

VD_OMNI AC.2013.0375 vom 31. Juli 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-07-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0375

FR: VD_OMNI AC.2013.0375 du 31 juillet 2015

IT: VD_OMNI AC.2013.0375 del 31 luglio 2015

Regeste

ACHESON c/ Municipalité d'Etagnières, ROCHAT | L'autorité peut faire supprimer les constructions non conformes mais lorsque la construction a été autorisée par un permis de construire entré en force, un ordre de démolition impliquerait que soient remplies les conditions - restrictives - permettant la révocation du permis de construire. Admission du recours contre la régularisation, notamment, d'un couvert à voiture érigé en limite de propriété, qui compte dans la surface bâtie déjà largement dépassée par la villa et ses annexes. Cette construction a été érigée sans être au bénéfice d'une autorisation en force puisqu'à l'issue de l'enquête publique, la municipalité avait exigé le dépôt d'un plan détaillé des aménagements extérieurs avant tous travaux. En regard du principe de proportionnalité, la démolition doit être ordonnée parce que cette construction massive érigée au sommet d'un mur porte gravement atteinte à la protection que le règlement communal confère aux voisins en imposant un nivellement continu du terrain sur la limite de propriété. Recours au TF rejeté (1C_456/2015 du 8 juin 2016) Demande de révision d'une copropriétaire déclarée irrecevable par le Tribunal fédéral (1F_32/2016).

Erwägungen

E. 1

Sont litigieux en l'espèce les aménagements extérieurs sur la parcelle n° 507 d'Etagnières, qui ont fait l'objet d'une décision du 4 juillet 2013 de la Municipalité d'Etagnières. Il s'agit des ouvrages suivants: un couvert à voitures sis au nord de la parcelle, des panneaux solaires sur une dépendance à l'est de la parcelle et un couvert à voitures sis à l'ouest de la parcelle.

E. 2

Pour ce qui concerne l'objet litigieux le plus proche de la parcelle de la recourante, à savoir le couvert Nord construit en limite de parcelle, les parties font de la situation une analyse diamétralement opposée. a) Pour la recourante, qui rappelle qu'à l'issue de l'enquête de 2007, la décision municipale du 15 janvier 2008 exigeait la présentation avant le début des travaux d'un plan détaillé des aménagements extérieurs, la décision municipale du 1er juin 2010 a refusé l'implantation du couvert Nord pour le motif qu'elle n'était pas conforme à l'art. 28 du règlement communal; le permis complémentaire du 26 juillet 2010 maintenait la décision du 1er juin 2010 ainsi que le premier permis du 15 janvier 2008, en particulier l'obligation de déposer des plans des aménagements extérieurs; néanmoins, les constructeurs, après avoir soumis deux variantes à la recourante, ont exécuté les travaux sans avoir reçu d'autorisation formelle de la municipalité. Or l'art. 28 du règlement communal, qui exige que les mouvements de terrain soient limitées à 80 cm et que le terrain fini soit en continuité avec celui des parcelles voisines, n'est pas respecté puisque en limite de la parcelle 846, dont l'altitude du terrain naturel est de 643,15 m, le terrain aménagé sur

la parcelle 507 du constructeur est à 643,93 m, soit 78 cm plus haut, soutenu par un muret de 80 cm. La recourante conclut principalement à ce qu'ordre soit donné aux constructeurs de démolir le couvert Nord et d'aménager le terrain en limite de la parcelle 846 à une altitude de 643,15 m. Pour la municipalité, qui admet que le coefficient d'occupation du sol est déjà largement dépassé et que seules les annexe d'ores et déjà dûment autorisées et au bénéfice de droits acquis peuvent être réalisées, l'art. 28 du règlement communal n'est pas violé puisque la différence de niveau entre le terrain de la parcelle 846 de la recourante et le couvert Nord est de 78 cm. Les engagements prétendument pris par les constructeurs ne lieraient pas la municipalité. La municipalité déduit du plan de l'architecte Devaux du 20 mars 2013 que le couvert atteindrait une altitude inférieure de 60 cm à celle qu'autorisait le permis de construire du 15 janvier 2008. Dans son ultime écriture du 21 juillet 2014, la recourante relève la présence, dans le dossier fourni par la municipalité après l'audience, de documents montrant que contrairement à ce que prétend la municipalité, celle-ci savait que le constructeur avait annoncé qu'il construirait la variante "light" (sans couvert nord); quant au permis d'habiter du 15 novembre 2012, il indiquait que la construction du couvert nord nécessitait une validation par la municipalité. b) Le tribunal relève tout d'abord, comme la municipalité l'admet elle-même, que le coefficient d'occupation du sol sur la parcelle 507 du constructeur est déjà largement dépassé et que compte tenu des règles communales applicables, le couvert Nord entre dans le calcul de la surface bâtie si bien que sa construction aggraverait le caractère non conforme des constructions sur la parcelle litigieuse. La question n'est donc pas de savoir si le couvert Nord peut à ce jour être mis au bénéfice d'une autorisation de construire: c'est exclu parce que la surface bâtie sur la parcelle excède déjà le maximum que le règlement communal permettrait d'autoriser. Seule peut donc se poser la question d'un éventuel droit acquis, comme le dit la municipalité, ou plus exactement celle de savoir si le constructeur peut se prévaloir d'une autorisation de construire déjà entrée en force. En effet, s'il est vrai que l'autorité peut faire supprimer ou modifier les travaux non conformes aux prescriptions légales et réglementaires (art. 105 LATC), il faut néanmoins réserver l'hypothèse d'un permis de construire entré en force: lorsque la construction a été autorisée, un ordre de démolition impliquerait que soient remplies les conditions permettant de révoquer le permis de construire (AC.2004.0294 du 9 août 2005, consid. 3a/aa; AC.2013.0339 et AC.2013.0340 du 9 juin 2015). En bref et en règle générale, une erreur dans l'application du droit doit être invoquée à l'aide des voies de recours ordinaires ouvertes contre la décision et l'on ne peut revenir sur celle-ci que de manière exceptionnelle si elle est affectée d'erreurs matérielles particulièrement graves. Il faut pour cela que l'intérêt à l'exacte concrétisation du droit objectif l'emporte sur le principe de la confiance. En principe, l'intérêt à la protection de la confiance l'emporte lorsque l'intéressé a déjà fait usage de l'autorisation de construire qui lui a été délivrée, ou encore si la décision est le fruit d'une procédure au cours de laquelle les divers intérêts en présence ont fait l'objet d'un examen approfondi. Sont réservés les faits ou preuves nouveaux postérieurs à la décision. En l'espèce, on ne peut pas suivre la municipalité et le constructeur lorsqu'ils considèrent que ce dernier serait au bénéfice d'un droit acquis en raison de l'issue de l'enquête publique originelle. En effet, le permis de construire du 15 janvier 2008 prévoyait expressément qu'un plan détaillé des aménagements extérieurs devait être présenté pour approbation avant le début de cette partie des travaux. Cette exigence s'imposait en présence d'une coupe longitudinale de l'architecte qui présentait le couvert nord avec au niveau du rez, qui est aussi celui du sol du couvert à voiture nord, une ligne horizontale en gras avec la mention "TA=TN", sans indication d'altitude: cette indication est

grossièrement trompeuse sur un terrain qui est en réalité en pente. C'est dire que les travaux d'aménagement extérieurs n'étaient pas au bénéfice d'une autorisation de construire. Les conditions dans lesquelles ce permis a été délivré sont d'ailleurs pour le moins particulières: alors qu'elle était saisie d'une opposition de la recourante dirigée contre la construction d'un mur haut de 2 m en limite de sa parcelle, la municipalité lui a notifié le 23 août 2007 une décision écartant d'emblée l'opposition, apparemment pour le motif (surprenant) que le propriétaire s'était engagé à rencontrer la recourante. Ensuite, à l'insu de la recourante, la municipalité a continué d'instruire la question de l'altitude maximale de la construction (les documents d'enquête n'indiquaient aucun niveau de référence), avant de délivrer un permis de construire qui précisément, sur la question des aménagements extérieurs, exigeait la présentation d'un plan détaillé à soumettre à son approbation. Cette manière de procéder viole gravement les principes qui sous-tendent les art. 114 et 116 LATC dont il résulte que les opposants doivent connaître exactement la teneur de l'autorisation de construire qui a été délivrée (et non une transcription partielle ou transformée de la décision) afin de pouvoir se déterminer en connaissance de cause sur un éventuel recours (AC.2014.0070 du 27 mai 2015 et les nombreuses références citées). Ces informalités empêchent en tous les cas de considérer que le permis de construire originel aurait force de chose décidée opposable à la recourante pour ce qui concerne les aménagements extérieurs. Quant à la décision du 1er juin 2010 et au permis de construire délivré le 26 juillet 2010, ils sont certes ambigus sur la possibilité de réaliser des couverts dont l'altitude était censée "être maintenue à ce qui avait été autorisé en 2008", mais il faut admettre avec la recourante, puisque le permis de construire du 26 juillet 2010 renvoie expressément aux conditions de celui du 15 janvier 2008, que cette réalisation demeurerait subordonnée à l'approbation par la municipalité d'un plan détaillé des aménagements extérieurs. L'architecte du constructeur ne s'y est d'ailleurs pas trompé puisque dans sa lettre du 6 novembre 2011 à la recourante, il exposait que la municipalité restait dans l'attente d'une variante agréée par elle. De même, pour réfuter la position de la municipalité selon laquelle les engagements entre parties ne lieraient pas l'autorité, le conseil de la recourante attire à juste titre, dans ses déterminations du 21 juillet 2014, l'attention sur le fait que les variantes proposées sont évoquées dans des échanges de courriers électroniques du 2 décembre 2011 entre un représentant du service technique intercommunal et la municipalité. Ainsi, c'est sans être au bénéfice d'une autorisation de la municipalité que le constructeur a édifié le couvert Nord litigieux.

E. 3

Il n'est pas possible d'envisager la délivrance d'une autorisation pour le couvert à voiture nord. Du fait qu'il est soutenu par un mur érigé sur la limite de propriété, il viole en particulier l'art. 28 du règlement communal qui prescrit que le terrain fini doit être en continuité avec celui des parcelles voisines. Il n'y a pas lieu de faire preuve de souplesse lorsque la configuration des lieux, en particulier la pente du terrain ascendante en direction du sud, a pour effet créer un effet de domination des aménagements amont sur le jardin situé à l'aval. A ceci s'ajoute, comme le retient la décision municipale du 4 juillet 2013, que le coefficient d'occupation du sol est déjà largement dépassé indépendamment de toute autre annexe puisque la construction principale occupe 204 m², auxquels s'ajoutent 34 m² pour l'annexe préexistante alors que la surface bâtie ne devrait pas dépasser 155 m². Comme l'a relevé l'arrêt AC.2008.0024 du 13 octobre 2008 cité ci-dessus, le garage existant et les nouveaux couverts à voiture sont assimilés à des dépendances qui entrent également en compte dans le calcul de la surface bâtie, faute de dispositions réglementaires communales contraires. C'est dire que même si le couvert à voiture nord avait été érigé sans rupture de

niveau du terrain par rapport à la parcelle 846 de la recourante, il n'aurait pas pu être autorisé en raison du dépassement du maximum de la surface bâtie pouvant être autorisé.

E. 4

Il n'est pas possible non plus de considérer que le constructeur serait au bénéfice d'une autorisation entrée en force pour les constructions situées sous les panneaux solaires. Elles ne figuraient pas sur le plan de l'enquête publique de 2010, où les panneaux solaires semblaient simplement disposés sur le sol. On ne peut pas suivre l'interprétation que la municipalité fait sur ce point de l'art. 64 du règlement communal quant à la possibilité d'implanter des panneaux solaires, sans imputation sur la surface bâtie, dans l'espace réglementaire à condition qu'ils ne dépassent pas 3 m de hauteur et ne gênent pas le voisinage. Cette disposition n'implique pas qu'une construction fermée puisse être érigée sous les panneaux solaires car si tel était le cas, il deviendrait possible, sur une parcelle où le coefficient d'occupation du sol est déjà dépassé, de construire de nouvelles dépendances en disposant simplement des panneaux solaires sur leurs toits.

E. 5

Pour ce qui concerne le couvert Ouest, on peut hésiter sur la question de savoir s'il est (partiellement en tout cas) au bénéfice d'une autorisation de construire. Le fait est qu'il apparaît sur le plan de l'enquête publique de 2010. La recourante elle-même l'admet apparemment puisqu'elle demande seulement de "réduire la surface bâtie du couvert Ouest aux dimensions autorisées par le permis de construire délivré le 26 juillet 2010". Ce couvert semble donc au bénéfice, pour une partie au moins de sa surface, d'une autorisation qui a été délivrée à tort puisque le coefficient d'occupation du sol est dépassé, mais qui est entrée en force dans la mesure qui résulte de l'enquête publique de 2010.

E. 6

Reste ainsi à déterminer s'il y a lieu d'ordonner la démolition des constructions et installations qui ne sont pas au bénéfice d'une autorisation entrée en force. L'art. 105 LATC prévoit ce qui suit: Art. 105 - Travaux non conformes aux dispositions légales et réglementaires 1 La municipalité, à son défaut le département, est en droit de faire suspendre et, le cas échéant, supprimer ou modifier, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. 2 Les dispositions pénales cantonales et fédérales sont réservées Selon la jurisprudence constante (v. p. ex. 1C_269/2013 du 10 décembre 2013), 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 123 II 248 consid. 4a p. 255; 108 la 216 consid. 4b p. 218). L'autorité renonce 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 (arrêt 1C_107/2011 du 5 septembre 2011; ATF 123 II 248 consid. 3a/bb p. 252; 111 Ib 213 consid. 6 p. 221 ss et les arrêts cités). a) Pour ce qui concerne le couvert à voiture nord, il y a lieu de tenir compte du fait qu'il porte gravement atteinte à la protection que l'art. 28 du règlement communal confère aux voisins en imposant un nivellement continu du terrain sur

la limite de propriété. Au lieu de la continuité du terrain exigée, le couvert à voiture construit en limite de propriété, appuyé sur un mur surmonté d'une barrière opaque puis d'une lourde charpente culminant sur un large virevent bordant le toit, se présente avec son toit en tuile comme une prolongation de la villa qui domine le jardin de la recourante en créant une impression d'écrasement. A ceci s'ajoute que le constructeur a décidé unilatéralement de s'affranchir de l'exigence d'une autorisation communale qu'il savait nécessaire et qu'en outre, après avoir annoncé qu'il porterait son choix sur une version "Light" prévoyant des places de parc sans couvert, ce qui a peut-être affaibli la vigilance de la municipalité et de ses voisins, il a néanmoins érigé le couvert litigieux. En regard de ces éléments, le préjudice que constitue la démolition du couvert et la remise en état des lieux, dont l'importance économique n'est d'ailleurs pas chiffrée, ne suffit pas à l'emporter sur l'intérêt au respect du règlement communal. Il y a donc lieu, comme le demande la recourante, d'ordonner la démolition du couvert Nord et le réaménagement du terrain en limite nord de la parcelle 507 en continuité avec celui de la parcelle 846, soit à une attitude de 643,15 m. b) La décision attaquée régularise à tort les installations situées sous les panneaux photovoltaïques à l'est de la parcelle 507. Le principe de la proportionnalité ne permet pas de renoncer à les faire démolir. En effet, il ne s'agit que de constructions légères, à savoir une partie fermée qui sert de cabanon pour ranger les outils de jardin et une partie ouverte qui est en partie occupée par une armoire en plastique abritant la tondeuse à gazon. Il faut tenir compte à cet égard du fait que le constructeur a multiplié depuis le début des travaux les procédés qui lui ont permis de surélever et d'agrandir ses diverses constructions en violation du règlement communal. Il n'y a pas lieu de tolérer une extension supplémentaire de la surface bâtie. Quant aux panneaux eux-mêmes, ils ne pourront être réinstallés que s'ils sont au bénéfice d'une nouvelle autorisation délivrée au terme d'une procédure respectant le droit d'être entendu des voisins. c) Quant au couvert à voiture Ouest, il s'agit d'une installation que le règlement communal ne permettrait pas d'autoriser mais qui a néanmoins été autorisée dans la mesure prévue par l'enquête de 2010. La municipalité le rappelle dans la décision attaquée. Il n'y a pas d'abus du pouvoir d'appréciation dans la manière dont elle a considéré que même si cette construction devait excéder quelque peu l'ampleur du couvert autorisé (tel semble être le cas au vu des plans), il paraîtrait disproportionné d'ordonner une remise en état de cette dépendance. Il faut bien voir en effet que contrairement au couvert Nord, le couvert ouest ne se trouve pas directement en limite de propriété et que l'intérêt de la recourante à en faire réduire la surface, peut-être sur la face opposée à celle qu'elle voit depuis chez elle, est insignifiant.

E. 7

Vu ce qui précède, les conclusions de la recourante sont admises pour l'essentiel. Il y a lieu de mettre un émolument à la charge du constructeur. Bien que la commune ait compliqué l'instruction en retardant jusqu'après l'audience la production de son dossier, l'arrêt sera rendu sans frais pour elle mais elle doit à la recourante, tout comme le constructeur, des dépens qui tiennent compte de l'ampleur des opérations auxquelles ces circonstances ont contraint son conseil.