

VD_OMNI AC.2012.0122 vom 17. Mai 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-05-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2012.0122

FR: VD_OMNI AC.2012.0122 du 17 mai 2013

IT: VD_OMNI AC.2012.0122 del 17 maggio 2013

Regeste

REYMOND/Municipalité de Lully | Ordre de démolition d'un mur de soutènement en béton armé construit sans autorisation aux abords d'une route communale, en remplacement d'un ancien muret plus petit en pierres sèches. Le plan d'alignement le long de la route communale prévoit une limite des clôtures, environ deux mètres en retrait de la route, et une limite des constructions avec une profondeur plus importante. Bien que l'art. 39 LRou ne le prévoie pas expressément, les communes ont la possibilité d'établir des plans d'alignement concernant les aménagements extérieurs, qui fixent notamment une limite des clôtures, en application de l'art. 47 al. 2 ch. 3 LATC, et prévoir des distances plus importantes que celles de l'art. 8 RLRou.

Erwägungen

E. 1

Déposé en temps utile, le recours satisfait aux conditions formelles énoncées à l'art. 79 de la loi 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

Ne sont pas soumis à autorisation : a. les constructions, les démolitions et les installations de minime importance ne servant pas à l'habitation ou à l'activité professionnelle et dont l'utilisation est liée à l'occupation du bâtiment principal; b. les aménagements extérieurs, les excavations et les travaux de terrassement de minime importance; c. les constructions et les installations mises en place pour une durée limitée. Le règlement cantonal mentionne les objets non assujettis à autorisation.

E. 3

Les travaux décrits sous les lettres a à c de l'alinéa 2 doivent respecter les conditions cumulatives suivantes : a. Ils ne doivent pas porter atteinte à un intérêt public prépondérant telle la protection de la nature, du paysage, des sites et des monuments historiques ou à des intérêts privés dignes de protection tels ceux des voisins; b. ils ne doivent pas avoir d'influence sur l'équipement et l'environnement.

E. 4

Les travaux de construction ou de démolition doivent être annoncés à la municipalité. Ils ne peuvent commencer sans la décision de cette dernière.

E. 5

Dans un délai de trente jours, la municipalité décide si le projet de construction ou de démolition nécessite une autorisation. Elle consulte le Service de l'aménagement du

territoire pour les projets dont l'implantation est située hors de la zone à bâtir et le Service chargé des monuments historiques pour les bâtiments inscrits à l'inventaire ou qui présentent un intérêt local en raison de leur valeur architecturale, paysagère, historique ou culturelle qui est préservée.

E. 6

Ne sont pas assujettis à autorisation : a. les objets ne relevant pas de la souveraineté cantonale; b. les objets dispensés d'autorisation par la législation cantonale spéciale.» b) L'art. 68 du règlement d'application de la LATC du 19 septembre 1986 (RLATC ; RSV 700.11.1) précise le champ d'application de l'art. 103 al. 1 LATC. Il prévoit en particulier que les travaux de nature à modifier de façon sensible la configuration du sol (remblai, excavation, etc.) et les travaux en sous-sol sont subordonnés à l'autorisation de la municipalité, sous réserve de l'art. 68a RLATC (art. 68 let. g RLATC). L'art. 68a RLATC précise, en application des l'art. 103 al. 2 à 6 LATC, les conditions auxquelles la municipalité peut dispenser des objets de la procédure d'autorisation de construire. Ainsi, l'art. 68a al. 2 let. b RLATC prévoit que les aménagements extérieurs, les excavations et les travaux de terrassement de minime importance tels que les clôtures ne dépassant pas 1.20 m de hauteur, tout comme les excavations et travaux de terrassement ne dépassant pas la hauteur de 0.50 m et le volume de 10 m³, ne sont pas soumis à autorisation. c) En l'espèce, l'ouvrage litigieux affiche une hauteur de 50 cm en son point le plus bas et de 2 m en son point le plus haut. Par conséquent, il ne respecte pas les conditions de hauteur fixées à l'art. 68a al. 2 let. b RLATC permettant une dispense d'autorisation. En outre, compte tenu du fait que les travaux litigieux modifient de façon sensible l'apparence du terrain au sens des art. 103 al. 1 LATC et 68 let. g LATC, une autorisation s'avérait donc nécessaire. De surcroît, le règlement du plan général d'affectation du 3 mars 1999 (RPGA) prévoit à son art. 62 que « conformément à l'art. 39 de la loi sur les routes du 10 décembre 1991 et à son règlement d'application, en particulier les art. 8, 9 et 10, il ne peut être créé aucun mur, clôture, remblayage, plantation d'arbres, arbustes ou haies en bordure de route, sans l'autorisation de la Municipalité ou du voyer du II^{ème} arrondissement à Morges s'il s'agit d'une route cantonale. Dans tous les cas, la visibilité et la sécurité doivent être suffisantes. » Par conséquent, il convient d'admettre que l'ouvrage litigieux aurait dû être soumis à une procédure de demande de permis de construire au vu de sa hauteur, de la configuration du sol et compte tenu du fait qu'il se trouve en bordure de route et qu'il était soumis à l'exigence de l'autorisation municipale prévue par l'art. 62 RPGA, autorisation requise notamment pour permettre à l'autorité d'examiner les éventuels problèmes de visibilité. 3. Les recourants soutiennent que la construction litigieuse ne peut pas être condamnée du seul fait de l'absence de mise à l'enquête publique. Il y a donc lieu d'examiner si la construction du mur nécessitait une enquête publique. a) L'enquête publique a un double but. D'une part, elle est destinée à porter à la connaissance de tous les intéressés, propriétaires voisins, associations à but idéal ou autres, les projets de construction au sens large du terme, y compris les démolitions et modifications d'affectation d'un fonds ou d'un bâtiment qui pourraient les toucher dans leurs intérêts; le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend en effet le droit pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant à sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 126 I 15 consid. 2a p. 16, 124 II 132 consid. 2b p. 137 et la

jurisprudence citée). D'autre part, l'enquête publique doit permettre à l'autorité d'examiner si le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'aux plans d'affectation légalisés ou en voie d'élaboration en tenant compte des éventuelles interventions de tiers intéressés ou des avis et autorisations spéciales des autorités cantonales; le cas échéant, de fixer les conditions nécessaires au respect de ces dispositions; l'enquête publique est en principe nécessaire lorsque la décision municipale implique une pesée des intérêts en présence (voir AC.2003.0006 du 7 décembre 2004; AC. 20 02.0174 du 9 décembre 2002; AC. 19 98.0107 du 31 août 1999; AC. 19 96.0013 du 28 avril 1998; AC.1995.0282 du 11 novembre 1998). b) A teneur de l'art. 111 LATC, la municipalité peut dispenser d'enquête publique les projets de minime importance, notamment ceux qui sont mentionnés dans le règlement cantonal. Dans ce cadre, l'art. 72d al. 1 RLATC donne une liste (exemplative) des "objets pouvant être dispensés d'enquête publique"; tels que les clôtures fixes ou murs de clôture, pour autant qu'aucun intérêt public prépondérant ne soit touché et qu'ils ne soient pas susceptibles de porter atteinte à des intérêts dignes de protection, en particulier à ceux des voisins. c) En l'occurrence, le tribunal a déjà vu (consid. 2c) que l'ouvrage litigieux se caractérise par un mur massif en béton armé, d'une hauteur de 50 cm en son point le plus bas et de 2 m en son point le plus haut. Il présente en plus une longueur de 18.5 m et une épaisseur de 20 cm. Il forme de surcroît une aplanie et il a la fonction d'un mur de soutènement contre lequel un aménagement en remblai a été effectué. Il ne saurait dès lors être qualifié d'un ouvrage de minime importance au sens de l'art. 111 LATC et de l'art. 72d RLATC, de sorte qu'aucune dispense d'enquête publique ne pouvait être accordée. Il n'y a ainsi pas lieu de procéder à l'examen des deux conditions cumulatives fixées à l'art. 72d RLATC (absence d'un intérêt public prépondérant touché ou d'atteinte à des intérêts dignes de protection). 4. Il reste à examiner les conséquences de l'absence d'enquête publique dans le cas d'espèce. a) Selon la jurisprudence, l'inobservation des règles de police des constructions relatives aux formalités de l'enquête publique ne suffit pas pour refuser ou annuler l'autorisation de construire délivrée sans enquête. La seule violation des dispositions de forme relatives à la procédure d'autorisation de construire ne permet en principe pas d'ordonner la suppression de travaux qui, s'ils avaient fait l'objet d'une demande en bonne et due forme, auraient dû être autorisés. D'autre part, pour juger si des travaux réalisés sans enquête publique sont conformes aux dispositions légales et réglementaires, il ne se justifie pas nécessairement de les soumettre après coup à une telle enquête, lorsque cette mesure apparaît inutile à la sauvegarde des intérêts des tiers et n'est pas susceptible d'apporter au débat des éléments nouveaux (cf. arrêt GE.2009.0203 du 25 août 2011 consid. 2c et les références). b) En l'occurrence, il convient d'admettre qu'une mise à l'enquête publique a posteriori de l'ouvrage litigieux paraît, d'une part, d'emblée inutile à la sauvegarde des intérêts de tiers, qui ne sont pas mis en péril; en effet, aucun voisin n'est intervenu auprès de la municipalité depuis la construction du mur litigieux pour se plaindre de cet ouvrage, bien visible dans le quartier. D'autre part, une enquête n'est vraisemblablement pas susceptible d'apporter au débat des éléments nouveaux puisque l'instruction du recours a permis de mettre en lumière tous les éléments nécessaires pour statuer sur le fond. L'autorité intimée et les recourants ont eu, en effet, la possibilité de faire valoir l'ensemble de leurs griefs dans le cadre de la présente procédure (arrêts AC.2010.0069 du 31 janvier 2011; AC.2003.0159 du 13 novembre 2003; RDAF 1992 p. 488 ss et les références citées), de sorte que le tribunal est en mesure de statuer en pleine connaissance de cause. Partant, une enquête publique ne s'avère pas nécessaire pour statuer sur la réglementarité du mur. 5. Les recourants soutiennent que le mur litigieux, en

tant que clôture, respecte le règlement d'application de la loi sur les routes, qui ne mentionne aucune distance. L'autorité intimée considère que le mur litigieux ne peut être assimilé à une clôture et soutient qu'il s'agit d'une dépendance au sens de la législation vaudoise sur les routes, qui doit respecter le plan fixant les limites des constructions principales à défaut de plan fixant les limites pour les dépendances . a) Les art. 36, 37 et 39 de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes (LRou; RSV 725.01) ont la teneur suivante: "

Art. 36 Limites de constructions a) Règle générale 1 A défaut de plan fixant la limite des constructions, les distances minima à observer, lors de la construction de tout bâtiment ou annexe de bâtiment, sont les suivantes: a. pour les routes cantonales principales de 1re classe, 18 mètres hors des localités et 15 mètres à l'intérieur des localités; b. pour les routes cantonales principales de 2e classe et secondaires à fort trafic, ainsi que pour les routes communales de 1re classe, 13 mètres hors des localités et 10 mètres à l'intérieur des localités; c. pour les autres routes cantonales secondaires, les routes de berges et les routes communales de 2e classe, 10 mètres hors des localités et 7 mètres à l'intérieur des localités; d. pour les routes communales de 3e classe, 5 mètres à l'extérieur, comme à l'intérieur des localités, sauf en ce qui concerne les sentiers et les servitudes de passage public. 2 La distance est calculée par rapport à l'axe de la chaussée, délimitée par les voies de circulation principales. 3 Aux abords des carrefours, les distances à observer sont déterminées par le département ou la municipalité selon qu'il s'agit de routes cantonales ou communales. **Art. 37** b) **Constructions souterraines et dépendances de peu d'importance** 1 A défaut de plan fixant la limite des constructions souterraines, l'autorité compétente peut autoriser celles-ci ainsi que les dépendances de peu d'importance à une distance de 3 mètres au moins du bord de la chaussée; l'autorisation est refusée lorsque la sécurité du trafic ou la stabilité de la chaussée l'exigent. 2 L'alinéa qui précède est applicable par analogie à la pose de poteaux de lignes aériennes. 3 Le règlement d'application peut prévoir des distances plus élevées pour des installations particulières, telles que garages s'ouvrant sur la voie publique. **Art. 39** d) **Aménagements extérieurs** 1 Des aménagements extérieurs tels que mur, clôture, haie ou plantation de nature à nuire à la sécurité du trafic, notamment par une diminution de la visibilité, ne peuvent être créés sans autorisation sur les fonds riverains de la route. 2 Le règlement d'application fixe les distances et hauteurs à observer." L'art. 8 du règlement d'application du 19 janvier 1994 de la loi sur les routes (RLRou, RSV 725.01.1) auquel renvoie l'art. 39 al. 2 LRou, prévoit ce qui suit : " **Art.**

E. 8

-Murs, clôtures, plantations (art. 39 LR) Les ouvrages, plantations, cultures ou aménagements extérieurs importants ne doivent pas diminuer la visibilité ni gêner la circulation et l'entretien ni compromettre la réalisation des corrections prévues de la route. Les hauteurs maxima admissibles, mesurées depuis les bords de la chaussée, sont les suivantes: a. 60 centimètres lorsque la visibilité doit être maintenue; b. 2 mètres dans les autres cas. Cependant, lorsque les conditions de sécurité de la route risquent d'être affectées, le département ou la municipalité pour les routes relevant de leurs compétences respectives, peut prescrire un mode de clôture, des hauteurs et des distances différentes de celles indiquées ci-dessus. Il ne peut être établi en bordure des routes des clôtures en ronces artificielles ou présentant des parties acérées de nature à entraîner un danger pour les usagers de la route." b) Les art. 36 et 37 LRou réservent donc la possibilité pour les communes de fixer des distances supérieures ou inférieures à celles de la LRou, par le biais d'un plan fixant la limite des constructions, lequel est assimilé à un plan d'affectation communal soumis à la procédure des art. 56 à 62 LATC. La jurisprudence a encore précisé

que des distances inférieures à celles de la LRou pour les dépendances, pouvaient non seulement être fixées par des plans d'alignement mais aussi par des dispositions réglementaires autorisant expressément certains aménagements dans l'espace grevé par la limite des constructions, pour autant que les exigences de sécurité requises par la loi sur les routes soient respectées (AC.2010.0243 du 16 mars 2011 consid. 2c; AC.2009.0094 du 19 mai 2010 consid. 4; AC.2008.0208 du 26 janvier 2010 consid. 7a; AC.2008.0201 du 10 février 2010 consid. 3; AC.2006.0251 du 27 juin 2007; AC.2003.00160 du 28 janvier 2004; AC.2001.0099 du 18 avril 2002). Contrairement aux art. 36 et 37 LRou, l'art. 39 LRou ne réserve pas de plan d'alignement pour les aménagements extérieurs et se réfère simplement au règlement d'application pour fixer les distances et hauteurs qui doivent être observées. Toutefois, les communes peuvent également prévoir, dans leurs plans d'affectation ou d'alignement et leurs plans fixant les limites des constructions, des dispositions spécifiques liées aux ouvrages qualifiés d'aménagements extérieurs au sens de l'art. 39 LRou, tels que les murs et les clôtures le long des voies publiques (art. 47 al. 2 ch. 3 LATC). c) En l'espèce, l'autorité intimée a adopté un plan d'extension fixant la limite des constructions et des clôtures dans la zone de villas « Les Salines » (ci-après : plan d'extension « Les Salines »), approuvé le 5 juillet 1968 par le Conseil d'Etat. Ce plan prévoit selon sa légende deux types de limites, soit une « limite des constructions » et une « limite des clôtures ». La limite principale des constructions est dessinée à une distance de quatorze mètres de la limite de propriété bordant le domaine public; quant à la limite secondaire des clôtures, elle se situe à deux mètres du domaine public. Cette distance à la limite des clôtures peut servir deux buts, à savoir : d'une part, protéger la visibilité à la sortie des accès privés et, d'autre part, réserver l'espace existant pour prévoir un éventuel élargissement ou une modification du tracé de la route, ou la création d'un trottoir ou d'un éventuel arrêt de bus, ou encore des aménagements de modération du trafic ou du mobilier urbain propre aux zones de rencontres. Pour la parcelle en cause, la limite des clôtures a une forme particulière puisqu'elle se trouve à une distance de deux mètres du domaine public, à l'angle sud de la parcelle n° 75, et rejoint en ligne droite, 25 mètres plus loin, la limite du domaine public, formant ainsi un triangle étiré à angle droit avec le domaine public. Or, il apparaît que le mur litigieux est implanté le long de la limite de propriété, en bordure du domaine public, sur toute sa longueur, empiétant ainsi complètement sur la limite des clôtures. Il apparaît donc clairement que le mur litigieux ne respecte ni la limite des clôtures ni, à plus forte raison, celle des constructions. Il est donc indifférent à ce stade de déterminer si le mur litigieux doit être qualifié d'aménagement extérieur au sens de l'art. 39 LRou ou de dépendance au sens de l'art. 37 LRou, car même s'il s'agissait d'un aménagement extérieur comme le soutiennent les recourants, il ne respecte pas la limite des clôtures du plan d'extension « Les Salines ». Ainsi, le tribunal arrive à la conclusion que l'ouvrage litigieux viole le plan d'alignement. 6. Les recourants font valoir qu'ils ont procédé à la construction du mur litigieux afin de remplacer un ancien muret en pierres sèches de même longueur, qui devenait dangereux en raison de son état vétuste, et qu'il s'agirait en fait d'une reconstruction. Ils invoquent implicitement la garantie de la situation acquise pour s'opposer à la remise en état des lieux. a) L'art. 80 LATC régit la situation des ouvrages non conformes aux règles de la zone à bâtir, dans les termes suivants: Art. 80 Bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir 1 Les bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir entrées en force postérieurement, relatives aux dimensions des bâtiments, à la distance aux limites, au coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol, ou à l'affectation de la zone, mais n'empiétant pas sur une limite des

constructions, peuvent être entretenus ou réparés. 2 Leur transformation 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. 3 Les bâtiments en ruine ou inutilisables qui ne correspondent pas aux règles de la zone mentionnée au premier alinéa ne peuvent être reconstruits. Cependant, en cas de destruction accidentelle totale datant de moins de cinq ans, la reconstruction d'un bâtiment peut être autorisée dans son gabarit initial, dans la mesure où un volume comparable ne peut pas être édifié sur la parcelle selon les règles de la zone. L'alinéa 2 est applicable par analogie." b) La reconstruction se caractérise par le remplacement d'éléments d'un ouvrage par d'autres éléments semblables, ne laissant subsister que quelques parties de l'ouvrage primitif (AC.2011.0320 du 31 juillet 2012 consid. 2b). c) En l'occurrence, les recourants ont produit, lors de l'audience, une photographie du muret en pierres sèches qu'ils ont décidé de remplacer par un mur en béton armé. En examinant cette photographie, il apparaît que ce muret mesurait environ six mètres de long et 40 à 60 centimètres de haut, les pierres sèches étant empilées les unes sur les autres ; une barrière en bois blanc se trouvait à un mètre en retrait du muret, offrant ainsi un espace propice à des aménagements floraux, qui d'un point de vue esthétique, présentait des atouts indéniables, contrairement au mur litigieux. Le muret a probablement été construit en limite de propriété et il devait certainement permettre l'aménagement d'une place de stationnement. Il n'existe toutefois pas de plans précis et cotés permettant de l'affirmer ni d'informations sur ses caractéristiques. En comparant la photographie précitée avec le mur litigieux, on constate qu'il ne subsiste aucune partie de l'ouvrage primitif et que la structure tout comme les matériaux sont différents, de sorte que le mur litigieux ne peut être considéré comme une reconstruction; il s'agit donc d'une construction nouvelle. En outre, à la teneur de l'art. 80 al. 3 LATC, une reconstruction ne serait possible qu'en cas de destruction accidentelle totale survenue il y a moins de cinq ans, ce que ne prétendent pas les recourants. Quand bien même tel aurait été le cas en l'espèce, l'art. 82 al. 1 let. c LATC interdit expressément la reconstruction qui empiète sur la limite des constructions. Il apparaît ainsi que les conditions de l'art. 80 LATC ne sont pas remplies pour autoriser la reconstruction du mur. 7. Les recourants invoquent le principe de la bonne foi. Ils se fondent sur le fait qu'ils n'ont pas été invités à faire des démarches particulières de demande de permis de construire ou d'autres demandes d'autorisations municipales suite à leurs contacts avec le municipal Oswald Krieg, en charge du dicastère des routes. a) Découlant directement de l'art.

E. 9

Il résulte des explications qui précèdent que le recours doit être partiellement admis. Plusieurs griefs des recourants ont été rejetés, mais celui relatif au respect du principe de la proportionnalité est admis, ce qui entraîne l'annulation de la décision de la municipalité et le renvoi du dossier à cette autorité pour statuer à nouveau dans le sens des considérants. Comme plusieurs des griefs des recourants sont rejetés, il y a donc lieu de mettre un émolument de justice à leur charge, émolument qui sera réduit pour tenir compte du fait que leur recours est partiellement admis (art. 49 LPA-VD). L'autorité intimée, qui obtient partiellement gain de cause avec l'aide d'un mandataire professionnellement qualifié, aurait droit à des dépens, également réduits compte tenu de l'issue de la procédure. Les recourants, qui obtiennent aussi partiellement gain de cause avec l'aide d'un conseil, ont également droit à des dépens réduits pour le même motif. Il se justifie donc de compenser

les dépens.

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