

VD_OMNI AC.2016.0342 vom 13. Oktober 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-10-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2016.0342

FR: VD_OMNI AC.2016.0342 du 13 octobre 2017

IT: VD_OMNI AC.2016.0342 del 13 ottobre 2017

Regeste

A. _____/Municipalité de Corcelles-près-Concise, Direction générale de l'environnement DGE-DIRNA | Recours contre une décision municipale ordonnant le dépôt d'un dossier de permis de construire à des fins de régularisation d'un hangar à bateau et d'un muret construits sans droit dans les années 1980 et de l'agrandissement d'un bâtiment non conforme à ce qui avait été autorisé en 2009. Décision valable à la forme. Bien qu'elle ne contienne pas de dispositif en tant que tel, la décision énonce de manière claire les points sur lesquels elle fixe les droits et obligations du recourant. Le fait d'avoir notifié la décision sous pli simple n'affecte pas sa validité. La Municipalité est en droit d'exiger les plans d'exécution afin d'examiner s'il se justifie de mettre les travaux litigieux à l'enquête publique après coup ou de les dispenser d'enquête publique, cela même si les constructions datent de plus de 30 ans. Les ouvrages incriminés se trouvant en zone à protéger (aire forestière et lac), le dépôt de plans d'exécution ne constitue pas une mesure disproportionnée par rapport à l'intérêt public en jeu et ne procède pas d'un formalisme excessif. Par ailleurs, les plans permettront de connaître l'état actuel des ouvrages réalisés sans droit jusqu'à ce jour pour prévenir tous nouveaux travaux de transformation. Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

Déposé en temps utile et selon les formes prescrites par la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36, art. 75, 79 et 95), le présent recours est formellement recevable, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Dans un premier grief, le recourant s'en prend à la validité formelle de la décision. Il soutient que la décision attaquée n'est pas valable dès lors qu'elle ne contient pas de dispositif. a) Selon l'art. 3 al. 1 LPA-VD, est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet: de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations (let. b), ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (let. c). L'art. 42 LPA-VD précise le contenu de la décision dans ces termes: " Art. 42 Contenu La décision contient les indications suivantes: a. le nom de l'autorité qui a statué et sa composition s'il s'agit d'une autorité collégiale; b. le nom des parties et de leurs mandataires; c. les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie ; d. le dispositif; e. la date et la signature; f. l'indication des voies de droit ordinaires ouvertes à son encontre, du délai pour les utiliser et de l'autorité compétente pour en connaître." Le dispositif de la décision constitue précisément la partie de la décision qui statue sur les

droits et obligations au sens de l'art. 3 LPA-VD. La jurisprudence en la matière exige des décisions administratives qu'elles formulent de manière clairement reconnaissable les points sur lesquels elles fixent les droits et obligations de leur destinataire, ce qui implique qu'elles ne se contentent pas seulement d'énoncer le contenu des normes applicables (voire d'y renvoyer seulement), mais qu'elles les appliquent concrètement en formulant clairement les obligations imposées (arrêt AC.2014.0145 du 28 octobre 2014 consid. 2c/bb et les références citées). De même, une décision administrative ne doit pas formuler une obligation en l'assortissant d'une condition dont la réalisation ne peut pas être constatée dans la décision (AC.2011.0009 du 19 octobre 2011). b) En l'espèce, la lettre du 23 août 2016 comprend trois points. Le premier point concerne le "permis de construire de 2009". L'autorité intimée y revient sur les travaux réalisés de manière non conforme au permis de construire de 2009, exposant qu'ils empiètent sur l'aire forestière et ne peuvent donc pas être autorisés sans l'aval des Services de l'Etat. La Municipalité a dès lors imparti un délai au 23 septembre 2016 au recourant pour "déposer un dossier un dossier d'enquête concernant ces travaux réalisés sans autorisation et sans respecter les plans de 2009 ayant conduit au permis de construire" . Force est ainsi de constater que l'autorité intimée a clairement formulé les obligations imposées au recourant, à savoir de constituer un dossier dans la perspective d'une mise à l'enquête, étant précisé qu'une telle exigence peut faire l'objet d'une décision, sujette à recours (cf. AC.2014.0115 du 14 novembre 2014 consid. 3; AC.2013.0161 du 30 octobre 2013 consid. 2b). Dans le deuxième point de sa décision, intitulé "autres aménagements" l'autorité intimée s'est référée au hangar à bateaux et au muret longeant la propriété du recourant côté lac, indiquant que ces constructions devaient également faire l'objet du dossier d'enquête à constituer selon point 1. Là encore, le recourant ne saurait se plaindre d'un manque de clarté quant à l'obligation qui lui est signifiée. Enfin, sous point 3, la Municipalité a imparti un délai au 23 septembre 2016 au recourant pour réaliser les plantations compensatoires, se référant ainsi implicitement au permis de construire de 2009, ce que le recourant ne pouvait ignorer dès lors que cette question avait déjà été abordée dans des échanges de correspondance antérieurs, en particulier dans sa lettre du 8 juillet 2016. Manifestement, la décision attaquée comprend la formulation clairement reconnaissable des points sur lesquels elle fixe les droits et obligations du recourant, de sorte qu'il ne saurait invoquer l'absence d'un dispositif dans la décision. c) Le recourant se plaint en outre de ce que la décision lui a été notifiée sous pli simple alors qu'elle aurait dû l'être par pli recommandé. Les décisions sont en principe notifiées à leurs destinataires sous pli recommandé ou par acte judiciaire (art. 44 al. 1 LPA-VD). Si les circonstances l'exigent, notamment lors de décision rendues en grand nombre, l'autorité peut notifier ses décisions sous pli simple ou sous une autre forme; la notification doit dans tous les cas intervenir par écrit (art. 44 al. 2 LPA-VD). En l'espèce, quand bien même elle aurait dû en principe avoir lieu par pli recommandé, la notification de la décision attaquée a été faite au conseil du recourant sous pli simple. La forme écrite prescrite "dans tous les cas" à l'art. 44 al. 2 LPA-VD a donc été respectée. Le fait de ne pas avoir notifié l'acte sous forme recommandée ne saurait enlever à la lettre du 23 août 2016 son caractère de décision, ce d'autant que le recourant a reçu la décision attaquée et pu former recours dans le délai utile et faire ainsi valoir tous ses droits. Mal fondé, ce grief doit être rejeté. d) On relèvera que le recourant se plaint que la notification de la décision attaquée l'aurait empêché de requérir un délai supplémentaire pour déposer un dossier d'enquête. Cet argument doit également être rejeté. En effet, le recourant a pu obtenir l'octroi d'un délai supplémentaire au 30 novembre 2016, par la lettre de l'autorité intimée du

27 septembre 2016, délai qu'il n'a au demeurant pas respecté, à l'exception du point relatif aux plantations compensatoires.

E. 3

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). Dans sa réplique du 16 décembre 2016, le recourant a indiqué avoir fait planter cinq arbres et dix-sept buissons durant le mois de novembre 2016, réalisant ainsi les plantations compensatoires exigées par le SFFN et par la Municipalité dans la décision attaquée. Il y a donc lieu d'en prendre acte et de considérer que le recourant ne conteste plus le chiffre 3 de la décision attaquée relative à la question des plantations compensatoires.

E. 4

Le recourant dénonce une violation de son droit d'être entendu, dans la mesure où l'autorité intimée ne se serait pas déterminée sur les arguments qu'il avait invoqués dans ses différents courriers. Selon lui, il aurait été opportun, par économie de procédure, que ses arguments soient étudiés "dans le cadre d'une éventuelle dispense d'enquête". a) Le droit d'être entendu prévu par les art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), 17 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; RSV 101.01) et 33 ss LPA-VD implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision (cf. art. 42 let. c LPA-VD). Selon la jurisprudence, la motivation d'une décision est suffisante lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son raisonnement, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (TF 2D_38/2011 du 9 novembre 2011 consid. 3.2; 1C_383/2010 du 11 avril 2011 consid. 2.1 et la référence citée). L'autorité peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige; il suffit que le justiciable puisse apprécier correctement la portée de la décision et l'attaquer à bon escient et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (ATF 133 I 270 consid. 3.1 p. 277). La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (TF 2D_38/2011 précité consid. 3.2.1; RDAF 2009 II p. 434, 2C_23/2009 consid. 3.1). La violation du droit d'être entendu commise en première instance peut être guérie si le justiciable dispose de 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 135 I 279 consid. 2.6.1 p. 285; 133 I 201 consid. 2.2 p. 204; 132 V 387 consid. 5.1 p. 390, et les arrêts cités). b) En l'occurrence, il est vrai que la décision attaquée ne reprend pas chacun des arguments développés par le recourant dans sa lettre du 8 juillet 2016, et la Municipalité ne mentionne pas les dispositions légales fondant sa décision. Cependant, il ressort des différents échanges de courriers ayant précédé la décision attaquée que le recourant avait connaissance du fait que les constructions litigieuses n'avaient pas été autorisées et que l'autorité intimée avait besoin des plans d'exécution pour statuer sur le sort de ces travaux. La Municipalité n'était pas tenue de répondre au recourant point par point. Quoi qu'il en soit, dans l'hypothèse où la municipalité aurait violé son devoir de motivation, un tel vice a de toute façon été réparé dans la procédure de recours, dès lors que le Tribunal cantonal dispose du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure et que le recourant a

pu librement s'exprimer devant lui. Mal fondé, ce grief doit également être rejeté.

E. 5

Le recourant soutient que les modifications apportées au projet de transformation de la maison d'habitation n° ECA 283, de même que le hangar à bateaux et le mur en béton extérieur, ne nécessitent pas d'enquête publique. En effet, selon lui, aucun autre administré n'est gêné pas les constructions litigieuses. Le recourant invoque ensuite la garantie des droits acquis et la prescription, soutenant que le hangar à bateaux et le mur n'ayant fait l'objet d'aucune plainte depuis plus de 35 ans, le droit de l'autorité d'en exiger la démolition serait prescrit, rendant ainsi inutile et vaine une mise à l'enquête publique aussi tardive. a) Selon l'art. 22 al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. La loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11) dispose à son art. 103 al. 1 qu'aucun 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 terrain ou d'un bâtiment, ne peut être exécuté avant d'avoir été autorisé. L'art. 103 al. 2 let. a LATC prévoit toutefois que ne sont pas soumises à autorisation 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. L'art. 68a al. 2 let. a du règlement du 19 septembre 1986 d'application de la LATC (RLATC; RSV 700.11.1) précise la notion d'ouvrage de minime importance. D'après l'art. 104 LATC, avant de statuer sur la demande de permis de construire, il incombe à la municipalité non seulement de s'assurer que le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires et aux plans d'affectation, mais encore de vérifier "si les autorisations cantonales et fédérales préalables nécessaires ont été délivrées" (al. 2). L'art. 120 al. 1 LATC soumet à autorisation cantonale spéciale les constructions hors des zones à bâtir (let. a), les constructions, ouvrages, entreprises et installations présentant un intérêt général ou susceptibles de porter préjudice à l'environnement ou créant un danger ou un risque, faisant l'objet d'une liste annexée au RLATC, cette liste devant indiquer le département compétent (let. c), ainsi que les constructions, ouvrages, installations et équipements soumis à autorisation ou qui doivent être approuvés selon des dispositions légales ou réglementaires fédérales ou cantonales (let. d). La procédure de mise à l'enquête, régie notamment par l'art. 109 LATC, 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 constructions 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. Sous cet angle, elle vise à garantir leur droit d'être entendu. 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 autorités cantonales, le cas échéant, de fixer les conditions nécessaires au respect de ces dispositions (cf. arrêts AC.2014.0202 du 9 juin 2015 consid. 2b; AC.2014.0400 du 20 mai 2015 consid. 1a; AC.2014.0064 du 30 mars 2015 consid. 1b et les références citées). Selon 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, parmi lesquels figurent notamment les cabanes, 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. Le Tribunal cantonal a déjà jugé à plusieurs reprises que la municipalité ne peut accorder une dispense d'enquête que si le projet n'est pas susceptible de porter atteinte à quiconque posséderait un intérêt digne de protection à empêcher la construction. En d'autres termes, il faut qu'aucune personne pouvant posséder la qualité pour recourir au Tribunal cantonal (notamment les voisins) ne soit touchée par la décision attaquée (cf. arrêts AC.2014.0064 du 30 mars 2015 consid. 1c; AC.2014.0115 du 14 novembre 2014 consid. 3a; AC.2010.0069 du 31 janvier 2011 consid. 5a et les références citées). L'enquête publique est la règle et la dispense d'enquête constitue une exception. L'art. 111 LATC définit exhaustivement les possibilités de la dispense d'enquête (Bovay/Didisheim/Sulliger/Thonney, Droit fédéral et vaudois de la construction, 2010, n° 1 ad art. 111 LATC et la référence citée). Lorsque les conditions de l'art. 111 LATC sont réalisées, la commune a la possibilité, mais pas l'obligation de dispenser d'enquête publique. Cela ressort expressément du texte légal (cf. aussi RDAF 2007 I 143 s) et signifie que lorsque les conditions de l'art. 111 LATC sont réalisées, la commune a le choix de soumettre ou non le projet à enquête publique (AC.2016.0371 du 19 avril 2017 consid. 4a).

b) Selon l'art. 105 LATC, la municipalité, à son défaut le département, est en droit de supprimer ou modifier tous les travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires (al. 1). La compétence d'exiger la démolition d'une installation pour rétablir une situation conforme au droit est soumise en principe à un délai de péremption de trente ans. Exceptionnellement, cette compétence peut être exercée au-delà du délai en question si des motifs de police au sens strict imposent une telle mesure. Inversement, l'autorité peut en être déchue avant l'écoulement des trente ans lorsque le principe de la confiance le commande. C'est notamment le cas lorsque l'autorité compétente a toléré pendant des années un état dont elle connaissait ou aurait dû connaître l'illégalité; cependant seul celui qui a agi de bonne foi peut y prétendre (cf. TF 1C_196/2016 du 13 février 2017 consid. 2.2. et les références citées). Le propriétaire d'une construction érigée illégalement hors de la zone à bâtir, qui doit être tolérée en vertu de la protection de la bonne foi, peut entretenir celle-ci pour autant que les travaux nécessaires ne requièrent pas d'autorisation. Il ne peut en revanche pas prétendre la rénover, la transformer partiellement, l'agrandir ou la reconstruire (cf. arrêt 1A.17/2004 du 19 mai 2004 consid. 2 publié in ZBl 106/2005 p. 384 avec une note d'Arnold Marti; arrêt 1C_514/2011 du 6 juin 2012 consid. 5.4; RUDOLF MUGGLI, Commentaire LAT, 2010, n. 11 s. ad art. 24c LAT et les références). Une construction illégale détruite volontairement ou accidentellement ne peut être rebâtie (cf. arrêt 1C_486/2015 du 24 mai 2016 consid. 2.1.2).

E. 6

a) En l'occurrence, nonobstant le terme "dossier d'enquête" utilisés dans la décision attaquée, celle-ci n'ordonne pas la mise à l'enquête publique, mais se borne à exiger les plans (d'exécution) de tous les travaux de construction qui ont été réalisés sans autorisation (hangar et mur extérieur) ou de manière non conforme à l'autorisation donnée (permis de construire du 13 février 2009 pour les transformations de la villa), afin que la municipalité puisse se prononcer sur le sort desdits travaux et en particulier sur leur éventuelle régularisation. Ce n'est qu'une fois que les plans d'exécution (y compris les coupes) relatifs à tous les ouvrages réalisés sans autorisation auront été soumis à la municipalité que celle-ci devra examiner s'il se justifie de mettre les travaux litigieux à l'enquête publique après coup (ce qui paraît en effet superflu vu l'ancienneté des constructions) ou de les dispenser d'enquête publique. Ensuite, il appartiendra à la municipalité d'accorder un permis de

construire a posteriori, le cas échéant après avoir obtenu préalablement les autorisations spéciales octroyées par les services cantonaux compétents, si elle estime que les travaux non autorisés sont conformes aux dispositions légales et réglementaires; dans le cas contraire, la municipalité, respectivement l'autorité cantonale compétente, devront soit ordonner la démolition des ouvrages non autorisés et illégaux, pour autant que le principe de la proportionnalité soit respecté et que le droit d'exiger la démolition des constructions exécutés n'ait pas atteint le délai de péremption, soit le cas échéant les tolérer. La question de la mise ou non à l'enquête publique a posteriori des travaux litigieux et d'un éventuel ordre de démolition (ou tolérance) devront ainsi faire l'objet de décisions ultérieures susceptibles de recours. La décision attaquée – qui se limite à demander le dépôt des plans d'exécution – s'inscrit également dans le cadre de la délivrance d'un permis d'habiter ou d'utiliser. Selon l'art. 128 al. 1, 2^{ème} phrase, LATC, cette autorisation ne peut être délivrée que si les conditions fixées par le permis de construire ont été respectées et si l'exécution correspond aux plans mis à l'enquête (cf. aussi art. 79 RLATC). Il incombe ainsi à la municipalité de vérifier que la construction est conforme aux plans approuvés ainsi qu'aux conditions posées par le permis de construire et que les travaux extérieurs et intérieurs sont suffisamment achevés pour assurer la sécurité et la santé des habitants (cf. AC.2011.0385 du 20 novembre 2012 consid. 2a). Enfin, le dépôt d'un dossier comportant les plans d'exécution devra permettre à la municipalité de connaître l'ampleur et les dimensions exactes des ouvrages réalisés sans droit jusqu'à ce jour, à savoir leur état actuel, pour prévenir tous nouveaux travaux de transformation ou d'agrandissement ou encore de reconstruction de ces ouvrages. Il s'agit d'éviter que le recourant ne procède subrepticement à de nouveaux travaux illégaux et que la municipalité ne puisse comparer l'état des constructions avant et après d'éventuels travaux en vue d'en ordonner la démolition. Certes, le recourant fait encore valoir que le hangar à bateaux a été cadastré en qualité de couvert à bateaux, que ses dimensions n'ont jamais été remises en question et qu'en définitive on lui reproche uniquement d'avoir fermé latéralement ce couvert. Mais aucun plan de coupe de ce hangar ni aucun descriptif ne figure au dossier, si bien que l'on ignore notamment sa hauteur et les matériaux utilisés. b) En résumé, c'est à bon droit que la municipalité a ordonné le dépôt d'un dossier contenant les plans d'exécution de tous les travaux non autorisés sur la parcelle du recourant, ordre qui ne porte pas gravement atteinte aux intérêts du recourant. Etant donné qu'une partie des ouvrages incriminés se trouvent dans une zone à protéger (aire forestière et lac), le dépôt de plans d'exécution ne constitue pas une mesure disproportionnée par rapport à l'intérêt public en jeu et ne procède pas d'un formalisme excessif. A noter également que le recourant ne démontre pas que la municipalité se serait montrée beaucoup plus sévère avec lui qu'avec d'autres propriétaires, s'agissant du simple dépôt d'un dossier pour des constructions illicites. c) Invoquant le principe de la sécurité du droit, le recourant fait valoir qu'afin de juger la conformité du hangar à bateaux en particulier, il faudrait examiner l'état législatif et réglementaire à l'époque de la construction, "avec les inconvénients que cela implique" . Cet argument tombe à faux. En effet, l'ancienne propriétaire de la parcelle du recourant avait été dûment informée de l'impossibilité de construire un hangar à bateaux en raison du fait que cette construction s'implanterait dans une zone forestière ainsi qu'à l'intérieur d'une zone de non bâtir du plan d'extension cantonal n° 20. Cette interdiction n'a jamais été remise en cause, et le recourant ne fait d'ailleurs pas valoir que la construction aurait été conforme au droit. Comme le relève la DGE, le hangar à bateaux a été construit illégalement mais le canton a négligé de demander des mesures permettant le rétablissement d'un état conforme au droit. Certes,

l'écoulement du temps fait aujourd'hui probablement obstacle à l'intervention des autorités; la construction n'en demeure pas moins illégale et ne bénéficie pas de la garantie des droits acquis.

E. 7

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Succombant, le recourant supporte les frais de justice, légèrement réduits vu l'absence de mesures d'instructions particulières. Le recourant sera astreint au paiement de dépens en faveur de l'autorité intimée, qui a procédé avec l'assistance d'un avocat (art. 49, 55, 91 et 99 LPA-VD).

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