

VD_OMNI AC.2007.0308 vom 27. August 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-08-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2007.0308

FR: VD_OMNI AC.2007.0308 du 27 août 2008

IT: VD_OMNI AC.2007.0308 del 27 agosto 2008

Regeste

DEMIERRE, SUDAN, EICHELHARDT-HEIRICH, De
ZWART-MEIBOOM/Municipalité de St-Oyens | Principe de la bonne foi. On ne saurait opposer à la municipalité le fait que le syndic (qui gérait également le projet en tant qu'architecte) savait que la construction n'était pas édiflée conformément aux plans mis à l'enquête, ne serait-ce que parce que le syndic ne pouvait pas - en vertu des règles sur la récusation - intervenir dans le dossier à la fois comme constructeur et comme membre de la municipalité compétente pour délivrer le permis de construire. Par ailleurs, dès lors que la non-réglementarité résulte d'un élément intérieur (communication entre le garage et la villa), on ne saurait faire grief à la municipalité de ne pas être intervenue au moment de la réalisation des travaux. Force est ainsi de constater que la municipalité n'était pas déçue de son droit d'intervenir. Pas de violation du principe de la bonne foi.

Erwägungen

E. 1

La décision de la municipalité du 22 novembre 2007 comprend, d'une part, un refus de délivrer le permis d'habiter pour les constructions litigieuses et, d'autre part, une injonction de mettre en conformité ces constructions en fermant par un mur la porte existant entre le garage et la villa. Il convient d'examiner successivement ces deux décisions,

E. 2

Par dépendances de peu d'importance, on entend des constructions distinctes du bâtiment principal, sans communication interne avec celui-ci et dont le volume est de peu d'importance par rapport à celui du bâtiment principal, telles que pavillons, réduits de jardin ou garages particuliers pour deux voitures au plus. Ces dépendances ne peuvent en aucun cas servir à l'habitation ou à l'activité professionnelle.

E. 3

Ces règles sont également valables pour d'autres ouvrages que des dépendances proprement dites: murs de soutènement, clôtures, places de stationnement à l'air libre notamment.

E. 4

Ces constructions ne peuvent être autorisées que pour autant qu'elles n'entraînent aucun préjudice pour les voisins.

E. 5

Sont réservées notamment les dispositions du code rural et foncier et de la loi vaudoise d'introduction du Code civil, ainsi que celles relatives à la prévention des incendies et aux campings et caravanings. bb) Dans le cas d'espèce, les villas possédant une porte

communicante avec leur garage, ce dernier ne peut pas être qualifié de dépendance et ne peut pas s'implanter dans les distances réglementaires. Il n'est ainsi pas contesté que les constructions ne sont pas réglementaires puisque les garages s'implantent à moins de 4 mètres de la limite de propriété. Il n'est pas non plus contesté que les constructions réalisées ne correspondent pas aux plans mis à l'enquête du 17 juin au 6 juillet 2003, qui prévoyaient la construction d'un lotissement de six villas individuelles familiales reliées entre elles par des garages extérieurs semi-enterrés (qui respectaient les distances aux limites) et non de six villas individuelles familiales avec garage non reliées entre elles. C'est dès lors à juste titre que la municipalité a refusé de délivrer le permis d'habiter. 3. Il reste à examiner l'ordre de mise en conformité figurant dans la décision municipale du 22 novembre 2007. a) Aux termes des art. 105 al. 1 et 130 al. 2 LATC, la municipalité est en droit de faire supprimer, aux frais des propriétaires, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. La seule violation des dispositions de forme relatives à la procédure d'autorisation de construire est en principe insuffisante pour justifier l'ordre de démolition d'un ouvrage non autorisé, si ledit ouvrage est conforme aux prescriptions matérielles applicables. En outre, la violation du droit matériel par les travaux non autorisés ne suffit pas non plus à elle seule à justifier leur suppression. L'autorité doit procéder à une pesée des intérêts en présence, soit l'intérêt public au respect de la loi (et donc à la suppression de l'ouvrage non réglementaire construit sans permis) et l'intérêt privé au maintien de celui-ci. Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 108 Ia 216 consid. 4b p. 218). L'autorité doit cependant renoncer à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle (ATF 111 Ib 213 consid. 6 p. 221; 108 Ia 216 consid. 4 p. 217; TA, arrêt AC.2002.0221 du 18 mai 2005, résumé in: Benoît Bovay/Denis Sulliger, Aménagement du territoire, droit public des constructions et permis de construire, Jurisprudence rendue en 2005 par le Tribunal administratif du canton de Vaud, RDAF 2006 I, p. 199 ss n° 77; RDAF 1993 p. 310 consid. 2b et les arrêts cités; ATF 1C_167/2007 du 7 décembre 2007 consid. 6.1). b) L'examen de la décision attaquée sous l'angle du principe de la proportionnalité implique de procéder à une pesée des intérêts en présence, soit l'intérêt public au respect de la loi (et donc à la suppression de la porte faisant communiquer le garage avec l'habitation) et l'intérêt privé au maintien de l'ouvrage dans son état actuel. Dans ce cadre, il convient de tenir compte du fait que, considérant qu'un ordre de démolition serait contraire au principe de la proportionnalité, la municipalité s'est contentée d'ordonner la suppression des portes faisant communiquer le garage avec l'habitation. Le respect des règles en matière de police des constructions doit, de manière générale, être considéré comme un intérêt public important. Plus spécifiquement, les règles sur les distances aux limites trouvent leur origine dans le souci de préserver un minimum de lumière, d'air et de soleil entre les constructions afin de garantir un aménagement sain et rationnel, ce qui constitue un intérêt public non négligeable. Elles ont notamment pour but d'éviter que les habitants des biens-fonds contigus n'aient l'impression que la construction voisine les écrase (TA, arrêt AC.2004.104

du 8 décembre 2004 consid. 2c; Jean-Luc Marti, Distances, coefficients et volumétrie des constructions en droit vaudois, thèse Lausanne 1988, p. 87). Elles visent également à garantir un minimum de tranquillité aux habitants (TA, arrêt AC.1991.0129 du 4 novembre 1992). En l'occurrence, l'objectif de protection des voisins doit être relativisé dès lors que ceux-ci requièrent expressément une dérogation aux règles sur les distances aux limites. En outre, l'emprise sur l'espace réglementaire est due à un garage, qui plus est semi-enterré. La pression sur les fonds voisins est ainsi clairement plus réduite que si l'emprise était due à l'habitation elle-même. Dans ces circonstances, l'atteinte aux intérêts des propriétaires voisins n'est pas déterminante. Les règles sur les distances aux limites ne visent toutefois pas uniquement à préserver les intérêts des tiers. Comme mentionné ci-dessus, elles ont aussi pour but de garantir un aménagement sain et rationnel. Or, on constate que le strict respect des règles sur les distances aux limites pour les parcelles en cause n'aurait permis la construction que de 5 villas de la taille réalisée en l'espèce (avec porte communicante) et non de 6 villas. Il ne serait légalement possible de construire 6 villas de cette taille sur les parcelles en cause qu'en renonçant à la communication interne entre les garages et les villas. Dans le cas d'espèce, la violation des règles sur les distances aux limites permet donc d'augmenter le nombre de constructions, ce qui implique que la violation du règlement ne saurait être qualifiée de mineure. Pour ce qui est des intérêts privés à prendre en considération, ceux-ci concernent essentiellement les coûts de mise en conformité (frais de bétonnage et de modification de la porte extérieure du garage) qui se montent, selon les affirmations des recourants, à une quinzaine de milliers de francs. En outre, la suppression de la porte communicante entraînera quelques inconvénients d'ordre pratique pour les recourants. Enfin, cette suppression rendra inutile le couloir du sous-sol, qui n'a pas d'autre but que permettre l'accès au garage. Même si ces inconvénients ne sont pas négligeables, le tribunal estime que les intérêts publics en jeu, notamment celui au respect de la loi et des décisions rendues en matière de permis de construire, l'emportent a priori sur l'intérêt privé des recourants à conserver leur porte de communication et à éviter le coût de remise en état des lieux. Il convient cependant d'examiner encore si la bonne foi alléguée par les recourants est susceptible de remettre en cause le résultat de cette pesée d'intérêts. Dans leurs écritures, les recourants insistent en effet sur le fait qu'ils sont eux-mêmes de bonne foi dès lors qu'ils ont acheté leur maison sur la base de plans promotionnels qui prévoyaient des villas non contiguës et qu'ils n'ont jamais eu connaissance des plans d'enquête. Même s'il peut paraître surprenant que les recourants n'aient pas consulté les plans d'enquête lors de l'acquisition des terrains au mois de février 2005 et, partant, qu'ils n'aient pas réalisé que les constructions projetées n'étaient pas conformes aux permis de construire délivrés ultérieurement, le tribunal n'a pas de raison de mettre en doute leur bonne foi. Cela étant, il y a lieu de constater que la réalisation non conforme du projet a été effectuée en parfaite connaissance de cause par leur mandataire, l'Atelier d'Architecture Stéphane Grosjean et Claude Roy SA avec lequel ils avaient conclu un contrat d'entreprise générale. Non seulement ces derniers savaient qu'ils réalisaient un projet différents de celui autorisé, mais on peut également partir de l'idée que Claude Roy devait savoir que le projet soulevait un problème de réglementarité dès le moment où une communication était maintenue entre les garages et les habitations puisque ceci résultait expressément de la remarque faite par le géomètre Rossier dans un document figurant au dossier. Or, selon la jurisprudence, un propriétaire ne peut valablement se prévaloir du fait que les manquements incriminés sont imputables à son mandataire pour demander à l'autorité de tolérer un état contraire au droit (CDAP, arrêt AC. 2007.0161 du 12 mars 2008 consid. 4d [mandataire architecte n'ayant

pas rempli correctement la demande de permis de conduire] ; RDAF 1992 p. 247 [mandataire architecte]; RDAF 1989 p. 218 [peintre ayant posé un enduit à l'insu du recourant]; RDAF 1992 p. 479 [mandataire architecte]). Même si il est possible que les recourants aient été induits en erreur par leurs cocontractants, cela ne les autorise dès lors pas encore à opposer à l'autorité elle-même leur propre bonne foi pour s'opposer à une demande de régularisation (cf. TA, arrêt AC. 2006.0031 du 16 mai 2007 consid. 3, résumé in Bovay/Sulliger, Jurisprudence 2007, op. cit., n° 90). c) On constate ainsi que, sur la base d'une pesée des intérêts publics et privés en présence, l'ordre de remise en état litigieux ne prête pas flanc à la critique sous l'angle du principe de proportionnalité. 4. Relevant que le syndic de l'époque connaissait la modification du projet et que la municipalité avait pu se rendre compte que les travaux réalisés en 2005 ne correspondaient pas à ceux autorisés, les recourants soutiennent que, en intervenant deux ans après la fin des travaux, la municipalité aurait violé le principe de la bonne foi. a) Découlant directement de l'art.

E. 9

Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le droit à la protection de la bonne foi préserve la confiance légitime que le citoyen met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition, notamment, que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 637; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170 et les références, traduit et résumé in RDAF 2004 I, p. 881 ss). La protection de la confiance suppose en premier lieu que l'autorité administrative ait eu un comportement (action ou omission) propre à faire naître chez l'administré une confiance qui mérite d'être protégée ("Vertrauensgrundlage", cf. Beatrice Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1983, p. 79 et les références citées). Le fondement de la confiance peut théoriquement consister dans la tolérance temporaire par l'autorité d'un état de fait contraire au droit. Dans un tel cas, il est toutefois admis en principe que l'inaction de l'autorité durant un certain laps de temps ne l'empêche pas d'exiger ultérieurement la mise en conformité à la loi. Autrement dit, une confiance fondée sur la seule passivité de l'autorité qui empêcherait postérieurement le rétablissement total ou partiel de la légalité n'est qu'exceptionnellement admise (cf. Weber-Dürler, op. cit., p. 228; en matière d'ordres de démolir une construction élevée sans droit, cf. Etienne Grisel, Egalité. Les garanties de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Berne 2000, p. 589 ss). Il n'y aurait de situation acquise et intangible du seul fait de l'inaction de l'autorité que lorsque l'état de fait contraire au droit a duré un temps très long et que la situation tolérée ne contrevient qu'à un intérêt public de moindre importance (ATF du 9 mai 1979, ZBl 1980, p. 70, consid. 3b; cf. également arrêt du TA zurichois du 12 juin 1987, ZBl 1988, p. 261, consid. 3b). b) Dans le cas présent, la mise à l'enquête concernait la construction d'un lotissement de six villas individuelles familiales reliées entre elles par des garages extérieurs semi-enterrés sur une parcelle uniquement. Ce projet comportait une porte communicante entre le garage et l'habitation, ce qui ne posait pas de problème sous l'angle des règles sur les distances aux limites dès lors que les villas devaient être construites en contiguïté. Les plans de construction fournis par les vendeurs aux recourants

lors de l'achat de la maison se distinguaient pour leur part des plans mis à l'enquête en ce sens qu'ils représentaient des villas individuelles familiales non reliées entre elles par les garages. Ces plans maintenaient toutefois une porte communicante entre le garage et l'habitation. Il convient d'examiner en premier lieu si, et le cas échéant à partir de quand, la municipalité a eu connaissance de la modification du projet et si l'on peut en déduire qu'elle a à un moment donné admis cette modification. A cet égard, le dossier présente une singularité en ce sens que, au niveau de la municipalité, le dossier a apparemment été géré par le syndic, qui était également promoteur du projet. On note que le dossier municipal contient les plans mis à l'enquête et un plan intitulé 'Variante 1', daté du 8 octobre 2004, établi par le géomètre Rossier, représentant le fractionnement projeté de la parcelle n° 61 et le contour de six villas individuelles non reliées entre elles par les garages. Ce plan ne contient pas de précision graphique quant à l'existence ou non d'une porte communicante entre le garage et l'habitation. Il comporte toutefois l'indication suivante: 'Construction possible pour autant qu'il n'y ait pas de communication entre le garage et l'habitation'. La présence de ce document au dossier confirme que les promoteurs, dont le syndic Roy, ont envisagé, en tous les cas dès 2004, de modifier leur projet et de renoncer à la contiguïté. Ceci n'implique toutefois pas que les autres membres de la municipalité étaient au courant de cette modification et encore moins qu'ils l'ont avalisée. En l'occurrence, demeure décisif le fait que les permis de construire délivrés par la municipalité entre mars et juillet 2005 se réfèrent aux plans mis à l'enquête publique du 17 juin au 6 juillet 2003, soit un projet de constructions contiguës pour lesquelles la question de la distance à la limite ne se posait pas. Dans ces circonstances, on ne saurait retenir que la municipalité aurait admis, ou même simplement toléré, la modification du projet. Cette dernière était ainsi habilitée à intervenir dès le moment où le projet réalisé, d'une part, ne correspondait pas à celui qui avait été autorisé et, d'autre part, n'était pas réglementaire. On ne saurait lui opposer le fait que le syndic Roy connaissait cette modification, ne serait-ce que parce que le syndic ne pouvait pas intervenir dans le dossier à la fois comme constructeur et comme membre de la municipalité compétente pour délivrer le permis de construire. Les règles sur la récusation impliquaient en effet que celui-ci ne participe pas à la prise de décision de la municipalité sur le projet, ce qui est une raison supplémentaire de ne pas imputer à la municipalité la connaissance qu'il avait de la modification du projet. c) Il convient encore d'examiner si la municipalité pouvait exiger la mise en conformité près de deux ans après la fin des travaux. Selon la jurisprudence, la compétence d'exiger la démolition d'une installation pour rétablir une situation conforme au droit est soumise en principe à un délai de péremption de trente ans, sauf si des motifs de police stricto sensu imposent une telle mesure. Néanmoins, en vertu du principe de la bonne foi, les autorités qui auraient toléré pendant de nombreuses années une construction illicite pourraient, suivant les circonstances, être déchues du droit d'en exiger la démolition avant même l'expiration du délai de trente ans (cf. ATF 107 Ia 121 consid 1c p. 124; 105 Ib 265 consid. 6c p. 272). En l'occurrence, les membres de la municipalité ont probablement dû se rendre compte au moment de la réalisation des travaux que ceux-ci n'étaient pas conformes aux permis de construire puisque les constructions n'étaient pas en contiguïté. Si la décision querellée exigeait une remise en état conforme aux permis de construire, on pourrait reprocher à la municipalité de ne pas être intervenue plus tôt en ordonnant immédiatement la suspension des travaux. L'autorité se doit en effet de suspendre des travaux non conformes avant que l'avancement des travaux n'ait créé un état de fait irréversible ou sur lequel on ne pourrait revenir qu'à grands frais (TA, arrêt AC 2007.0068 du 13 août 2007). Dans le cas d'espèce, on constate toutefois que l'ordre de

mise en conformité n'a pas pour but de faire respecter le permis de construire mais uniquement de garantir le caractère réglementaire du projet. Dès lors que la non-réglementarité résulte d'un élément intérieur (communication entre le garage et la villa), on ne saurait faire grief à la municipalité de ne pas être intervenue au moment de la réalisation des travaux puisque cet élément n'a probablement pu être constaté qu'au moment de la visite effectuée durant l'été 2007 en relation avec l'octroi du permis d'habiter. Encore une fois, on ne saurait opposer à la municipalité la connaissance qu'en avait le promoteur et syndic Claude Roy. Au surplus, on ne saurait considérer que la municipalité a toléré la situation pendant de " nombreuses années " puisqu'elle est intervenue moins de deux ans après la fin des travaux, dans le cadre de la procédure d'octroi du permis d'habiter. Force est ainsi de constater que la municipalité n'était pas déchu de son droit d'intervenir. d) Vu ce qui précède, les recourants ne sauraient invoquer le comportement de l'autorité municipale pour s'opposer à l'ordre de mise en conformité. Leur grief relatif à une violation du principe de la bonne foi doit par conséquent être écarté.

6. Au vu des considérants qui précèdent, la décision attaquée doit être confirmée et le recours rejeté. Compte tenu de la durée de la procédure, un nouveau délai sera imparti aux recourants pour exécuter l'ordre de remise en état. Les frais de la présente procédure seront mis à la charge des recourants, qui n'ont pas droit à des dépens (art. 55 al. 1 LJPA). Ces derniers verseront des dépens à la municipalité, qui a agi par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.