

VD_OMNI AC.2011.0333 vom 4. Juli 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-07-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2011.0333

FR: VD_OMNI AC.2011.0333 du 4 juillet 2013

IT: VD_OMNI AC.2011.0333 del 4 luglio 2013

Regeste

WASSER, WASSER/Service du développement territorial, Municipalité de Gimel | Travaux d'aménagement d'extérieurs effectués sans autorisation cantonale sur une habitation sise en zone agricole. L'autorisation accordée par la municipalité pour certains de ces travaux est nulle, de sorte que les recourants ne peuvent invoquer leur bonne foi. Cette circonstance peut toutefois être prise en compte pour apprécier la proportionnalité de l'ordre de remise en état. Une partie des travaux réalisés, soit le remplacement de pavés et la construction d'une terrasse, peut être considérée comme une transformation partielle de constructions bénéficiant d'une situation acquise, au sens de l'art. 24c al. 1 et 2 LAT, et doit être régularisée. Une partie des autres travaux peut être régularisée en application du principe de la proportionnalité (remplacement d'une haie par une clôture); pour le reste, l'ordre de remise en état doit être confirmé (notamment ordre de repeindre une clôture). Admission partielle du recours.

Erwägungen

E. 1

Les recourants invoquent tout d'abord une violation du principe de la bonne foi. Ils reprochent à la municipalité de ne pas les avoir informés de la nécessité d'obtenir une autorisation spéciale de la part de l'autorité cantonale étant donné qu'ils entendaient procéder à des travaux d'aménagement extérieur au bâtiment ECA n° 560 sis en zone agricole. a) L'art. 25 de loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) dispose que " pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée ", la municipalité n'ayant pas de compétence pour autoriser une installation ou une construction en zone agricole. De même, en vertu des art. 81 al. 1 et 120 al. 1 let. a de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC; RSV 700.11) , tout projet de construction en dehors des zones à bâtir doit être soumis à une autorisation spéciale préalable du département en charge des constructions. Le début de l'article, qui renvoie aux dispositions des art. 103 ss LATC, implique notamment que les constructions hors zone à bâtir sont soumises à autorisation spéciale même si elles ne sont pas sujettes à autorisation au sens de l'art. 103 al. 2 LATC (concrétisé par l'art. 68a al. 2 du règlement du 19 septembre 1986 d'application de la LATC [RLATC; RSV 700.11.1]) car étant de minime importance. Enfin, l'art. 104 LATC impose à la municipalité l'obligation de s'assurer que le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires et aux plans d'affectation légalisés ou en voie d'élaboration et de vérifier si les autorisations cantonales et fédérales préalables nécessaires ont été délivrées, avant d'octroyer un permis de construire. Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de rappeler (ATF 1C_333/2010 du 16 février 2011 consid. 4.1 et les arrêts cités, notamment l' ATF 131 II 627

consid. 6.1 p. 637) que le droit à la protection de la bonne foi, découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, préservait la confiance légitime que le citoyen mettait dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il avait 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 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. Il faut encore que l'administré se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée. L'autorité concernée doit en outre être compétente, ou du moins apparemment compétente, à défaut de quoi les promesses qu'elle donne à l'administré ne lient pas l'autorité compétente (ATF 1C_537/2011 du 26 avril 2012 consid. 2.3.2; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, Genève 2011, n. 578b). On précisera que la condition relative à la compétence apparente de l'autorité signifie que l'Etat peut être lié lorsque l'administré n'était pas en mesure de se rendre compte de l'incompétence de l'autorité qui lui a donné des assurances. La protection de la bonne foi n'est donc exclue que si l'erreur était clairement reconnaissable, en raison d'éléments objectifs ayant notamment trait à la nature de l'indication fournie et au rôle apparent de celui dont elle émane, et d'éléments subjectifs, tenant à la position ou à la qualité de l'administré concerné, une plus grande sévérité étant de mise à l'égard d'un homme de loi qu'à l'endroit d'un simple particulier (cf. ATF 117 Ia 297 consid. 2 p. 299; 101 Ia 92 consid. 3b traduit in JdT 1977 I p. 483 consid. 3b p. 486; 1P.373/2006 du 18 octobre 2006 consid. 2.2.2). b) En l'espèce, la municipalité a effectivement méconnu la législation en vigueur en ne transmettant pas à l'autorité cantonale les demandes de permis de construire déposées par les recourants en septembre 2006 et 2007. Elle a délivré à tort une autorisation de construire, sous réserve des " droits des tiers, des dispositions légales cantonale et communales relevant de la police des constructions, de la protection des eaux et lois et règlements particuliers et aux conditions de correspondance échangée " (la loi ne prévoit d'ailleurs pas de telles modalités), laquelle n'était pas de sa compétence. Il est probable que la présente procédure aurait pu être évitée si l'autorité intimée, nantie du projet des recourants, avait pu examiner l'état de la construction à l'époque et n'autoriser que les modifications admissibles . Toutefois, la question n'est pas déterminante car la jurisprudence considère qu'une autorisation délivrée en dehors de la zone à bâtir par l'autorité communale est absolument nulle, l'autorisation cantonale étant un élément constitutif et indispensable de l'art. 24 LAT (ATF 132 II 21 traduit in JdT 2006 I p. 707 consid. 3.2.2 p. 710; 111 Ib 213 traduit in JdT 1987 I p. 630; 1C_537/2011 du 26 avril 2012 consid. 2.2.1). Le moyen tiré de la bonne foi des recourants lors des travaux effectués en vertu des deux permis octroyés ainsi que ceux exécutés, sans autorisation, en 2008 et 2009 doit être écarté, au vu de la jurisprudence précitée. Toutefois, il est susceptible d'entrer en considération pour apprécier la question de la remise en état de la parcelle. Le fait que les constructions sont illégales ne signifie pas encore qu'elles doivent être automatiquement démolies. Il sied en effet de vérifier si les travaux effectués par les recourants peuvent être autorisés a posteriori (admission à titre dérogatoire au sens des art. 24c LAT et 42 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT; RS 700.1]) .

E. 2

, soit environ 6 % de la surface totale). De plus, cette modification n'est visible, ni depuis la route (côté nord), ni depuis la zone agricole (côté sud), excepté la partie rehaussée du mur de soutènement et la barrière installée sur celui-ci. Dans l'arrêt du 30 mars 2011 cité ci-dessus, la construction d'un mur permettant de réduire la pente et d'aménager un terrain relativement plat à la sortie d'un chalet, servant de terrasse ou de jardin potager, - qualifié de construction traditionnelle de la région en question - avait été admis. Si l'habitation des recourants n'est pas un chalet, elle constitue néanmoins une villa sise sur une parcelle qui n'a jamais eu de vocation agricole ni même possédé les caractéristiques typiques d'une habitation agricole. Cela étant, la création de la terrasse ne renforce pas de manière trop importante le caractère résidentiel de la villa par rapport à son état antérieur. En outre, il serait contradictoire de requérir la réduction de la terrasse alors que la création d'une véranda impliquant l'extension du bâti a été autorisée par l'autorité intimée. Au surplus, on relèvera que, dans sa décision, cette dernière n'a demandé que la réduction pour moitié de la terrasse et non sa suppression intégrale. Compte tenu de l'ensemble de ces circonstances, la cour considère que ces deux aménagements (dallage et terrasse) s'inscrivent dans les limites d'une transformation partielle, ne modifient pas de manière sensible l'identité de la construction, qui n'a jamais eu de vocation agricole, et que les conditions des art. 24c LAT et 42 OAT sont remplies. Ces aménagements doivent ainsi être régularisés, ce qui a pour conséquence l'annulation partielle du ch. I. de la décision entreprise, soit l'évacuation d'une rangée de dalles le long du chemin Magnin, et l'annulation du ch. II. de dite décision (y compris dans sa version modifiée du 12 mars 2013), soit l'obligation de remise en herbe de la zone raccourcie de la terrasse, de reconstitution du talus et de la plantation de deux arbres d'essences majeures indigènes. Il faut admettre que la suppression du massif d'arbustes et des plantes grimpantes le long du mur préexistant côté sud de la terrasse modifie l'aspect antérieur de la parcelle à cet endroit. A priori, si la coupe d'arbre est autorisée dans le cas présent, cet aménagement devrait pouvoir l'être aussi. Toutefois, la question du respect de l'identité de la parcelle et de la régularisation de cet aménagement peut demeurer indéterminée au vu du fait qu'une solution permettant une plus grande intégration de la partie ouest de la parcelle (côté sud) où se trouve l'ensemble des modifications litigieuses dans la zone agricole peut être mise en oeuvre (cf. consid. 3 b/bb ci-dessous). En revanche, l'arrachage de la haie de charmilles et son remplacement par une clôture en PVC de couleur blanche, de même que l'installation d'une telle clôture sur les trois côtés de la terrasse non attenants à la villa, ne respectent pas l'identité de la construction. Certes, la partie où se trouvent la terrasse et la barrière la bordant sur trois côtés n'est pas très exposée à la vue dès lors qu'elle se situe en léger contrebas du chemin Magnin. De plus, la barrière ne délimite pas la parcelle du reste de la zone agricole ; elle ne porte par ailleurs aucun préjudice aux voisins les plus proches dont les propriétés sont aussi closes par des barrières ou des treillis d'une hauteur similaire (cf. AC.2005.0187 du 30 août 2006 consid. 3c). De ce point de vue, une stricte interdiction de toute clôture ou palissade sur cette parcelle ne serait pas nécessaire pour en préserver l'identité. Cependant, c'est la couleur blanche de cette barrière qui choque particulièrement. A cet élément de la couleur s'ajoute le fait que les barrières sont multiples et que cette accumulation d'éléments de couleur blanche modifie singulièrement l'aspect antérieur de la parcelle. Pour cette raison, les barrières en leur état actuel ne peuvent être autorisées a posteriori. Il restera à examiner si l'ordre d'enlèvement de ces dernières a été donné à juste titre ou si ces barrières - toutes ou seulement une partie d'entre elles - peuvent être conservées moyennant une modification de leur couleur.

E. 3

Enfin, dans un dernier moyen, les recourants invoquent une violation du principe de proportionnalité. Ils estiment que la demande de remise en état émanant de l'autorité intimée porte de manière disproportionnée atteinte à leurs intérêts privés. a) 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 LATC). 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*, 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 (voir par exemple arrêts AC.2008.0178 du 29 décembre 2008 consid. 4a; AC.2007.0259 du 6 mai 2008 consid. 2a confirmé par le Tribunal fédéral: ATF 1C_260/2008 du 26 septembre 2008). 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 (ATF 1C_260/2008 précité; RDAF 1982 p. 448). La garantie de la propriété peut être restreinte aux conditions de l'art. 36 Cst. A teneur de l'al. 3 de cette disposition, toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé. D'après la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édifiée sans permis et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité renonce toutefois 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. 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 JdT 1998 I p. 530 consid. 3 p. 533 et 4 p. 536 ; 111 Ib 213 traduit in JdT 1987 I p. 564 consid. 6 p. 570; 1C_167/2007 du 7 décembre 2007 consid. 6.1 et les arrêts cités). b) Dans le cas présent, une partie des travaux litigieux, réalisés sans l'autorisation spéciale requise (art. 120 al. 1 let. a LATC), ne pouvant pas être régularisée a posteriori, il convient de s'assurer que l'ordre de démolition respecte le principe de la proportionnalité. Avant d'examiner les différents éléments, il sied de relever trois considérations plus générales. aa) S'agissant tout d'abord de la question de la bonne foi, on constate que les recourants sont, lors de l'achat de la villa en 2005, devenus propriétaires pour la première fois. Ils n'avaient ainsi pas d'expérience antérieure relative à la construction d'une habitation ou aux travaux effectués sur celle-ci et le terrain à l'entour. Les recourants ont déposé deux premières demandes de travaux en 2006 puis en 2007, sans être assistés d'un mandataire, pour lesquelles des permis de construire leur ont été délivrés par la municipalité. Dans ces permis, il était précisé que les travaux étaient de minime importance et par conséquent dispensés d'enquête publique. De manière générale, il est à

noter que, dans le cadre des demandes précitées, les recourants ont eu plusieurs contacts avec la municipalité et qu'une séance sur place a également eu lieu pour la seconde demande. En relation précisément avec la couleur blanche des barrières, conscients que ce choix était susceptible d'être refusé par l'autorité communale qui pourrait exiger une couleur plus discrète (comme le vert ou le brun par exemple), ils se sont assurés à plusieurs reprises que celle-ci ne poserait pas de problème. S'agissant des arbres, les recourants ont obtenu l'autorisation du garde forestier qui était venu sur les lieux. Après l'octroi des permis de construire, ils ont procédé dans le respect de ceux-ci aux travaux projetés, même si cette volonté de respecter les règles applicables doit cependant être quelque peu nuancée. En effet, les recourants ont procédé à d'autres travaux en 2008 et 2009 ainsi qu'à une date indéterminée (remplacement de la porte du garage en bois de couleur foncée par une porte en PVC blanche ; modification de la porte d'entrée ; installation de trois puits de lumière sur le toit et d'une ventilation pour la cuisine; création d'une douche et d'un wc dans le sous-sol), pour lesquels ils n'ont pas déposé de demande auprès de la municipalité. Toutefois, la CAMAC a considéré que l'installation des puits de lumière et celle de la ventilation étaient des modifications de minime importance respectant l'identité du bâtiment et l'autorité intimée n'a pas demandé la remise en état des autres éléments construits. Etant donné que ces aménagements sont tolérés, le comportement des recourants se révèle finalement peu répréhensible. En conclusion, la cour estime que ceux-ci peuvent se prévaloir de leur bonne foi. Cet élément doit être pris en considération dans l'appréciation de l'obligation de remise en état. La situation est ainsi inverse à celle de l'ATF 1C_101/2011 du 26 octobre 2011 notamment (consid. 2.5.), où le Tribunal fédéral a jugé qu'une importance accrue pouvait être apportée au rétablissement d'une situation conforme au droit par rapport aux inconvénients que cela impliquait pour le recourant. Quant à la question des coûts, les propriétaires ont produit des devis relatifs aux travaux de remise en état, lesquels s'élèveraient à 23'295 fr. 60. Ils prétendent que cette charge les mettrait financièrement en difficulté - mais ne le démontrent pas (cf. courrier du 30 avril 2011 adressé à l'autorité intimée) - et relèvent que ce montant est presque équivalent à celui des frais engagés pour les travaux effectués par des tiers professionnels. Or, selon la jurisprudence, même un coût de ce montant, voire une somme dépassant la centaine de milliers de francs pour une remise en état et une reconstruction, ne permet pas de considérer l'ordre d'enlèvement et de remise en état comme disproportionné. Il est notamment rappelé que le Tribunal fédéral a confirmé des ordres de démolition, respectivement de remise en état, donnés à des constructeurs (qui ne pouvaient certes se prévaloir de leur bonne foi) qui alléguaient à titre de préjudice des montants de 100'000 fr. (ATF 1C_167/2007 du 7 décembre 2007 consid. 6.2), voire de 300'000 fr. (ATF 1C_170/2008 consid. 3.2 du 22 août 2008; 1C_136/2009 du 4 novembre 2009 consid. 6.2) . Le montant des travaux de remise en état n'est par conséquent pas déterminant en l'occurrence. bb) Quant au remplacement de la barrière existante par la haie de charmille, force est d'admettre que les recourants ont réalisé cette construction pour des motifs compréhensibles (haie vieillissante et treillis troué) et pour des raisons de sécurité. Le ch. I. de la décision litigieuse doit ainsi être annulé en tant qu'il porte sur l'ordre d'évacuation de la clôture PVC et de reconstitution d'une haie de charmilles avec treillis intégré (voir toutefois développements relatifs au point IV. ci-dessous). Il reste encore à examiner l'ordre de plantation d'un massif d'arbustes et de plantes grimpantes le long du mur sud-ouest soutenant la terrasse tel que mentionné au ch. III de la décision en cause. La cour estime que la plantation d'une haie de charmille, comme il en existe encore le long du chemin Magnin, sur le côté est de la parcelle, est une mesure plus apte à assurer l'intégration

des aménagements sis sur la partie ouest de la parcelle et notamment la terrasse dans une zone agricole. En effet, une haie d'une hauteur de 2 m environ permettra de cacher le mur de soutènement ainsi que la barrière PVC blanche visible depuis le sud. La haie devra s'étendre jusqu'à la fin de terrasse, englobant l'escalier sis à l'est de celle-ci. Le ch. III. de la décision doit ainsi être réformé en ce sens. Enfin, l'ordre contenu sous ch. IV de la décision litigieuse tendant à repeindre en brun foncé toutes les clôtures en PVC blanc restantes, doit être confirmé. En effet, la couleur blanche est choquante et l'accumulation de lignes de clôtures (la première bordant le chemin, les deuxième et troisième sises sur les murs de la rampe d'accès au garage et la quatrième sur le côté sud de la terrasse) ne s'intègre pas du tout dans l'environnement. Même si la modification de couleur oblige les recourants à démolir les barrières et à les reconstruire – le PVC ne pouvant être repeint –, cette obligation de remise en état apparaît parfaitement proportionnée en regard de l'ensemble des travaux effectués sans avoir obtenu au préalable une autorisation cantonale et qui seront dorénavant régularisés ou dont la démolition n'est pas exigée par le présent arrêt.

E. 4

En conclusion, le recours doit être partiellement admis. Les travaux entrepris sur le côté nord, soit la création d'une clôture PVC en remplacement de l'ancienne haie de charmilles ainsi que le pavage, sont régularisés sans condition, respectivement l'obligation de remise en état est annulée (chiffre I. de la décision attaquée). L'ordre contenu sous ch. II. de la décision en cause est lui aussi annulé (y compris dans sa version modifiée du 12 mars 2013), les travaux énumérés sous ce chiffre étant régularisés. Quant au ch. III. de la décision attaquée, il est réformé en ce sens qu'ordre est donné aux recourants de planter une haie de charmilles d'une hauteur de 2 m environ permettant de cacher le mur de soutènement ainsi que la barrière de la terrasse depuis le sud. Enfin, le ch. IV ordonnant d'installer des clôtures de couleur brun foncé à la place des clôtures blanches restantes est confirmé.

E. 5

Conformément aux art. 45, 49, 55, 91 et 99 de la loi vaudoise du 26 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), les frais et dépens sont mis à la charge de la partie qui succombe. Des frais de procédure ne peuvent pas être exigés de la Confédération ni de l'Etat (art. 53 al. 1 LPA-VD). Compte tenu de l'issue du recours, des frais réduits seront mis à la charge des recourants. Les dépens auxquels ils ont droit seront réduits pour les mêmes motifs. Bien que la municipalité obtienne également partiellement gain de cause et aurait ainsi droit à des dépens réduits, à charge des recourants, la cour décide en équité de ne pas lui en octroyer au motif que l'obligation principale mise à la charge des recourants, soit la pose de nouvelles barrières de couleur brune, existe en raison du fait qu'elle avait expressément autorisé cette couleur, confirmant à plusieurs reprises aux recourants que la couleur brune ou verte notamment n'était pas exigée.

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