

VD_OMNI AC.2010.0111 vom 20. Februar 2012

VD Tribunal cantonal, 2012-02-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2010.0111

FR: VD_OMNI AC.2010.0111 du 20 février 2012

IT: VD_OMNI AC.2010.0111 del 20 febbraio 2012

Regeste

NUFER c/ Service des eaux, sols et assainissement, Municipalité de Faoug, Service des forêts, de la faune et de la nature, Service du développement territorial | Ordre de démolition d'un ouvrage non autorisé (rampe métallique située dans une roselière). L'intérêt public à la protection de la roselière s'oppose à la régularisation de la construction litigieuse et à la délivrance d'une autorisation. La construction ne peut être régularisée ni sur la base de la protection des situations acquises ni en vertu du principe de l'égalité (dans l'illégalité). La démolition ordonnée est en outre conforme au principe de la proportionnalité.

Erwägungen

E. 1

Déposé en temps utile, le recours satisfait aux conditions formelles énoncées à l'art. 79 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

La municipalité, et à son défaut le département compétent, est en droit de faire supprimer, aux frais des propriétaires, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires (art. 105 al. 1 et 130 al. 2 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et des constructions [LATC; RSV 700.11]). Contrairement à ce que sa formulation peut laisser entendre, cette disposition n'accorde pas une latitude de jugement ou un pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente, mais lui impose une obligation quand les conditions en sont remplies (Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, thèse Lausanne 1988, p. 201). Par démolition, il faut entendre non seulement la démolition proprement dite de travaux effectués sans droit, mais aussi la remise en état des lieux (arrêts AC.2004.0239 du 8 août 2005 consid. 3b et les références citées). 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 (RDAF 1979 p. 231). 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 examiner la nature et l'importance des aspects non réglementaires des travaux et 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 (RDAF 1982 p. 448; 1979 p. 231; 1976 p. 265). L'autorité renonce à ordonner la démolition 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. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli

doit cependant s'attendre à ce qu'elle se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 traduit in JT 1998 I p. 530 consid. 4 p. 536 ; 111 Ib 213 traduit in JT 1987 I p. 564 consid. 6 p 570 et les arrêts cités). L'autorité examine dans tous les cas d'office quel est le moyen le plus approprié pour atteindre le but recherché sans porter excessivement atteinte aux droits du constructeur (AC.2002.0221 du 18 mai 2005 consid. 2). En outre, avant d'ordonner la démolition d'un ouvrage construit sans autorisation, l'autorité doit d'abord examiner s'il est réglementaire ou s'il pourrait le devenir (RDAF 2006 I 260 n° 77). Ainsi, dans le cadre de l'examen de la proportionnalité, il n'est pas possible de faire abstraction de la planification en cours d'élaboration (AC.2008.0193 du 4 mars 2010; AC.2001.0033 du 11 août 2006 consid. 4).

E. 2.4

et 2.5 ; cf. dans le même sens, AC.2009.0032 du 29 janvier 2010). En réalité, peu importe la réponse que l'on donne à cette question. En effet, comme l'a jugé le Tribunal fédéral dans l'arrêt précité (consid. 2.5), admettre la construction d'un ponton en tant que construction ou installation conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT) ne signifie pas que l'autorisation de l'autorité compétente, prescrite par l'art. 22 al. 1 LAT, serait - à l'instar d'un permis de construire ordinaire - une autorisation de police à laquelle le propriétaire du fonds riverain aurait droit. L'application de ces normes de la loi sur l'aménagement du territoire ne modifie ni la nature ni la portée de l'autorisation prévue, en pareil cas, par le droit cantonal. Autrement dit, cette autorisation d'utilisation du domaine public inclut formellement l'autorisation prévue à l'art. 22 al. 1 LAT. Les autorités peuvent ainsi refuser d'autoriser un nouveau ponton pour tout motif d'intérêt public pertinent (cf. AC.2010.0066 du 21 juillet 2011) . Il y a ainsi lieu d'examiner les intérêts en présence pour déterminer si la construction litigieuse peut être autorisée.

E. 3

al. 2 let. c LAT). Cela ne signifie pas que les lacs et leurs rives doivent, en vertu du droit fédéral, rester libres de constructions ou d'installations. Celles-ci peuvent être admises - sur la base d'une autorisation ordinaire au sens de l'art. 22 al. 2 let. a LAT, le cas échéant après l'adoption d'un plan d'affectation spécial (par exemple pour un port ou des installations nautiques importantes), ou au contraire sur la base d'une dérogation selon les art. 24 ss LAT - si leur implantation sur le lac ou sur la rive est justifiée par des intérêts prépondérants ou si elle est imposée par leur destination (cf. AC.2010.0066 du 21 juillet 2011 consid. 1f). f) Dans un arrêt du 21 septembre 2005 (ATF 132 II 10), le Tribunal fédéral a considéré que même sans plan d'affectation spécial établi pour un projet précis, le droit fédéral n'exclut pas que certaines constructions ou installations sur un lac ou sur des rives soient conformes à l'affectation de la zone à protéger. Il a toutefois précisé que hors de la zone à bâtir, de façon générale, la conformité est liée à la nécessité, la construction devant être adaptée, par ses dimensions et son implantation, aux besoins objectifs du propriétaire ou de l'exploitant. Admettant que l'accès au lac faisait partie de l'utilisation normale de la rive du lac par le propriétaire du fonds riverain, la Haute cour a considéré que les ouvrages nécessaires à cet accès, tel un ponton d'amarrage, étaient en principe conformes à l'affectation de la zone à protéger au sens de l'art. 22 al. 2 let a LAT en lien avec l'art. 17 LAT. Elle soulignait toutefois que les pontons sont nécessairement des installations peu importantes, généralement constituées d'une structure légère et de planches de bois, dont l'impact sur le paysage est limité (consid.

E. 4

a) Est en cause en l'occurrence la construction d'une rampe de mise à l'eau métallique (caillebotis) d'une longueur de 28 mètres, remplaçant un ancien accès, construit dans les années 1960, avec des plaques de béton qui s'étendraient sur 23 mètres dans le lac et se trouveraient actuellement sous la nouvelle rampe métallique. Un ponton en bois a été construit en 1994, sur la base d'une autorisation à bien plaisir, et n'a pas fait l'objet de modifications récentes. b) Dans le cas particulier, s'opposent à l'intérêt privé du recourant à disposer d'un accès direct au domaine public du lac pour y amarrer temporairement son bateau les exigences de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), qui tend à la protection des biotopes (art. 18 ss LPN). L'art. 18 al. 1 LPN pose ainsi le principe de la prévention de la disparition d'espèces animales et végétales indigènes par le maintien d'un espace vital suffisamment étendu (biotopes), ainsi que par d'autres mesures appropriées. L'art. 18 al. 1bis LPN dispose en outre qu'il y a lieu de protéger tout particulièrement les rives qui jouent un rôle dans l'équilibre naturel ou présentent des conditions particulièrement favorables pour les biocénoses. La protection des biotopes doit assurer, notamment de concert avec la compensation écologique et les dispositions relatives à la protection des espèces, la survie de la flore et de la faune sauvage indigènes (art. 14 al. 1 de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage [OPN; RS 451.1]). Les biotopes sont désignés comme étant dignes de protection sur la base de la liste des espèces de la flore et de la faune protégées en vertu de l'art. 20 OPN ainsi que sur la base des espèces végétales et animales rares et menacées, énumérées dans les « Listes rouges publiées ou reconnues par l'OFEV » (art. 14 al. 3 let. b et d OPN). Les roselières sont également protégées par les art. 7 LPNMS, 22 LFaune ainsi que 50 et 51 de la loi sur la pêche du 29 novembre 1978 (LPêche; RSV 923.01). Ces exigences sont concrétisées par le PD. Il n'est pas contestable qu'une construction dans une roselière exerce une influence négative sur les milieux protégés et contrevient à un intérêt public important. Le tribunal relève en outre que la parcelle du recourant jouxte celle du port et se trouve à proximité immédiate d'une esplanade utilisée pour le stockage des bateaux en hiver et de la rampe d'accès au port. Certes, il est plus confortable pour l'intéressé d'accéder directement au lac depuis sa propre parcelle. Il n'en demeure pas moins qu'une alternative existe, lui permettant d'accéder au lac par le port, et que cette alternative garantit une meilleure protection de la roselière. Il s'en suit que c'est à juste titre que l'autorité intimée a considéré qu'un intérêt public prépondérant s'opposait à la régularisation de la construction litigieuse et à la délivrance d'une autorisation au sens de l'art. 22 al. 1 LAT.

E. 5

Il convient encore d'examiner si la construction pourrait être régularisée sur la base de la protection des situations acquises ou vertu du principe de l'égalité dans l'illégalité. a) En matière de constructions, la jurisprudence a déduit à la fois de la garantie de la propriété et du principe de la non-rétroactivité des lois une protection de la situation acquise (Besitzstandsgarantie). Ce principe postule que de nouvelles dispositions restrictives ne puissent être appliquées à des constructions autorisées conformément à l'ancien droit que si un intérêt public important l'exige et si le principe de proportionnalité est respecté (ATF 113 Ia 119 consid. 2a p. 122). Cette protection de la situation acquise ne constitue qu'un minimum que les cantons doivent assurer dans le cadre de leur réglementation. En droit vaudois, l'art. 80 LATC confirme ce principe: il permet d'entretenir ou de réparer des

bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir entrées en force postérieurement, relatives notamment au coefficient d'occupation du sol (al. 1). La transformation de ces bâtiments dans les limites des volumes existants ou leur agrandissement peuvent être autorisés, pour autant qu'il n'en résulte pas une atteinte sensible au développement, au caractère ou à la destination de la zone. Les travaux ne doivent pas aggraver l'atteinte à la réglementation en vigueur ou les inconvénients qui en résultent pour le voisinage (al. 2). Même si en l'occurrence l'art. 80 LATC n'est pas applicable, on peut s'inspirer des principes qu'il pose en rapport avec la transformation des constructions devenues non conformes. Selon la jurisprudence relative à l'art. 80 LATC, la transformation est l'opération qui modifie la répartition interne des volumes construits ou l'affectation de tout ou partie de ses volumes, sans que le gabarit de l'ouvrage ne soit augmenté et sans que, en elle-même, l'affectation de nouveaux locaux ne soit contraire à la réglementation communale. A l'inverse, la reconstruction se caractérise par le remplacement d'éléments d'un ouvrage par d'autres éléments semblables, ne laissant subsister que quelques parties secondaires de l'ouvrage primitif (arrêts AC.2008.0009 du 4 novembre 2008 consid. 1b, AC.2006.0151 du 18 mars 2008, AC.1993.0118 du 28 janvier 1994 et les références citées). Il a été jugé que la reconstruction de trois murs de façades sur quatre - les anciens murs s'étant effondrés au cours de travaux - ainsi que la réfection et la modification de la plupart des autres parties essentielles d'un bâtiment ne sauraient être autorisées au titre de transformation dans le cadre de l'art. 80 al. 2 LATC, même si le gabarit de l'immeuble demeure inchangé; ces travaux équivalent à une véritable reconstruction (Droit fédéral et vaudois de la construction, 3 e éd., 2002, n. 5.4 ad art. 80 LATC; RDAF 1970, 347). Dans l'arrêt AC.2006.0151 précité, le tribunal a constaté que le bâtiment en cause avait été presque entièrement démoli et qu'il ne subsistait du bâtiment existant qu'un pan de mur du rez-de-chaussée, de sorte qu'une transformation n'était plus envisageable. b) Dans le cas présent, la rampe litigieuse est entièrement nouvelle; il ne s'agit pas simplement d'une modification de l'ouvrage primitif. En outre, les plaques de caillebotis ont été posées, non pas à la place de l'ancienne rampe, mais quelques dizaines de centimètres au dessus de celle-ci et vont plus en avant dans le lac. Il n'est ainsi pas possible de parler d'entretien ou de simple transformation. Il s'agit bien au contraire d'une reconstruction, qui ne peut être admise au titre de garantie de la situation acquise pour les motifs qui précèdent.

E. 6

a) Le principe de la légalité de l'activité administrative (art. 5 al. 1 Cst) prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst). En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été fausement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas (ATF 126 V 390 consid. 6a p. 393 et les réf. cit.). Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre au respect de l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévéra dans l'observation de la loi (ATF 136 I 65 consid. 5.6 p. 78; 134 V 34 consid. 9 p. 44; 127 I 1 consid. 3a p. 2 s.). Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés (ATF 132 II 485 consid. 8.6 p. 510; 127 I 1 consid. 3a p. 2; AC.2010.0015 du 26 janvier 2011 consid. 2) et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect du principe de la légalité (ATF 123 II 248 consid. 3c p. 254; 115 Ia 81 consid. 2 p. 83 et les réf. cit.; AC.2010.0122 du 26 juillet 2011 consid. 4d). b) En l'espèce, le 19 juin 2009, le SESA a

délivré à des propriétaires de Faoug (Koechlin) l'autorisation de poser un rail de mise à l'eau d'une longueur de 30 mètres, après avoir exigé que le projet soit rapproché du ponton existant (non cadastré), afin de limiter l'impact de l'installation par rapport à la roselière. Lors de l'audience du 31 octobre 2011, le représentant du SESA a expliqué que la politique du service consistait à supprimer au fur et à mesure les installations d'accès au lac, telles que celle du recourant. Même à admettre que les aménagements trouvant place sur la parcelle des propriétaires Koechlin présenteraient une situation et un statut en tous points identiques, à la construction litigieuse - ce qui n'est pas évident dès lors que des rails immergés ne sont pas comparables à une rampe émergée en caillebotis et que la configuration de la roselière n'est pas non plus similaire à cet endroit -, les conditions d'un droit à l'égalité dans l'illégalité ne seraient de toute façon pas respectées. En effet, le fait qu'une construction ait auparavant été érigée – peut-être à tort – sur une parcelle proche n'est pas encore révélateur d'une pratique constante de ne pas appliquer la loi et de persister à ne pas l'appliquer à l'avenir, l'autorité intimée affirmant en l'occurrence plutôt le contraire. En définitive, les critères permettant au recourant de se prévaloir du principe de l'égalité dans l'illégalité, tels que rappelés ci-dessus, ne sont pas réunis dans le cas présent.

E. 7

La construction litigieuse ne pouvant pas être régularisée, il y a lieu par conséquent d'examiner si la démolition ordonnée est conforme au principe de la proportionnalité. En l'espèce, le tribunal relève en premier lieu que la bonne foi du recourant n'est pas remise en question. Cet élément n'est toutefois pas déterminant à lui seul. En outre, 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 (arrêt AC.2008.0084 du 27 novembre 2008 consid. 2d et les références citées). Il faut dans tous les cas procéder à une pesée des intérêts en présence, soit l'intérêt public au respect de la loi, d'une part, et l'intérêt privé au maintien de la construction, d'autre part. L'intérêt privé ici en cause n'est que modérément important par rapport à l'intérêt public, comme on l'a vu ci-dessus. Quant au préjudice financier que subira le recourant, même s'il n'est pas négligeable, il ne peut pas non plus être considéré comme particulièrement conséquent. Tout bien considéré, l'intérêt public lésé, soit celui de la protection des biotopes, est tel qu'il justifie la remise en conformité des lieux malgré la bonne foi du recourant. Cela étant, la décision attaquée ne viole pas le principe de proportionnalité et doit être confirmée.

E. 8

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours ne peut être que rejeté et la décision attaquée confirmée. Compte tenu de l'issue du litige, les frais de justice seront mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 49 al. 1, 91 et 99 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer d'indemnité à titre de dépens (art. 55, 56, 91 et 99 LPA-VD).