

VD_OMNI AC.2018.0305 vom 12. März 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-03-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2018.0305

FR: VD_OMNI AC.2018.0305 du 12 mars 2019

IT: VD_OMNI AC.2018.0305 del 12 marzo 2019

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____, D. _____ /Municipalité de Savigny, E. _____ | Confirmation, compte tenu du pouvoir d'appréciation de la municipalité, de l'interprétation de l'art. 67 al. 2 du règlement communal, qui prévoit que, "à l'exception des murs de piscines contigus aux fonds voisins, le terrain fini doit être en continuité avec les parcelles voisines": la municipalité peut distinguer les murs de soutènement construits le long du domaine public, qui ne sont pas concernés par l'art. 67 al. 2 RPGA, de ceux qui sont érigés en limite de propriété d'une parcelle privée voisine, qui ne peuvent pas être autorisés. Recours partiellement admis et décision réformée en ce sens que le tronçon de mur parallèle à la limite de propriété de la parcelle privée voisine doit être démoli et le terrain remis en état en continuité de cette dernière. La remise en état n'est pas disproportionnée car le préjudice, au demeurant non chiffré, que constitue pour le constructeur l'enlèvement du mur et d'une partie de la terre ne l'emporte pas sur l'intérêt des recourants à ne pas subir les inconvénients qui découlent de l'ouvrage litigieux.

Erwägungen

E. 1

Aux termes de l'art. 75 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD; BLV 173.36), a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a) ou toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b). Dans le cas particulier, la qualité pour recourir de B. _____ – au demeurant non contestée – est donnée puisque cette dernière, qui a formé opposition à l'ouvrage lors de la mise à l'enquête publique, est atteinte par une décision relative à un ouvrage édifié en partie le long de la limite de la parcelle dont elle est propriétaire. Cette dernière a un intérêt digne de protection à ce que la décision autorisant l'ouvrage, cas échéant renonçant à sa suppression, soit annulée ou modifiée. Enfin, que la qualité pour recourir soit donnée à l'un des recourants suffit au tribunal pour entrer en matière sur le fond.

E. 2

Tandis que les plans initialement soumis à l'enquête publique et autorisés le 14 juin 2016 prévoyaient que le terrain de la parcelle 1848 soit raccordé à celui du domaine public et de la parcelle 1354 par un talus végétal, la constructrice a construit un remblai et érigé un mur, surmonté d'une clôture en treillis, parallèlement au trottoir public de la route de la Roche, en retrait de celui-ci. L'ouvrage d'une longueur totale d'environ 30 m. est interrompu pour permettre d'accéder aux deux villas situées au sud, dont la construction a été autorisée le 14 juin 2016. Au sud-est, le mur se poursuit à angle droit, le long de la limite entre les parcelles

1848 et 1354, sur une distance de 5,93 m. C'est ce mur érigé sans autorisation qui fait l'objet de la décision dont est recours. En audience, l'autorité intimée a reconnu qu'elle n'aurait pas dû dispenser cet ouvrage de mise à l'enquête publique comme elle avait commencé à le faire, avant de faire marche arrière. La décision attaquée, qui traite de la régularité du mur et qui renonce à en exiger la remise en état d'une partie, relève de l'application de l'art. 105 al. 1 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; BLV 700.11). Selon cette disposition, 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.

E. 3

Tout d'abord, les recourants se plaignent que le dossier d'enquête publique serait incomplet : le plan de situation de l'ouvrage litigieux ne comprendrait pas toutes les cotes du terrain permettant d'apprécier précisément l'ensemble des mouvements de terre et les altitudes du terrain naturel. a) Les art. 84 et 85 RPGA invoqués par les recourants, prévoient ce qui suit : " Art. 84 Plan des aménagements extérieurs Chaque mise à l'enquête doit être accompagnée d'un plan des aménagements extérieurs, indiquant les accès voitures, les places de stationnement, les surfaces vertes, les murs et clôtures, etc. Art. 85 Plan de situation / Début des travaux Le plan de situation indique clairement la surface du terrain servant de base de calcul du coefficient d'utilisation ou du coefficient d'occupation au sol de la parcelle, ainsi que les cotes d'altitude du terrain naturel aux angles de la construction. Cette surface ne peut être affectée ultérieurement à une autre construction que jusqu'à concurrence des coefficients admis. L'exactitude des indications relatives aux surfaces et aux cotes d'altitude du terrain naturel dit être attestée par un géomètre officiel. La construction n'est dans la règle réputée commencée au sens des dispositions de l'article 87 LATC, que lorsque les fondations et travaux de maçonnerie ont atteint le niveau du sol à la partie inférieure du bâtiment." b) En l'espèce, un plan établi le 19 mars 2018 par un géomètre a été soumis à l'enquête publique du 6 avril au 7 mai 2018. Outre un plan de situation détaillé à l'échelle 1:250, le document comprend 4 profils du mur litigieux à l'échelle 1:100 ainsi qu'une vue de la partie du mur construite le long de la limite de la parcelle 1354. Outre les dimensions de l'ouvrage et les cotes d'altitude de référence, sont représentés le "terrain naturel avant travaux", le "terrain aménagé" et le "terrain naturel initialement projeté avant travaux" (cette désignation ambiguë correspond, selon toute vraisemblance, au talus autorisé dans le projet initial). Contrairement à ce que les recourants soutiennent, ces indications permettent de se rendre compte des mouvements de terre occasionnés par les travaux et des cotes du terrain naturel. Mal fondé, le premier grief avancé par les recourants doit être rejeté.

E. 4

a) Les recourants sont d'avis que l'ensemble du mur de soutènement, érigé tant le long du domaine public que le long de la limite de la parcelle 1354, viole l'art. 67 al. 2 RPGA, disposition qui exige que le terrain fini soit en continuité avec les parcelles voisines. L'art. 67 est rédigé en ces termes : " Art. 67 Mouvement de terre, remblais et mur de soutènement Aucun mouvement de terre ne peut être supérieur ou inférieur à 1,50 m par rapport au terrain naturel. Les constructions souterraines seront conformes à l'article 65. A l'exception des murs de piscines contigus aux fonds voisins, le terrain fini doit être en continuité avec les parcelles voisines. Les piscines en plein air peuvent être implantées en limite de parcelle moyennant accord écrit avec le propriétaire du fonds voisin. A défaut

d'accord, la distance à la limite est de 4 m au moins. Les remblais ou murs de soutènement aménagés autour des piscines ne dépassent pas de plus de 1 m le terrain naturel." D'après les recourants, le règlement a pour objectif d'assurer un enchaînement harmonieux entre parcelles, sans construction, en limite de parcelle, de mur de soutènement qui rompt avec l'harmonie du terrain fini. La construction d'un mur dépassant les 1,50 m à certains endroits, le long de la route de la Roche, ne permet pas non plus de considérer que la continuité prévue par le règlement serait assurée. Les recourants invoquent par ailleurs une pratique constante de l'autorité intimée, qui prohiberait la construction de tout mur de soutènement en limite de propriété, notamment le long des routes, plus particulièrement le long de la route de la Roche. La décision attaquée déduit de l'art. 67 al. 2 RPGA qu'il ne doit pas exister de différence de niveau significative entre un fonds et le fonds contigu. L'autorité intimée considère que cette règle ne s'applique toutefois qu'en limite de propriété, puisque les remblais ne sont pas interdits par principe (art. 67 al. 1 RPGA). L'autorité intimée considère que les murs de clôture en limite de propriété ne sont pas interdits non plus. Seules les différences de hauteur du terrain fini en limite de propriété seraient problématiques : en l'espèce, le remblai situé à la limite du fonds 1354 ne respecterait pas l'art. 67 al. 2 RPGA et aucune dérogation ne pourrait être accordée, faute de base légale dans le règlement communal. Afin de respecter l'art. 67 al. 2 RPGA, le remblai devrait s'achever, en direction du sud, par un talus aboutissant, au pied du mur longeant le fonds 1354, à la hauteur du terrain naturel. Un ordre de remise en état n'a toutefois pas été ordonné, l'autorité intimée étant d'avis qu'il serait disproportionné. En procédure, l'autorité intimée a plaidé qu'elle n'appliquait pas l'art. 67 al. 2 RPGA aux murs qui sont construits le long du domaine public mais à ceux qui sont érigés entre deux parcelles privées, étant précisé que par "murs", il faut entendre les murs de soutènement, car les murs de clôture ne sont pas visés par l'art. 67 al. 2 RPGA. Le tronçon de mur longeant le fonds 1354 pourrait être régularisé comme mur de clôture. La municipalité cite plusieurs cas, à la route de Pré la Pierre ou au chemin de la Vuétaz, où elle a autorisé la construction de murs de soutènement le long du domaine public. La partie du mur, parallèle à la route de la Roche, serait ainsi hors de cause. Pour la constructrice, si la décision attaquée retient que le remblai situé à la limite du fonds 1354 ne respecte pas l'art. 67 al. 2 RPGA, l'ouvrage pourrait être autorisé en application de l'art. 39 RLATC, qui traite des dépendances de peu d'importance. Subsidiairement, le principe de la proportionnalité ferait obstacle à une remise en état. b) Selon la jurisprudence constante, la municipalité jouit d'un certain pouvoir d'appréciation dans l'interprétation qu'elle fait des règlements communaux (AC.2017.0440, AC.2017.0444, AC.2017.0446 du 7 janvier 2019 consid. 4add; AC.2016.0023 du 21 mars 2017 consid. 3b/bb; AC.2015.0279 du 25 juillet 2016 consid. 2a). Elle dispose notamment d'une latitude de jugement pour interpréter des concepts juridiques indéterminés dont la portée n'est pas imposée par le droit cantonal; ainsi, dans la mesure où la lecture que la municipalité fait des dispositions du règlement communal n'est pas insoutenable, l'autorité de recours s'abstiendra de sanctionner la décision attaquée (AC.2016.0310 du 2 mai 2017 consid. 5d et la réf. cit.). Dans un arrêt du 16 mars 2016 (1C_340/2015), le Tribunal fédéral a confirmé que la municipalité dispose d'une importante latitude de jugement pour interpréter son règlement, celle-ci découlant de l'autonomie communale garantie par l'art. 50 al. 1 Cst. Selon le Tribunal fédéral, l'autorité cantonale de recours n'est toutefois pas définitivement liée par l'interprétation faite d'une disposition réglementaire communale et peut adopter une autre interprétation si celle-ci repose sur des motifs sérieux, objectifs et convaincants, tirés du texte ou de la systématique de la norme, de sa genèse ou de son but

(TF 1C_114/2016 du 9 juin 2016 consid. 5.4; 1C_138/2010 du 26 août 2010 consid. 2.6). Lorsque plusieurs interprétations sont envisageables, il faut s'en tenir à celle qui respecte l'exigence d'une base légale précise pour les restrictions du droit de propriété issues du droit public (AC.2014.0098 du 20 mai 2015 consid. 3c; AC.2014.0151 du 30 juillet 2014 consid. 1a). c) Selon l'art. 67 al. 2 RPGA, le terrain fini doit être "en continuité avec les parcelles voisines". D'après l'autorité intimée, il faut en déduire qu'il ne doit pas exister de différence de niveau significative entre deux fonds privés. L'autorité distingue ainsi les ouvrages qui sont prévus en limite du domaine public, qu'elle exclut de l'application de l'art. 67 al. 2 RPGA, de ceux qui sont prévus en limite d'un bien-fonds privé et qu'elle soumet à l'art. 67 al. 2 RPGA. Cette distinction repose sur le texte du règlement, qui parle de "parcelles voisines", ce par quoi on désigne généralement des biens-fonds privés. Que la disposition ne s'applique en revanche pas en bordure du domaine public paraît soutenable. Le fait qu'il n'y ait pas de murs de soutènement en bordure du domaine public dans les alentours immédiats de la construction litigieuse, mis à part le mur de jardin d'une ancienne ferme, ne témoigne par ailleurs pas d'une pratique constante de la municipalité qui viserait à les interdire, cette autorité en ayant autorisé ailleurs sur le territoire de la commune. Partant, la distinction opérée par la municipalité entre ouvrages situés en bordure du domaine public ou en limite d'une parcelle privée n'excède pas le pouvoir d'appréciation dont la commune dispose dans l'interprétation de son règlement et conduit à confirmer l'autorisation délivrée pour la partie du mur de soutènement qui borde le domaine public. En revanche, le tronçon de mur construit le long du fonds 1354 viole l'art. 67 al. 2 RPGA, qu'on le qualifie de mur de soutènement ou de clôture, en raison de la différence de niveau significative entre parcelles que l'ouvrage consacre. Il n'y a donc pas lieu de l'autoriser, l'autorité intimée ayant au demeurant reconnu qu'aucune dérogation ne pouvait être accordée à ce sujet. Enfin, le mur ne remplit pas non plus les conditions pour être autorisé en application de l'art. 39 RLATC, cette disposition réservant expressément les dispositions communales contraires, qui, comme en l'espèce, empêchent la construction d'un tel ouvrage. Quant à l'argument des recourants qui consiste à dire que la municipalité leur aurait signifié qu'elle aurait refusé d'autoriser l'édification du mur de soutènement qu'ils envisageaient de construire sur une autre parcelle dont ils sont propriétaires, il est apparu en cours d'audience que les recourants avaient renoncé à cet ouvrage, dans le cadre de la négociation d'un retrait d'opposition mais que, d'après la syndique entendue en audience, l'aménagement aurait été autorisé si la demande de permis avait été maintenue à ce propos. Il résulte de ce qui précède qu'une partie seulement du mur viole l'art. 67 al. 2 RPGA.

E. 5

Les recourants reprochent à l'aménagement litigieux de contrevenir à l'art. 67 al. 1 RPGA précité, qui prévoit qu'aucun mouvement de terre ne peut être supérieur ou inférieur à 1,50 m par rapport au terrain naturel. Or, d'après les plans mis à l'enquête, établis par un géomètre officiel, les remblais n'excèdent pas 1,50 m. par rapport au terrain naturel. Il s'ensuit que l'art. 67 al. 1 RPGA est respecté.

E. 6

Reste à déterminer s'il y a lieu d'ordonner une remise en état, qui consisterait en la démolition du tronçon de mur parallèle à la limite de la parcelle 1354 et la reconstitution d'un talus qui se raccorderait au terrain de la parcelle 1354, comme cela avait été prévu sur les plans initialement autorisés. L'art. 105 LATC prévoit en effet que 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. L'autorité intimée est d'avis qu'une remise en état serait disproportionnée : elle n'apporterait aucun bénéfice aux recourants. En effet, un talus ne serait pas plus beau qu'un muret. Un mur présenterait l'avantage d'éviter des glissements de terrain en cas de fortes précipitations et une réduction du remblai ne réduirait pas significativement le dégagement sur le fonds 1354 depuis le fonds 1848. Les recourants plaident l'existence d'un intérêt public au maintien de transitions harmonieuses entre parcelles et invoquent la gêne que constitue la création, grâce au mur de soutènement, d'un promontoire qui donne une vue améliorée sur la parcelle 1354. Les recourants ajoutent que le mur constitue une gêne pour l'entretien de la haie située en bordure de propriété. a) Selon la jurisprudence, - rappelée par exemple à l'ATF 1C_464/2015 du 14 juin 2016, consid. 2.1 -, lorsqu'une construction déjà réalisée contrevient aux règles légales et ne peut par conséquent être autorisée a posteriori, cela ne signifie pas encore qu'elle ne peut être utilisée ni que l'état antérieur doit nécessairement être rétabli (ATF 132 II 21 consid. 6 p. 35). Il convient à ce stade d'examiner la situation au regard des principes généraux du droit administratif, en particulier les principes de la proportionnalité et de la protection de la bonne foi. Aussi l'autorité renonce-t-elle à exiger la remise en état lorsque celle-ci ne revêt pas d'intérêt public ou lorsque les dérogations aux règles sont mineures. Il en va de même lorsque le maître de l'ouvrage a pensé de bonne foi faire un usage correct de l'autorisation reçue, pour autant que le maintien de la situation illégale ne contrevienne pas à d'importants intérêts publics (ATF 132 II 21 consid. 6 p. 35; 104 Ib 301 consid. 5b p. 303; 102 Ib 64 consid. 4 p. 69). Dans ce contexte, la bonne foi de l'administré est un élément qui entre dans le pesée des intérêts (cf. ATF 123 II 248 consid. 4a p. 245; cf. MOOR/FLÜCKIGER/MARTHENET, Droit administratif vol. I - Les fondements, ch. 6.4.3, p. 933), mais il n'est pas seul décisif, aucun intérêt public ni privé ne devant, de surcroît, imposer que la situation soit rendue conforme au droit (ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction expropriation, n° 997, p. 429; arrêt 1C_587/2014 du 23 juillet 2015 consid. 6.1). Cela étant, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci 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). b) En l'espèce, la constructrice a réalisé des travaux sans permis et sans qu'une partie d'entre eux puisse être autorisée a posteriori. Elle se prévaut de sa bonne foi. Ce principe protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Ce principe découle des art. 5 al. 3 et 9 Cst et vaut pour l'ensemble de l'activité étatique (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1; 129 I 161 consid. 4.1; 128 II 112 consid. 10b/aa; 126 II 377 consid. 3a, et les arrêts cités; cf. aussi AC.2016.0373, AC.2016.0374 du 30 juin 2017 consid. 5b/aa). Il n'est cependant pas allégué, dans le cas particulier, que la constructrice ait réalisé la construction litigieuse sur la base d'un renseignement erroné de l'administration, comme l'exige la jurisprudence (cf. ATF 137 II 182 consid. 3.6.2; 131 II 627 consid. 6.1; 129 I 161 consid. 4.1; 122 II 113 consid. 3b/cc, et les références citées; cf. aussi AC.2016.0373, AC.2016.0374 du 30 juin 2017 consid. 5b/aa). Sur place, le tribunal a pu constater que l'ouvrage litigieux accentuait l'effet de promontoire que représente la terrasse initialement autorisée sur le fonds 1354 voisin. Il a également constaté que le mur ne permettait pas d'assurer la continuité entre les propriétés. Le mur peut également constituer une gêne pour l'entretien de la haie du voisin. En regard

de ces éléments, le préjudice que constitue l'enlèvement du mur et d'une partie de la terre, avec la création d'un talus qui se raccorderait au terrain du voisin comme cela avait été initialement autorisé sur une distance de quelques mètres et dont l'importance économique n'est du reste pas chiffrée, ne suffit pas à l'emporter sur l'intérêt des recourants à ne pas subir les inconvénients décrits ci-dessus. Il y a donc lieu d'ordonner la démolition du tronçon de mur qui se trouve en limite de la parcelle 1354 et le réaménagement du terrain en continuité avec celui-ci.

E. 7

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission partielle du recours et à la réforme de la décision attaquée. Un émolument légèrement réduit sera mis à la charge des recourants, qui succombent pour l'essentiel (art. 49 al. 1 LPA-VD). Ces derniers verseront des dépens réduits à la municipalité intimée et à la constructrice, pour l'intervention de leur conseil respectif.

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