

## **VD\_OMNI AC.2012.0108 vom 15. Oktober 2013**

VD Tribunal cantonal, 2013-10-15, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2012.0108](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2012.0108)

FR: VD\_OMNI AC.2012.0108 du 15 octobre 2013

IT: VD\_OMNI AC.2012.0108 del 15 ottobre 2013

### **Regeste**

POORTIER/Service du développement territorial, Municipalité de Château-d'Oex | Recours des constructeurs contre une décision de la municipalité prise en application d'une décision du SDT ordonnant la suppression d'un chemin provisoire, aménagé en partie hors de la zone à bâtir. - Les constructeurs, qui ne sont pas propriétaires des parcelles sur lesquelles le chemin est aménagé mais sont au bénéfice d'une servitude de passage, doivent être considérés comme des perturbateurs par comportement de sorte que l'autorité municipale était fondée à leur notifier la décision de remise en état (consid. 2). - Il n'est pas établi dans quelle mesure il existe une possibilité de construire un chemin d'accès au chalet litigieux aménagé entièrement dans la zone à bâtir, une telle possibilité excluant d'office selon la jurisprudence fédérale de délivrer une autorisation exceptionnelle au sens de l'art. 24 LAT. En l'espèce, il n'est pas certain à l'heure actuelle que les constructeurs puissent se voir reconnaître, sur le plan civil, un droit de passage nécessaire (cf. art. 694 CC) (consid. 3). - L'ordre de remise en état du chemin d'accès provisoire, toléré par les autorités communale et cantonale durant les travaux de construction du chalet et qui constitue actuellement le seul accès entre ledit chalet et la voie publique, apparaît en l'état prématuré et disproportionné vu les circonstances particulières, notamment le fait que la commune a initié des démarches en vue de modifier son PGA et qu'elle prévoit d'inclure la portion des parcelles hors zone à bâtir sur laquelle est aménagé le chemin litigieux en zone constructible. A cela s'ajoute que l'autorité cantonale a laissé la question ouverte de savoir si elle pourrait entrer en matière sur le maintien actuel en tout-venant du chemin provisoire (consid. 4). Pour ces motifs, le recours est admis et la cause renvoyée aux autorités communale et cantonale pour instruction complémentaire.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

a) Le recours porte sur la décision de la Municipalité de Château-d'Oex du 23 mars 2012 ordonnant la suppression du chemin provisoire, aménagé pour la construction du chalet des recourants, et la remise en état du terrain, au motif qu'il a été aménagé partiellement hors de la zone à bâtir. Bien que la décision attaquée émane de la municipalité, cette décision municipale ne fait que reprendre la décision du SDT du 12 mars 2012 exigeant la remise en état du chemin, toléré pendant les travaux de construction du chalet, au plus tard au printemps 2012, qui était jointe à la décision attaquée, conformément aux exigences de coordination de l'art. 25a al. 2 let. d de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700). Il y a donc lieu d'admettre que le présent recours est dirigé non seulement contre la décision de la municipalité du 23 mars 2012 mais également contre la décision de remise en état prononcée le 12 mars 2012 par le SDT. b) La compétence d'ordonner la remise en état, soit la démolition, d'un chemin d'accès érigé partiellement sur

une parcelle située hors de la zone à bâtir, appartient, selon la jurisprudence à l'autorité cantonale compétente conformément à l'art. 25 al. 2 LAT, que ce soit pour en ordonner la démolition ou pour autoriser le maintien de tout ou partie des installations litigieuses (arrêts AC.2011.0255 du 23 août 2012, AC.2010.0137 du 31 juillet 2012 ; AC.2010.0036 du 23 mai 2012 ; AC.2008.0175 du 26 janvier 2011 ; AC 2010.0089 du 7 septembre 2010 ; AC.2008.0262 du 24 novembre 2009 ; AC.2009.0089 du 6 novembre 2009). Dans le canton de Vaud, cette compétence appartient formellement au département en charge de l'aménagement du territoire, soit actuellement le Département de l'intérieur auquel est rattaché le SDT (cf. art. 10 et 120 al. 1 let. a de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC ; RSV 700.11] ).

## **E. 2**

La décision municipale est adressée aux recourants constructeurs, mais ordonne une remise en état sur des parcelles voisines dont ces derniers ne sont pas propriétaires. Les mesures nécessaires à l'élimination d'une situation contraire au droit doivent être dirigées contre le perturbateur. A cet égard, on distingue le perturbateur par comportement et par situation. Le perturbateur par comportement est la personne dont les actes ou omissions, ou ceux des tiers qui dépendent de lui, ont provoqué l'atteinte au bien de police protégé; le perturbateur par situation est la personne tenue de remettre une chose dans un état conforme à l'ordre public, en raison de ses liens avec cette chose, généralement parce qu'elle en dispose ou en jouit comme propriétaire, fermier, locataire ou administrateur (ATF 122 II 65 consid. 6a p. 70; 119 Ib 492 consid. 4b/dd p. 503; 118 Ib 407 consid. 4c p. 415; 114 Ib 44 consid. 2c/aa p. 50; AC.2011.0165 du 21 mars 2012; AC.2009.0291 du 23 novembre 2010; AC.2009.0231 du 15 janvier 2010, consid. 1b; AC.2004.0052 du 22 mars 2005, consid. 1b). Les recourants ayant aménagé le chemin litigieux pendant les travaux de construction sur leur parcelle, il convient de les considérer comme perturbateurs par comportement, de sorte que l'autorité intimée était fondée à leur notifier la décision de remise en état.

## **E. 3**

Le litige porte sur la suppression d'un chemin d'accès aménagé partiellement hors de la zone à bâtir et la remise en état du terrain. a) La loi fédérale sur l'aménagement du territoire définit les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 15 à 17 LAT) . Le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation. Il peut régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée (art. 18 LAT). Selon l'art. 51 LATC, les zones intermédiaires comprennent les terrains dont la destination sera définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier. Elles sont inconstructibles. Le règlement communal peut toutefois y autoriser, dans la mesure où l'affectation future n'en sera pas compromise, l'extension de constructions agricoles ou viticoles existantes ou de nouvelles constructions agricoles. Le Tribunal fédéral a confirmé que les zones intermédiaires prévues par le droit cantonal vaudois étaient des zones d'attente, ou des zones " dont l'affectation est différée " au sens de l'art. 18 al. 2 LAT, et par conséquent elles ne sont pas des zones à bâtir au sens de l'art. 15 LAT (arrêt du TF 1C\_15/2008 du 10 juin 2008, consid. 2.1, Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch, Commentaire LAT, Zürich 1999, art. 18, n° 58). b) En l'espèce, il ressort des pièces au dossier, en particulier du plan de situation établi par le géomètre le 17 avril 2012, que le chemin d'accès provisoire est aménagé partiellement sur la partie Nord de la parcelle n° 3599, colloquée en zone "chalets" et en zone intermédiaire; il mesure à cet endroit environ 40 m. Il s'étend ensuite sur la partie Sud de la parcelle n° 866, classée en zone intermédiaire, et mesure à cet endroit environ 17 m,

puis il rejoint la parcelle n° 25 classée en zone "chalets". Ce chemin provisoire ne correspond ainsi pas à l'assiette de la servitude S.RF 60'836, qui longe la limite Nord de la parcelle n° 3599. Selon les indications données par le géomètre officiel lors de l'inspection locale, le chemin d'accès provisoire est situé à environ deux mètres en aval de l'assiette de la servitude de passage grevant les parcelles n° 3599 et 866 mais à trois mètres en amont de la zone constructible. Il est ainsi aménagé pour l'essentiel hors de la zone à bâtir. Il y a donc lieu d'appliquer les dispositions régissant les constructions et installations implantées hors de la zone à bâtir (cf. art. 22 et 24 ss LAT).

c) L'art. 22 LAT prévoit qu'aucune construction ou installation ne peut être créée sans autorisation de l'autorité compétente. Une telle autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT). Aux termes de l'art. 24 LAT, des autorisations de construire peuvent être délivrées en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT pour des nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). La première de ces deux conditions cumulatives est réalisée lorsque l'ouvrage projeté ne peut être employé conformément à sa destination qu'en un endroit déterminé hors de la zone à bâtir, pour des raisons d'ordre technique, ou bien pour des motifs liés aux conditions d'exploitation économique d'une entreprise, ou encore à cause de la configuration ou des particularités du sol; de même, la construction hors de la zone à bâtir peut se justifier si l'ouvrage en question ne peut être édifié à l'intérieur de celle-ci en raison des nuisances qu'il occasionne. Il s'agit de critères objectifs; les points de vue subjectifs du constructeur, les considérations financières ou les motifs de convenance personnelle n'entrent pas en ligne de compte dans l'appréciation (ATF 129 II 63 consid. 3.1; AC.2007.0034 du 22 janvier 2009 consid. 4a/aa).

d) En l'espèce, le chemin d'accès, tel que mis à l'enquête publique, est destiné avant tout à desservir la parcelle des recourants en zone à bâtir. Il ressort certes de la synthèse CAMAC n° 102172, du 31 mai 2010, que ce chemin pourrait également être utilisé par un agriculteur pour rallier le rural ECA n° 78, sis sur la parcelle voisine n° 4251. Lors de l'inspection locale, la municipalité a toutefois indiqué que cet agriculteur accède à son bien-fonds en empruntant d'autres parcelles au Sud, dont il est également propriétaire et qu'il n'utilisait pas, actuellement, le chemin litigieux. Quoiqu'il en soit, cette question concerne un tiers qui n'était pas partie à la procédure relative au chemin d'accès litigieux et déborde en conséquence de l'objet du litige.

e) La jurisprudence fédérale exclut en principe la création de nouveaux chemins dans la zone agricole lorsqu'ils ont pour fonction d'équiper des terrains de la zone à bâtir (ATF 118 Ib 497 consid. 4). La jurisprudence retient par ailleurs que des installations d'équipement (installations d'approvisionnement en eau, routes privées), lorsqu'elles visent uniquement à desservir des constructions non conformes à l'affectation de la zone agricole, ne peuvent en principe pas être autorisées sur la base de l'art. 24 LAT, parce que leur implantation hors de la zone à bâtir n'est pas imposée par leur destination (arrêts du TF 1C\_257/2012 du 6 septembre 2012 consid. 3.1 ; 1A.32/2005 du 8 décembre 2005 consid. 3.1 ; 1A.256/2004 du 31 août 2005 consid. 5 ; arrêts du Tribunal cantonal AC.2011.0300 du 15 mars 2013 consid. 2). Des exceptions ne sont admises – restrictivement – qu'en présence de circonstances particulières qui indiquent que leur implantation en dehors de la zone à bâtir est imposée par leur destination.

f) En l'occurrence, les recourants invoquent une impossibilité d'aménager un chemin d'accès qui serait entièrement sis en zone à bâtir. Le SDT met en doute cette appréciation et considère que ce motif relève de la convenance personnelle. Il convient dès lors d'examiner dans

quelle mesure un accès en zone constructible s'avère possible, ce qui exclurait alors l'octroi d'une autorisation spéciale fondée sur l'art 24 LAT. Il ressort du dossier que les recourants ont déposé, au mois de juillet 2011, une demande de permis de construire portant sur un chemin d'accès aménagé exclusivement en zone à bâtir, sur les parcelles n° 25 et 3599. Dans sa lettre du 2 mai 2013, ainsi que lors de l'inspection locale, la municipalité a indiqué qu'elle avait renoncé à mettre ce projet à l'enquête publique au motif qu'il n'apparaissait pas possible d'obtenir l'accord de tous les copropriétaires de la parcelle n° 3599, apparemment au nombre de 55. Le représentant de cette copropriété a également indiqué en audience qu'il serait difficile d'obtenir l'accord de l'ensemble de la copropriété. Il n'apparaît en revanche pas qu'un tel accord ait été sollicité. Le refus allégué de cette copropriété n'est ainsi pas démontré et ne permet pas de conclure que le projet d'accès aménagé exclusivement en zone constructible ne pourrait pas être autorisé par la municipalité. En effet, le propriétaire, au bénéfice d'une issue insuffisante sur la voie publique est en droit d'exiger de ses voisins qu'ils lui cèdent le passage nécessaire, moyennant pleine indemnité. Les conditions auxquelles un droit de passage nécessaire peut être reconnu sont réglées par le droit civil (cf. art. 694 du code civil) et il incombe aux propriétaires d'une parcelle dénuée d'accès suffisant à la voie publique d'agir devant les autorités civiles compétentes. Force est donc de constater qu'il n'est pas établi dans quelle mesure il existe une possibilité d'aménager un chemin d'accès sis entièrement en zone constructible. La possibilité de délivrer une autorisation de construire nonobstant les conditions strictes de l'art. 24 LAT n'étant pas démontrée, le SDT était fondé en l'état à refuser la régularisation de l'accès litigieux, comme il l'a d'ailleurs fait dans sa décision du 31 mai 2010.

#### **E. 4**

Reste encore à déterminer si l'ordre de remise en état du chemin aménagé provisoirement par les recourants se justifie au regard de la loi et des principes développés par la jurisprudence. a) Selon les art. 105 al. 1 et 130 al. 2 LATC, 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. L'ordre de rétablir l'état antérieur vise à assurer l'application conforme du droit de l'aménagement du territoire. Les constructions illégales, contraires à la LAT, doivent être démolies; à défaut, le principe de la séparation du territoire bâti et non-bâti serait battu en brèche, et la violation de la loi récompensée (ATF 136 II 359 consid. 6). Le SDT, comme autorité compétente pour l'octroi d'autorisations dérogatoires au sens des art. 24ss LAT, est en droit de faire supprimer, aux frais des propriétaires, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires (art. 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 (cf. AC.2011.0276 du 9 mai 2012, AC.2011.0065 du 27 janvier 2012, consid. 3a). A contrario, lorsque les conditions ne sont pas remplies, l'autorité compétente doit renoncer à la suppression de travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. Par démolition, il faut entendre non seulement la démolition proprement dite de travaux effectués sans droit, mais aussi la remise en état des lieux (cf. AC.2011.0065, précité; AC.2010.0270 du 27 octobre 2011, consid. 5a, et les arrêts cités; Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, Lausanne 1988, p. 200). 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 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 (voir AC.2008.0178 précité et les références citées, notamment RDAF 1982 p. 448). 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 d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a; 111 Ib 213 consid. 6 et les arrêts cités). Les mesures de remise en état doivent toutefois être strictement limitées à ce qui est nécessaire pour atteindre le but recherché. L'autorité doit en effet renoncer à de telles mesures 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 136 II 359 consid. 7.1; 123 II 248 consid. 4b; arrêts AC.2011.0065 et AC.2010.270 précités, et les arrêts cités; AC.2011.0276 précité; AC.2011.0120 du 4 novembre 2011). Le Tribunal cantonal a ainsi jugé à de nombreuses reprises que dans le cadre de l'examen de la proportionnalité d'un ordre de remise en état, il n'est pas possible de faire abstraction d'une planification en cours d'élaboration. Encore faut-il toutefois que celle-ci connaisse un début de concrétisation (AC.2011.0120 précité; voir également AC.2010.0345 du 26 janvier 2012). b) En l'occurrence, les autorités, tant communale que cantonale, ont toléré l'aménagement de l'accès litigieux, en tout cas pendant la durée des travaux de construction sur la parcelle des recourants. Le chemin d'accès aménagé sur l'assiette d'une servitude de passage demeure pour l'instant le seul accès existant entre le chalet des recourants et la voie publique. Le SDT a expressément laissé entendre, le 31 mai 2010, qu'une régularisation de l'accès serait envisageable dans le cadre de la révision de la planification communale. Les constructeurs étaient ainsi fondés à penser que la situation pourrait être ultérieurement régularisée. Il est partant compréhensible, dans ces circonstances et vu aussi les difficultés pratiques évoquées à l'audience quant aux possibilités d'engager des discussions avec les copropriétaires de la parcelle n° 3599, qu'ils n'aient pas entrepris jusqu'ici de démarches en vue de faire reconnaître un passage nécessaire selon le droit civil. Toutefois une telle procédure pourrait avoir des conséquences sur la procédure administrative, en ce sens que, si l'aménagement d'un chemin d'accès dans la zone constructible devait s'avérer impossible, il s'agirait-là d'un élément essentiel que l'autorité cantonale devrait prendre en considération dans le cadre d'un réexamen des circonstances exceptionnelles pour déterminer si une autorisation spéciale de construire un chemin d'accès hors de la zone à bâtir peut être octroyée (art. 24 LAT). Pour ce motif déjà, l'ordre de remise en état des lieux apparaît disproportionné. c) Il ressort également du dossier qu'un projet de planification est à l'étude et l'adoption du nouveau PGA par la Commune de Château-d'Oex pourrait avoir une incidence directe sur la situation des recourants puisque la question de la régularisation du chemin d'accès litigieux pourrait être envisagé dans ce cadre. S'agissant de l'état de cette planification, la municipalité a confirmé en audience qu'un crédit avait déjà été voté par le Conseil communal et que le mandat d'étude avait été confié au bureau GEA J.-M. Vallotton et T. Chanard architectes-urbanistes FSU SA. Le projet connaît donc un début de concrétisation.

Comme indiqué ci-dessus, le SDT avait également évoqué, dans sa décision du 31 mai 2010, la possibilité d'autoriser le projet d'accès au vu de la prochaine révision du PGA. Contrairement à ce qu'indique cette autorité, il n'est pas question d'inclure dans la zone constructible l'entier de la parcelle n° 866 mais uniquement une infime partie de cette parcelle, ainsi que le solde de la parcelle n° 3599 qui n'est pas encore colloqué en zone à bâtir. Certes, à ce stade, on ne sait pas quel sera le contenu du futur PGA révisé. La municipalité a en effet indiqué en audience qu'elle prévoyait également de redimensionner un certain nombre de parcelles afin de se conformer aux exigences légales résultant des récentes modifications de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire en matière de zones à bâtir. Le bureau GEA J.-M. Vallotton et T. Chanard architectes-urbanistes FSU SA, auquel le projet du nouveau PGA a été confié, est également chargé, dans le cadre de son mandat, d'étudier cette question. A l'heure actuelle, le SDT ne peut pas encore se prononcer sur une éventuelle mesure de planification "correctrice"; il pourra le faire ultérieurement, en particulier dans le cadre de l'examen préalable (art. 56 LATC). Au vu de l'ensemble de ces éléments, il paraît donc prématuré d'exclure toute possibilité de régulariser, dans le cadre de la révision du PGA, le chemin d'accès litigieux. L'ordre de remise en état apparaît dans cette mesure disproportionné, en tout cas aussi longtemps qu'une incertitude quant à la possibilité d'aménager un accès sis entièrement en zone à bâtir demeure (voir ci-dessus consid. 4 let. b.) c) Finalement, les recourants ont indiqué en audience qu'ils étaient disposés à renoncer au goudronnage du chemin d'accès à leur parcelle et à se contenter de l'accès existant en tout-venant. La question du maintien de l'accès en l'état a ainsi été évoquée, sans toutefois que le SDT n'ait pris position à ce sujet, tout en laissant entendre en audience qu'il serait disposé à examiner d'éventuelles propositions à cet égard. Un ordre de remise en état paraît dès lors également disproportionné pour ce motif. Au vu de ce qui précède, l'ordre de remise en état apparaît en l'état prématuré et disproportionné et doit en conséquence être annulé, le dossier étant renvoyé aux autorités intimées pour complément d'instruction, puis nouvelle décision: le SDT devra notamment inviter les recourants à entreprendre des démarches sur le plan civil en vue de la modification du tracé de la servitude de passage ou de la cession d'un passage nécessaire. Il appartiendra à la municipalité de faire diligence dans l'élaboration de sa nouvelle planification, voire d'une planification "correctrice" limitée au compartiment de terrain litigieux. La durée de telles démarches et procédures étant incertaine, il serait en revanche contraire au principe de la sécurité du droit de laisser perdurer la situation actuelle non-conforme pour une durée indéterminée. Il paraît ainsi opportun que le SDT impartisse un délai raisonnable aux recourants pour procéder aux démarches précitées, à l'issue duquel il pourra statuer à nouveau.

## **E. 5**

Il s'ensuit que le recours doit être admis et les décisions des autorités intimées ordonnant la suppression du chemin d'accès provisoire annulées. La cause est renvoyée aux autorités intimées afin qu'elles complètent l'instruction dans le sens des considérants. Vu l'issue du litige, les frais de justice sont laissés à la charge de l'Etat (art. 49 et 52 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD ; RSV 173.36]). Les recourants, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat, ont droit à des dépens (art. 55 LPA-VD), à la charge de l'Etat de Vaud, par le SDT, l'ordre de remise en état émanant de cette autorité.

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