

VD_OMNI AC.2013.0471 vom 14. August 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-08-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0471

FR: VD_OMNI AC.2013.0471 du 14 août 2014

IT: VD_OMNI AC.2013.0471 del 14 agosto 2014

Regeste

ERBEYA/Municipalité de Nyon, Service Immeubles, Patrimoine et Logistique | Pose sans autorisation de tuiles non-réglementaires sur un toit de la vieille-ville de Nyon. Confirmation de l'ordre municipal de remise en état compte tenu de l'intérêt public en jeu et du fait que la recourante n'est pas de bonne foi. Malgré le fait que la construction concernée est récente, que la surface de la toiture est relativement restreinte et que celle-ci n'est pas visible de la rue, doit être considéré comme prépondérant l'intérêt au respect et à l'application efficace d'une disposition du règlement communal qui tend à garantir l'esthétique des constructions dans un site de grande valeur historique et architecturale. Pas de violation du principe de l'égalité de traitement dès lors que la municipalité exige de manière constante le respect de la disposition en cause, les cas de non-conformité étant antérieurs au règlement en vigueur.

Erwägungen

E. 1

a) L'art. 19 let. e RC, relatif à la zone urbaine de l'ancienne ville, a la teneur suivante: "Les toits doivent être couverts de tuiles plates en terre cuite, non brillantes; les parties métalliques apparentes doivent être en cuivre ou en taule peinte. Sont réservés les cas d'entretien de toiture non-conformes." b) Il n'est pas contesté que les tuiles posées par la recourante ne sont pas des tuiles plates et qu'elles contreviennent par conséquent à l'art. 19 let. e RC. Cela étant, il y a lieu d'examiner si l'ordre de remise en état peut être confirmé.

E. 2

a) Selon les art. 105 al. 1 et 130 al. 2 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), 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. 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 AC.2012.0384 du 5 novembre 2013; AC.2008.0178 du 29 décembre 2008; AC.2007.0259 du 6 mai 2008 confirmé par l'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. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (voir par exemple 1C_260/2008 du 26 septembre 2008), l'ordre de démolir une construction illicite n'est en soi pas contraire au principe de la proportionnalité. 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 (ATF 123 II 248 consid. 3a/bb p. 252; 111 Ib 213 consid. 6b p. 224; 102 Ib 64 consid. 4 p. 69). Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de la proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit 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 consid. 4a p. 255; 111 Ib 213 consid. 6b p. 224 et la jurisprudence citée). b) S'agissant de la pose de tuiles non réglementaires, le Tribunal administratif avait notamment dû se prononcer sur le cas d'un bâtiment sis dans le périmètre de l'ancienne ville médiévale de Payerne sur lequel des tuiles "Vaudaises" avaient été posées en lieu et place des "petites tuiles plates du pays d'un ton correspondant aux toitures traditionnelles de la région" exigées par le règlement du plan de quartier régissant la parcelle en question. Le tribunal avait relevé que les tuiles qui avaient été utilisées n'étaient pas conformes au règlement et que la constructrice n'était pas de bonne foi. Il avait toutefois annulé la décision municipale imposant le remplacement des tuiles "Vaudaises" par des petites tuiles plates après avoir constaté que les constructions les plus proches du bâtiment litigieux étaient sensiblement plus hautes et avaient un toit plat et que d'autres immeubles situés dans le périmètre du plan de quartier avaient une couverture autre que les petites tuiles plates du pays. Il avait ainsi relevé que la portion de la ville concernée, bien que située historiquement dans le périmètre de la vieille ville, ne présentait pas une unité de constructions et de toitures remarquable, dont la préservation présenterait un intérêt public important. Le tribunal avait d'autre part constaté que le toit du bâtiment de la recourante se distinguait des toits du voisinage plus par la couleur de ses tuiles neuves que par leur dimension et que la différence de trame entre les tuiles "Vaudaises" et les petites tuiles plates était peu perceptible. Or, avec le temps, la couleur des tuiles neuves allait se rapprocher de celle des tuiles du voisinage, ce qui allait encore diminuer la différence entre la couverture du bâtiment en question et les toits des immeubles recouverts de petites tuiles plates. Le tribunal relevait également l'existence d'un projet immobilier dans le voisinage avec trois constructions plus élevées que le bâtiment litigieux, qu'elles ceintureraient partiellement, la construction la plus proche devant être dotée d'un toit un toit plat. Si cet avant-projet immobilier devait être réalisé, le bâtiment litigieux ne serait plus visible depuis les rues environnantes. Dans ces conditions, le tribunal avait considéré que la dérogation au règlement du plan de quartier apparaissait de peu d'importance et que l'intérêt à ce que la couverture en tuiles "Vaudaise" soit remplacée par des petites tuiles plates du pays était disproportionné par rapport au coût de l'opération (pose d'échafaudages, renforcement de la charpente, acquisition des tuiles de remplacement et pose), ainsi qu'au résultat escompté (différence de trame peu perceptible) (cf. arrêt AC.2000.0013 du 27 janvier 2004). Dans un arrêt du 6 mai 2008 (AC.2007.0259), confirmé par le Tribunal fédéral (TF 1C_260/2008 du 26 septembre 2008), la CDAP a examiné le cas d'un bâtiment sis dans la zone de village de la Commune de Chexbres sur lequel avaient été posées des tuiles plates du pays "engobées" alors que le règlement communal prévoyait que la couverture devait obligatoirement être réalisée en tuiles plates et que les tuiles engobées étaient interdites. A l'origine, les constructeurs avaient obtenu une dérogation afin de poser des ardoises artificielles en Eternit. La Municipalité avait, par décision du 1^{er} octobre 2007, demandé le remplacement des tuiles plates du pays engobées par des tuiles plates du pays non engobées, ceci afin de respecter le règlement communal. Interpellée dans le cadre de la procédure de recours, la Section monuments et sites du Département des infrastructures avait indiqué qu'elle s'opposait aux tuiles engobées, soit des tuiles dotées artificiellement d'une couleur brun

foncé devant simuler un état vieilli du toit, et qu'elle préconisait l'utilisation de tuiles avec des teintes naturelles (soit dans le Canton de Vaud des tuiles rouges ou jaunes avec des nuances plus ou moins foncées). La CDAP avait admis le recours et annulé la décision municipale en relevant que les tuiles non engobées s'assombrissaient également avec le temps, que les tuiles choisies n'étaient pas d'une couleur choquante ou criarde provoquant un contraste saisissant avec les constructions avoisinantes, que le périmètre de la zone village ne présentait pas une unité de constructions et de toitures remarquable dont la protection présentait un intérêt public important, qu'il apparaissait que l'harmonie des lieux - à laquelle veillait la municipalité - n'était pas gravement perturbée et que, en conséquence, elle ne commandait pas impérativement une remise en état. Dans ces circonstances, le coût des travaux de remplacement des tuiles, qui s'élevait à 50'000 fr., apparaissait très élevé et partant disproportionné au regard de l'intérêt public en cause. Il était en outre relevé que la Municipalité, en autorisant la pose d'ardoises artificielles en Eternit, avait montré qu'elle n'exigeait pas impérativement des matériaux naturels et qu'elle-même admettait une dérogation à la règle. Dans un arrêt du 23 mars 2010 (AC.2009.0187), la CDAP s'était prononcée sur le remplacement de tuiles en Eternit par des tuiles en terre cuite vernies ayant un effet brillant et glacé effectué sans autorisation sur le toit d'une villa sise dans la zone d'habitation de faible densité de la Commune de Chardonne. Le règlement communal (art. 72) prévoyait ce qui suit: "les toitures seront recouvertes de tuiles de terre cuite ou de tuiles fibrociment ou béton. La Municipalité peut refuser un matériau et/ou une couleur qui nuirait à l'aspect des lieux. Elle peut autoriser un autre matériau pour autant qu'il s'intègre à l'aspect des lieux (al. 1)". Sur la base de la vision locale, la CDAP avait constaté que la toiture de la villa des recourants était plus brillante que celles des toitures avoisinantes. Le tribunal relevait toutefois que la toiture était recouverte de tuiles de terre cuite, soit un matériau expressément autorisé; seul était finalement litigieux le degré de brillance des tuiles qui n'était pas défini par le règlement communal; celui-ci n'imposait pas les tuiles de terre cuite d'aspect mat ni n'interdisait expressément la pose de tuiles brillantes. Le tribunal relevait que la toiture litigieuse ne nuisait pas gravement à l'aspect des lieux et que la violation de l'art. 72 du règlement communal pouvait donc être qualifiée de mineure. Il relevait en outre la présence d'un hôtel surplombant la villa des recourants qui disposait de surfaces réfléchissantes (baies vitrées etc.) incomparablement plus étendues et plus visibles de loin (surtout depuis l'aval, côté lac) et de plusieurs villas aux alentours disposant de panneaux solaires sur le toit, qui étaient bien plus brillants que la toiture des recourants. Le tribunal relevait encore que les tuiles litigieuses ne devaient pas entraîner un préjudice appréciable pour le voisinage, d'autant que la brillance des tuiles devait s'estomper avec le temps. En outre, l'attitude des recourants n'était pas comparable à celle du constructeur qui avait enfreint délibérément la réglementation et entendait mettre l'autorité devant le fait accompli. Le tribunal soulignait à cet égard que les recourants avaient immédiatement reconnu avoir commis une erreur en n'ayant pas demandé préalablement l'autorisation à la municipalité ni soumis un échantillon de tuile pour approbation, qu'ils s'étaient ensuite déclarés prêts à repeindre à leurs frais les tuiles "d'un vernis de rénovation incolore" ou d'une "peinture noire mate" et que c'était la municipalité qui avait refusé de telles propositions, car la suppression de la brillance du toit ne pouvait être garantie à long terme (25 ans au minimum) par le fabricant. Ces circonstances, ajoutées au coût des travaux de remise en état (de 25'000 fr. environ en tenant compte des frais de montage des échafaudages et de la revente des tuiles litigieuses à un tiers de son prix d'achat), faisaient apparaître la mesure incriminée comme disproportionnée par rapport à l'intérêt public

poursuivi, soit le respect du règlement communal.

E. 3

a) En l'espèce, on a vu que les tuiles litigieuses ne respectent pas l'exigence posée par l'art. 19 let. e RC selon laquelle, dans la zone urbaine de l'ancienne ville, les tuiles doivent être plates. Quand bien même la recourante soutient que les tuiles Joran utilisées auraient un relief très peu marqué, ces tuiles ne sont pas plates et on ne saurait dès lors considérer que la dérogation à la règle soit mineure. b) L'art. 19 let. e RC est une disposition relative à l'esthétique des constructions. Les dispositions cantonales et communales relatives à l'esthétique des constructions répondent en principe à un intérêt public important, concrétisé par l'art. 3 al. 2 let. b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) tendant à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (cf. arrêt AC.2008.0024 du 13 octobre 2008 consid. 1b/bb). En l'occurrence, cet intérêt public est d'autant plus marqué que l'on se trouve au cœur de la vieille ville de Nyon qui, comme l'a notamment confirmé le représentant du service cantonal spécialisé lors de l'audience, est considérée d'importance nationale dans le cadre de l'inventaire ISOS, ceci concernant aussi bien sa situation que ses qualités spatiales, historiques et architecturales. A cet égard, on peut relever que la couverture des toits, notamment la forme des tuiles, constitue un élément important par rapport aux objectifs de protection de la vieille ville de Nyon. Pour ce qui est des bâtiments environnants, la vision locale a permis de constater que 90% des bâtiments de la rue Delafléchère étaient couverts par des tuiles conformes au règlement communal et que c'était également le cas de la grande majorité des bâtiments de la vieille ville. A cet égard, le cas d'espèce ne saurait ainsi être comparé à celui concernant l'ancienne ville médiévale de Payerne (arrêt AC.2000.0013 précité) où le tribunal avait constaté que la portion de la ville concernée, bien que située historiquement dans le périmètre de la vieille ville, ne présentait pas une unité de constructions et de toitures remarquable, dont la préservation présenterait un intérêt public important. Le cas d'espèce présente également certaines caractéristiques qui tendent à relativiser l'atteinte portée à l'intérêt public en jeu, à savoir la préservation des caractéristiques historiques et architecturales de la vieille ville de Nyon. Sur ce point, on note principalement que le bâtiment de la recourante est une construction récente sans intérêt particulier, ce qui était déjà le cas de la construction qui l'a précédé. On relève également que la surface de toiture concernée est relativement restreinte. On pourrait encore mentionner que la toiture n'est pas visible depuis le sol. Cet élément ne devrait toutefois pas être déterminant. Dans une affaire qui concernait la pose d'un jacuzzi sur le toit d'un immeuble classé sis dans la ville de Vevey, le Tribunal fédéral a ainsi jugé que, dans la mesure où le classement avait pour but d'assurer la conservation de la substance du bâtiment et le maintien de son intégrité matérielle, la question de savoir si les atteintes portées à l'immeuble étaient visibles de la rue, du ciel ou même seulement de l'intérieur de l'immeuble ne semblait pas décisif (TF 1C_111/2008 du 8 août 2008 consid. 4.2). Ce raisonnement peut s'appliquer par analogie s'agissant des règles en matière d'esthétique des constructions s'appliquant dans un site bâti à protéger tel que celui de la vieille ville de Nyon. c) Pour ce qui est de la bonne foi, il résulte de l'instruction menée par le tribunal que, lorsque la recourante a soumis un échantillon de tuiles à la municipalité à mi-novembre 2012 selon ses dires, les tuiles Joran étaient déjà commandées. La recourante a ensuite rapidement fait poser les tuiles, sans attendre la prise de position de l'autorité communale, qui lui a été communiquée le 26 novembre 2012. La recourante a ainsi mis la municipalité devant le fait accompli et ne peut se prévaloir de sa bonne foi. Sur ce point, la recourante ne

saurait tirer argument du fait que, compte tenu de l'arrivée de la mauvaise saison, elle devait rapidement couvrir son bâtiment. Cette contrainte n'était en effet pas telle qu'elle l'empêche d'attendre une dizaine de jours la réponse de la municipalité. De même, la recourante ne saurait tirer argument du fait que son couvreur lui aurait conseillé de poser des tuiles Joran plutôt que des tuiles plates, ceci apparemment pour des raisons de coût et de facilité de pose. d) Tout bien considéré, le tribunal de céans parvient à la conclusion que la pesée d'intérêts qui est à la base de la décision municipale ne prête pas le flanc à la critique. Face à une constructrice qui a mis l'autorité devant le fait accompli, doit en effet être considéré comme prépondérant l'intérêt au respect et à l'application efficace d'une disposition du règlement communal qui tend à garantir l'esthétique des constructions dans un site de grande valeur historique et architecturale. Quand bien même le remplacement des tuiles existantes par des tuiles plates implique un coût non négligeable, la décision attaquée est ainsi fondée au regard de la pesée des intérêts en présence et respecte le principe de la proportionnalité.

E. 4

La recourante invoque une violation du principe de l'égalité de traitement au motif que de nombreux bâtiments des environs seraient couverts de tuiles arrondies, sans susciter d'interventions de la municipalité, et au motif que de nombreuses violations du règlement communal seraient tolérées dans la vieille ville. a) Il y a inégalité de traitement au sens de l'art. 8 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) lorsque, sans motifs sérieux, deux décisions soumettent deux situations de fait semblables à des règles juridiques différentes; les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 137 I 58 consid. 4.4 p. 68; 136 I 297 consid. 6.1 p. 304, 345 consid. 5 p. 347/348, et les arrêts cités). Cela étant, 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 faussement, 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 persévérera dans l'inobservation 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.2010.0111 du 20 février 2011 consid. 6; 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.2010.0111 précité consid. 6; AC.2010.0122 du 26 juillet 2011 consid. 4d). b) En l'espèce, les représentants de la municipalité ont indiqué lors de l'audience que, depuis l'entrée en vigueur du règlement actuel sur les constructions en 1985, l'autorité communale a exigé de manière constante le respect de l'art. 19 let. e du règlement. Il n'y a pas lieu de mettre en doute la véracité de cette affirmation, les cas invoqués par la recourante concernant des bâtiments dont les tuiles ont été posées avant 1985. Vu ce qui précède, les conditions pour que la recourante puisse se prévaloir de l'égalité dans l'illégalité ne sont pas réunies. Peu importe à cet égard que, antérieurement au règlement entré en vigueur en 1985,

des autorisations aient pu être délivrées en violation de la réglementation de l'époque régissant la forme des tuiles. Des violations aussi anciennes de règlements qui ne sont plus en vigueur ne sauraient en effet fonder un droit à l'égalité dans l'illégalité.

E. 5

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté. Au vu de ce résultat, il y a lieu de mettre les frais de justice, arrêtés à 2'500 fr., à la charge de la recourante. La commune qui obtient gain de cause et qui a consulté un avocat, a droit aux dépens qu'elle a requis, arrêtés à 2'000 francs.

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