

VD_OMNI AC.2014.0002 vom 30. Juni 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-06-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2014.0002

FR: VD_OMNI AC.2014.0002 du 30 juin 2015

IT: VD_OMNI AC.2014.0002 del 30 giugno 2015

Regeste

VAN DER LOO/Municipalité de La Tour-de-Peilz | Recours contre la décision municipale de démolir un mur de soutènement réalisé sans autorisation de construire en limite de propriété. Les recourants se prévalent d'avoir déposé une demande de permis de construire a posteriori afin de régulariser ledit ouvrage mais n'ont fourni aucun élément (formulaire, plans) permettant à la municipalité de statuer sur leur requête. Conformément au principe de la bonne foi, et même en présence d'irrégularités, cette dernière aurait néanmoins dû se prononcer dans un délai raisonnable sur la demande qui lui était adressée. En plus de la destruction de l'ouvrage litigieux, la décision querellée aurait ainsi également dû trancher la question de son maintien sur la base d'une autorisation délivrée a posteriori. Renvoi à l'autorité intimée pour nouvelle décision.

Erwägungen

E. 1

Il convient de déterminer dans un premier temps l'objet du litige. a) L'objet du litige est défini par trois éléments: la décision attaquée, les conclusions du recours et les motifs de celui-ci. Selon le principe de l'unité de la procédure, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous forme de décision. L'objet du litige peut être réduit devant l'autorité de recours, mais pas étendu, ni modifié (ATF 136 V 362 consid. 3.4.2 p. 365). Le juge administratif n'entre pas en matière sur des conclusions qui vont au-delà de l'objet du litige qui lui est soumis (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1 p. 426; 125 V 413 consid. 1a p. 414, et les références citées). L'art. 79 al. 2 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), disposition applicable au recours de droit administratif devant le Tribunal cantonal par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, précise du reste que le recourant ne peut pas prendre des conclusions qui sortent du cadre fixé par la décision attaquée. b) Selon l'art. 74 al. 2 LPA-VD, « l'absence de décision peut également faire l'objet d'un recours lorsque l'autorité tarde ou refuse de statuer ». Selon la jurisprudence, commet un déni de justice formel l'autorité qui ne statue pas ou n'entre pas en matière sur un recours ou un grief qui lui est soumis, alors qu'elle devrait le faire (ATF 128 II 139 consid. 2a p. 142; 127 I 31 consid. 2a/bb p. 34; 125 I 166 consid. 3a p. 168). Toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable (art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 - Cst.; RS 101). Ce principe, dit de célérité, figure également à l'art. 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101) s'agissant du déroulement des procédures de type judiciaire, où il a une portée équivalente (cf. ATF 119 Ib 311 consid. 5 p. 323). Il y a par conséquent retard injustifié assimilable à un déni de justice formel

contraire à l'art. 29 al. 1 Cst., lorsque l'autorité tarde à statuer dans un délai approprié, soit diffère sa décision au-delà de tout délai raisonnable. Le recours pour déni de justice porte seulement sur la prétention de l'intéressé à obtenir une décision (arrêts AC.2012.0229 du 1er mars 2013 consid. 1 et référence; AC.2011.0223 du 15 novembre 2011 consid. 1b; GE.2010.0004 du 9 avril 2010 consid. 1b et référence). Pour le reste, pour que le déni de justice soit réalisé, il faut naturellement que l'autorité soit compétente et obligée de statuer (arrêts AC.2012.0229 précité consid. 1; AC.2011.0223 précité consid. 1b GE.2010.0004 précité consid. 1b et référence). En l'absence de dispositions légales spéciales impartissant à l'autorité des délais pour statuer, le caractère raisonnable du délai s'apprécie au regard de la nature de l'affaire et de l'ensemble des circonstances, notamment l'ampleur et la difficulté de l'affaire (ATF 135 I 265 consid. 4.4 p. 277; 131 V 407 consid. 1.1 p. 409; 125 V 188 consid. 2a p. 191/192 et les arrêts cités). c) En l'espèce, le litige porte formellement sur la décision de la municipalité du 14 novembre 2013 ordonnant la démolition d'un mur de 1m20 de hauteur et de quelques 28 mètres de longueur en limite de parcelles 566 et 2809 du registre foncier de La Tour-de-Peilz. Il n'est pas contesté que le litige ne concerne pas la décision de refus du permis de construire du 27 février 2013 ni les deux autres demandes de construction d'un mur similaire à l'endroit litigieux (dont l'une aurait été mise à l'enquête publique du 15 octobre au 13 novembre 2014 et l'autre aurait été déposée récemment en ce sens auprès de la municipalité selon courrier du conseil de l'autorité intimée du 8 janvier 2015). Selon l'autorité intimée, l'ordre de démolition litigieux fait suite au refus du permis de construire notifié aux recourants par décision du 27 février 2013 dans le cadre de l'enquête publique ayant eu lieu du 4 septembre au 4 octobre 2010, les recourants ayant entamé les travaux de construction sans autorisation correspondante. Cette décision n'ayant pas fait l'objet d'un recours, elle est à ce jour définitive et exécutoire et ne saurait être remise en cause dans le cadre de la présente procédure, ce que les recourants ne contestent par ailleurs pas. Selon les recourants toutefois, les travaux litigieux ont démarrés avant la notification du refus du permis susmentionné, selon lettre de la municipalité du 8 février 2013 demandant l'arrêt immédiat des travaux et ont été suivis d'une demande régularisation avec dispense d'enquête publique adressée à la municipalité le 27 février 2013 qui se serait donc croisée avec la décision de refus du permis de construire de la même date. La demande de régularisation porterait donc sur le mur déjà construit, atteignant une hauteur de 1m20 sur toute sa longueur et non pas sur le projet initialement mis à l'enquête, portant sur un mur d'une hauteur de 2m30 à 2m50 suivant les endroits, ni sur les demandes de construction d'un mur similaire subséquentes. Les recourants semblent donc se plaindre d'un déni de justice formel, la municipalité n'ayant pas statué sur la demande de régularisation du mur litigieux existant. Quelle que soit la chronologie, l'interprétation et les motifs avancés par les parties au sujet du mur litigieux, force est de constater que les travaux de construction en cause ont débuté sans que les recourants soient au bénéfice d'une autorisation de construire, ce qui a amené la municipalité à ordonner leur arrêt, par courrier du 8 février 2013, puis leur démolition, par décision du 14 novembre 2013 dont est recours. Ce faisant, l'autorité intimée semble avoir statué par la négative sur la demande de régularisation avec dispense d'enquête publique formulée par les recourants le 27 février 2013. La question de savoir si l'autorité a commis de déni de justice formel en ne prenant pas position sur la demande de régularisation des travaux litigieux ou, à tout le moins, en n'examinant pas ce grief des recourants concernant le caractère réglementaire du mur dans le cadre de la décision de remise en état, peut toutefois demeurer indécis dans la mesure où le recours doit être admis pour un autre motif. Ainsi, l'objet du litige se limite à examiner le bien-fondé de l'ordre de

démolition du 14 novembre 2013, la demande de régularisation des recourants étant traitée dans ce cadre, en particulier sous l'angle de la proportionnalité de l'ordre litigieux.

E. 2

a) L'art. 103 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11) pose le principe du caractère obligatoire du permis de construire pour tout travail de construction ou de démolition, en surface ou en sous-sol, modifiant de façon sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un bâtiment, sous réserve des plans de quartier équivalant à un permis de construire (art. 69a al. 1 et 72a al. 2 LATC) et des travaux non soumis à autorisation au sens de l'art. 103 al. 2 et 3 LATC. Les demandes de permis de construire sont en principe soumises à l'enquête publique (art. 109 LATC). Exceptionnellement toutefois, la municipalité peut accorder le permis de construire sans enquête publique, s'agissant des projets de minime importance (art. 111 LATC; cf. art. 68a al. 2 du règlement du 19 septembre 1986 d'application de la LATC – RLATC; RSV 700.11.1). Sur la forme, l'art. 108 LATC précise que la demande de permis est adressée à la municipalité (al. 1). Le règlement cantonal et les règlements communaux déterminent, pour les divers modes de construction et catégories de travaux, les plans et les pièces à produire avec la demande, ainsi que le nombre d'exemplaires requis. La demande n'est tenue pour régulièrement déposée que lorsque ces exigences sont remplies (al. 2). Les pièces et indications à fournir avec la demande de permis de construire figurent à l'art. 69 du règlement du 19 septembre 1986 d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC; RSV 700.11.1). Il s'agit essentiellement des plans du projet et du questionnaire général. b) 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. 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). c) En l'espèce, il n'est pas contesté que le mur litigieux a été érigé sans avoir fait l'objet d'une demande de permis de construire, de sorte que l'ordre de démolition de la municipalité apparaît comme bien-fondé dans son principe. Les recourants soutiennent toutefois que, nonobstant le non respect des règles relatives à la procédure d'autorisation, le mur serait

conforme au droit et devrait, de ce chef, être régularisé a posteriori . Bien que le non respect des règles relatives à la procédure d'autorisation de construire ne suffise pas en tant que tel à justifier un ordre de démolition si l'ouvrage est conforme aux prescriptions matérielles applicables, force est de constater qu'en l'occurrence, il n'est pas possible d'apprécier le caractère réglementaire du mur litigieux en l'état du dossier, et ce nonobstant l'audience avec vision locale que la cour a tenue sur place le 6 octobre 2014. En effet, la demande de permis avec dispense d'enquête publique que les recourants ont adressé à la municipalité le 27 février 2013 est une simple lettre qui ne comporte en annexe ni formulaire de demande de permis de construire ni plan indiquant les caractéristiques de l'ouvrage, en particulier ses dimensions et les cotes du terrain. Seuls un plan de situation et deux photos, indiquant une hauteur de 1m20 et une longueur de 28m étaient joints à ce courrier. Or, il appartenait aux recourants de fournir les éléments nécessaires afin que leur demande de permis avec dispense d'enquête publique puisse être considérée comme étant régulièrement déposée quant à la forme et afin que l'autorité puisse apprécier le caractère régulier de l'ouvrage sur le fond. On ne saurait sous cet angle faire grief à l'autorité intimée de ne pas avoir instruit d'office en se rendant sur place et en prenant des mesures du terrain, ni de ne pas s'être substituée aux recourants dans l'établissement des plans de l'ouvrage. Sans ces éléments, il n'est pas aisé de déterminer si l'ouvrage litigieux est ou non soumis à autorisation au sens de l'art. 103 LATC ou s'il peut être dispensé d'enquête publique au sens de l'art. 111 LATC comme le demandent les recourants. Les recourants semblent ainsi avoir échoué dans la preuve du caractère réglementaire du mur litigieux.

E. 3

Cependant, le manquement des recourants ne dispense pas l'autorité d'agir dans un délai raisonnable et conformément au principe de la bonne foi protégé par l'art. 9 Cst. Lorsqu'une demande de permis, fut-elle irrégulière quant à la forme, lui est adressée, l'autorité se doit d'y statuer formellement par une décision motivée. a) Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 Cst. implique notamment pour l'autorité, l'obligation de motiver sa décision, afin que l'intéressé puisse la comprendre et l'attaquer utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Aussi, l'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, l'obligation de motivation couvrant l'examen de toutes les questions décisives pour l'issue du litige (ATF 138 I 232 consid. 5.1; 137 II 266 consid. 3.2; 136 I 229 consid. 5.2; 134 I 83 consid. 4.1). Pour autant qu'elle ne soit pas d'une gravité particulière, la violation du droit d'être entendu commise en première instance peut être guérie si le justiciable a la faculté de se déterminer dans la procédure de recours, pour autant que l'autorité de recours dispose d'un plein pouvoir d'examen, en fait et en droit (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2; 135 I 279 consid. 2.6.1; 133 I 201 consid. 2.2; 132 V 387 consid. 5.1; 130 II 530 consid. 7.3; art. 98 LPA-VD). b) En l'espèce, la décision entreprise se fonde en guise de motivation sur le refus des recourants de reculer la construction du mur litigieux à l'intérieur de leur parcelle. Elle n'indique pas les dispositions légales et réglementaires sur lesquelles cette exigence s'appuierait et ne statue pas sur la demande de régularisation déposée par les recourants dans ce cadre. La municipalité se prévaut certes, dans la présente procédure du caractère lacunaire des plans, mais n'a jamais interpellé les recourants avant de rendre la décision entreprise afin que ceux-ci produise un dossier régulier quant à la forme contenant les pièces et indications requises par l'art. 69 RLATC. Il ressort plutôt du dossier que lors de la séance qu'elle a organisée le 25 avril 2013, la municipalité a tenté de convaincre les recourants de lui octroyer une servitude de passage public et que l'ordre de démolition fait

suite au refus des recourants de reculer le mur à l'intérieur de leur parcelle afin de permettre à la municipalité de réaliser à terme un chemin piétonnier. On relève par ailleurs que, malgré un préavis positif du Service de l'Urbanisme et des Travaux publics, la municipalité avait déjà refusé, par décision du 27 février 2013, le premier permis de construire sollicité par les recourants, pour les mêmes motifs. Pour le surplus, la municipalité n'examine à aucun moment la réglementarité du mur litigieux et ne statue pas explicitement sur la demande de régularisation déposée par les recourants le 27 février 2013. Il n'appartient pas à l'autorité de recours de substituer son propre examen à celui de la municipalité et ce, d'autant plus que le dossier des recourants est effectivement lacunaire. La décision attaquée viole le droit d'être entendu des recourants de par son défaut de motivation, en particulier s'agissant du caractère réglementaire du mur et de la possibilité de le régulariser a posteriori, avec ou sans mise à l'enquête. Or, cette question, sur laquelle l'autorité intimée n'a pas statué, est décisive pour l'issue du litige, s'agissant notamment de la proportionnalité de l'ordre de démolition contesté. Ce vice n'a pas pu être guéri en instance de recours, malgré les nombreuses interpellations de la cour, auprès des recourants, s'agissant du caractère lacunaire de leurs plans, et auprès de la municipalité, s'agissant des motifs de son refus. Dans ces conditions, la décision entreprise doit être annulée et la cause renvoyée à la municipalité pour nouvelle décision dans le sens du présent considérant. Au vu de l'annulation de la décision entreprise pour défaut de motivation, il ne peut être statué davantage sur les autres griefs des recourants (proportionnalité de l'ordre de démolition en cas de non-conformité au droit et égalité de traitement s'agissant de l'esthétique) que la municipalité devra également examiner et motiver dans le cadre de sa nouvelle décision.

E. 4

Au vu de l'issue du pourvoi, les frais de la procédure seront partagés entre les recourants et la municipalité en application de l'art. 49 al. 2 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD à la procédure de recours. Bien que les recourants obtiennent formellement gain de cause de par l'annulation de la décision entreprise, on relève que leur comportement dans le cadre de la procédure et dans l'ensemble des relations qu'ils entretiennent avec l'autorité intimée au sujet des différents projets de construction du mur litigieux est à la limite de l'abus de droit prohibé par l'art. 2 CC. On rappelle en particulier que les recourants ont agi de mauvaise foi en entamant la construction du mur en question en dépit de l'absence de toute autorisation y relative et ont persisté dans une attitude chicanière malgré un refus formel du permis, en déposant pas moins de quatre demandes d'autorisation pour des projets plus ou moins similaires et, parfois, comme c'est le cas de leur demande de régularisation du 27 février 2013, sans se soucier du respect des règles relatives à la procédure d'autorisation et sans faire le moindre effort pour faciliter la tâche de l'autorité intimée et du tribunal quant au bien-fondé de leur grief. Ce comportement a eu pour effet de compliquer la procédure, l'annulation de la décision entreprise impliquant une reprise de l'instruction ab ovo par l'autorité intimée. On relève également que cette dernière n'est pas exempte de reproche. La manière choisie par la municipalité pour conditionner à deux reprises l'octroi du permis de construire sollicité par les recourants à la cession d'une bande de terrain en vue de la création d'un passage public et sans statuer sur le caractère conforme au droit de l'ouvrage litigieux malgré une demande formelle en ce sens, est pour le moins critiquable. Ces motifs, a priori étrangers aux règles du droit de la construction régissant le mur litigieux ont conduit à l'annulation de la décision entreprise pour défaut de motivation suffisante. Ayant succombé, la municipalité n'a pas droit à des dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD a contrario). Pour les mêmes motifs que ceux susmentionnés, l'indemnité à titre

de dépens à laquelle les recourants auraient pu prétendre au sens de l'art. 55 al. 1 LPA-VD est supprimée en application de l'art. 56 al. 1 LPA-VD, les recourants ayant inutilement compliqué la procédure.

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