

VD_OMNI AC.2023.0013 vom 29. September 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-09-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0013

FR: VD_OMNI AC.2023.0013 du 29 septembre 2023

IT: VD_OMNI AC.2023.0013 del 29 settembre 2023

Regeste

A. _____/Municipalité d'Allaman, B. _____, Direction générale des immeubles et du patrimoine, Direction générale de la mobilité et des routes DGMR | Recourant qui constate que sa voisine effectue des travaux sans mise à l'enquête. Il n'est pas évident que la transmission par courriel au recourant de la décision adressée à sa voisine (et la dispensant d'autorisation) faisait partir un délai de recours. Il conviendrait plutôt de considérer que c'est au moment auquel la municipalité a refusé de donner suite à la demande de mise à l'enquête du recourant que le délai de recours commençait à courir, faute de quoi les courriers antérieurs du recourant auraient dû être transmis au tribunal comme objet de sa compétence. Question de la recevabilité laissée ouverte (c.1). La démolition et reconstruction d'un muret d'une hauteur de 30 à 50 cm peut être dispensée d'autorisation. Il en va de même du déplacement d'une voie d'accès pour véhicules motorisés, à cheval sur deux parcelles, lorsque cette voie d'accès est déplacée sur une seule parcelle avec un élargissement allégué de 5 cm. Les travaux ne portent pas atteinte aux intérêts du recourant ni à des jardins protégés (c.4). Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

a) aa) Le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître (art. 92 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). Une prise de position, confirmant une ou des décisions précédentes, ne constitue pas elle-même une décision sujette à recours, ni ne fait courir un nouveau délai de recours contre les décisions antérieures, qu'elle ne fait que confirmer. Autrement dit, l'acte rappelant le contenu d'une décision entrée en force et/ou confirmant explicitement ou implicitement une décision antérieure ne constitue pas une décision attaquable, même si l'acte en question indique une voie de recours (AC.2021.0088 du 27 janvier 2022 consid. 3a/aa; AC.2019.0132 du 30 avril 2020; BO.1999.0011 du 21 octobre 1999). Il n'en va différemment que si l'autorité annule la décision antérieure et la remplace au sens d'un réexamen ou d'une reconsidération par une décision équivalente (GE.2001.0038 du 11 juillet 2001; AC. 1999.0087 du 11 janvier 2000; voir également Bovay/Blanchard/Grisel Rapin, Procédure administrative vaudoise, LPA-VD annotée, 2^{ème} éd., Bâle 2021, rem. 7 ad art. 3). Pour déterminer s'il y a ou non décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (ATF 143 III 162 consid. 2.2.1 p. 165; arrêts TF 9C_646/2017 du 9 mars 2018 consid. 4.2; TF 1C_532/2016 du 21 juin 2017 consid. 2.3.1). bb) Selon la

jurisprudence, lorsque des travaux de construction, qui n'ont pas fait l'objet d'une enquête publique et ont été exécutés sans autorisation, sont autorisés moyennant dispense d'enquête, le postulat de la sécurité du droit implique que le tiers qui entend mettre en cause un état de fait prétendument irrégulier agisse avec diligence et invite dès que possible la municipalité à se prononcer ou qu'à défaut il saisisse l'autorité de recours. L'intéressé doit agir dans les trente jours (délai de recours) dès le jour où il a connu l'autorisation municipale ou aurait pu la connaître s'il avait été diligent. Celui qui proteste contre l'exécution d'un ouvrage édifié sans autorisation (ou en violation d'une autorisation) doit intervenir sans délai auprès de l'autorité et ne pas laisser le constructeur poursuivre les travaux dont il entend en contester le principe; il n'est donc pas fondé à agir des semaines, voire des mois plus tard (cf. AC.2020.0140 du 17 août 2021 consid. 1a; AC.2018.0364 du 22 mai 2019 consid. 2b; AC.2018.0411 du 11 mars 2019 consid. 2b, et les références citées; cf. aussi Bovay, Didisheim, Sulliger, Thonney, Droit fédéral et vaudois de la construction, 4^{ème} éd., 2010, n. 5 ad art. 111 LATC). b) aa) En l'espèce, la question a été discutée par les parties de savoir si le courrier du 29 novembre 2022 doit être considéré comme une décision susceptible de recours, bien qu'il ne se présente pas comme une décision et ne soit pas assorti des voies de recours, et si par conséquent le courrier du 14 décembre 2022, assorti des voies de recours, ne ferait que confirmer une position précédente, n'ouvrant pas un nouveau délai de recours. Il n'y a pas lieu d'examiner plus en détail cette question dès lors que, même en considérant le courrier du 29 novembre 2022 comme une décision susceptible de recours, le recours a été déposé dans le délai légal, comme indiqué ci-après. bb) Selon l'autorité intimée, le recours serait tardif car il aurait dû être déposé contre la décision du 15 novembre 2022, dont était destinataire la constructrice, et qui a été communiquée au recourant par courriel le 17 novembre 2022. Il n'est toutefois pas évident que la transmission par courriel du 17 novembre 2022 au recourant de la décision adressée à sa voisine faisait partir le délai de recours, d'autant plus que la date à laquelle il a pris connaissance de cette décision n'a pas été établie. Il faut de plus relever que le recourant est immédiatement intervenu auprès de l'autorité intimée lorsqu'il a constaté le début des travaux. C'est ainsi dans un délai de 30 jours qu'il a demandé à la municipalité de procéder à une mise à l'enquête publique. Ce n'est que le 29 novembre 2022 au plus tôt que l'autorité intimée lui a signifié clairement qu'elle n'entendait pas procéder à une mise à l'enquête publique. On peut se demander s'il ne faut pas plutôt partir de l'idée que c'est à ce moment-là au plus tôt, une fois la situation clarifiée par la municipalité, que le délai de recours commençait à courir. L'on ne saurait ainsi en principe considérer le recours comme tardif. Par ailleurs, dans son courrier du 20 novembre 2022 déjà, le recourant s'opposait à la dispense d'enquête publique. Si la municipalité partait de l'idée que c'était sa décision du 15 novembre 2022 qui devait être attaquée par le recourant, elle aurait dû transmettre les courriers du recourant au Tribunal cantonal comme objet de sa compétence, en application de l'art. 7 LPA-VD (cf. AC.2018.0182 du 15 janvier 2019 consid. 1b/cc). Certes, le courrier du 20 novembre 2022 ne contient pas de conclusions claires, mais la jurisprudence fait preuve d'une relative souplesse en ce qui concerne notamment la formulation des conclusions (voir PS.2019.0003 du 23 août 2019 consid. 1 et les références; cf. é.g. TF 2C_821/2017 du 23 mars 2018 consid. 4.3 et les références). Au demeurant, c'est à la CDAP qu'il aurait appartenu d'apprécier les conclusions du recours. Quoi qu'il en soit, il n'y a pas lieu de trancher définitivement la question de la recevabilité (sous réserve du consid. 1c ci-après), dès lors que le recours doit être rejeté sur le fond, comme il ressort de ce qui suit. c) Dans sa conclusion II, le recourant demande que les décisions de l'autorité intimée des 14 et 15 décembre 2022 refusant implicitement ses

demandes de consultation de documents officiels soient réformées en ce sens que l'ensemble des plans et descriptifs des travaux d'élargissement de 50 cm de la voie d'accès au garage de la constructrice, sise sur les parcelles n os 24 et 25 et le déplacement à cet effet d'un muret dont la hauteur varie de 30 à 50 cm, sont immédiatement transmis au recourant, par l'intermédiaire de son conseil. En date du 28 février 2023, l'autorité intimée a adressé son dossier au conseil du recourant, à charge pour lui de l'adresser ensuite à la CDAP. La conclusion II est dès lors sans objet. Dans sa conclusion IV, le recourant demande qu'ordre soit donné à la constructrice de supprimer, à ses frais, les travaux réalisés en novembre et décembre 2022 sur les parcelles n os 24 et 25 d'Allaman et de remettre lesdites parcelles dans leur état antérieur au 1^{er} novembre 2022, dans un délai de 30 jours dès la notification de l'arrêt à intervenir. En l'espèce, les parties sont en conflit s'agissant de l'absence d'autorisation et d'enquête publique pour les travaux réalisés sur les parcelles n os 24 et 25. Dans la mesure où le recourant conclut à ce que les parcelles soient remises dans leur état initial, ce sur quoi l'autorité intimée ne s'est pas prononcée, sa conclusion à ce propos est irrecevable. En effet, le juge n'entre pas en matière, sauf exception, sur des conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation (cf. ATF 144 II 359 consid. 4.3; arrêts TF 8C_636/2020 du 8 juin 2021 consid. 3.2.1; 8C_619/2019 du 3 juillet 2020 consid. 4.2.1). La conclusion IV est ainsi déclarée irrecevable.

E. 2

a) Le recourant et la municipalité ont sollicité la tenue d'une inspection locale. Le recourant fait valoir que la tenue d'une inspection locale serait nécessaire pour que la Cour puisse se faire une idée de " l'intérêt historique des jardins amputés, puisse vérifier que les travaux nécessitaient une autorisation de construire préalable et puisse vérifier que les travaux effectués ne sont pas conformes au projet présenté à la Municipalité d'Allaman ". Quant à la municipalité, elle estime que cela permettrait " d'anéantir les éventuels doutes subsistants quant à la nécessité d'une autorisation de construire et à la réglementarité des aménagements extérieurs réalisés ". b) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et à l'art. 27 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01), comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1 p. 170 s.; 142 III 48 consid. 4.1.1 p. 52 s.). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 p. 170 s. et les arrêts cités; cf. aussi arrêts TF 1C_638/2020 du 17 juin 2021 consid. 2.1; 1C_576/2020 du 1^{er} avril 2021 consid. 3.1). c) En l'espèce, l'existence de jardins faisant l'objet d'une protection particulière est une question juridique qui ne nécessite pas d'inspection locale. Quant au fait de savoir si la constructrice a effectué les travaux conformément au plan remis à l'autorité intimée, il ne relève pas de la présente procédure. Pour le reste, la Cour est en mesure de se faire une idée complète et précise des faits pertinents et de traiter en connaissance de cause les moyens soulevés, conformément aux considérants ci-après, sur la base du dossier. Enfin, le recourant et l'autorité intimée ont

pu faire valoir leurs arguments lors de l'échange d'écritures intervenu dans la présente procédure. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il y a lieu, par appréciation anticipée des preuves, de rejeter la requête tendant à la tenue d'une inspection locale.

E. 3

a) Aux termes de 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. L'art. 103 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) reprend ce principe et soumet à autorisation tout travail de construction " en surface ou en sous-sol, modifiant de manière sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment " (al. 1). A teneur de son alinéa 2, ne sont pas soumises à autorisation les constructions, démolitions et 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 (let. a); il en va de même pour les aménagements extérieurs, les excavations et les travaux de terrassement de minime importance (let. b); ainsi que pour les constructions et les installations mises en place pour une durée limitée (let. c). Quant à l'alinéa 3, il ajoute que les travaux décrits sous les lettres a à c de l'alinéa 2 ne doivent pas porter atteinte à un intérêt public prépondérant telle la protection de la nature, du paysage, des sites et des monuments historiques ou à des intérêts privés dignes de protection tels ceux des voisins (let. a) ni avoir d'influence sur l'équipement et l'environnement (let. b). L'art. 103 al. 2 LATC prévoit encore que le règlement cantonal d'application de la LATC du 19 septembre 1986 (RLATC; BLV 700.11.1) mentionne les objets non assujettis à autorisation. La disposition topique est l'art. 68a RLATC, dont les al. 1 et 2 sont ainsi libellés: "Art. 68a Non assujettissement à autorisation - a) Objets non soumis à autorisation 1 Tout projet de construction ou de démolition doit être soumis à la municipalité. Celle-ci, avant de décider s'il nécessite une autorisation a. vérifie - si les travaux sont de minime importance au sens de l'alinéa 2; - s'ils ne portent pas atteinte à un intérêt public prépondérant telle la protection de la nature, du paysage, des régions archéologiques, des sites naturels ou construits et des monuments historiques ou à des intérêts privés dignes de protection tels ceux des voisins; - et s'ils n'ont pas d'influence sur l'équipement et l'environnement. b. [...] 2 Peuvent ne pas être soumis à autorisation: a. les constructions et les installations de minime importance ne servant pas à l'habitation ou à l'activité professionnelle dont l'utilisation est liée à l'occupation du bâtiment principal à proximité duquel elles se situent telles que: - bûchers, cabanes de jardin ou serres d'une surface maximale de 8 m² à raison d'une installation par bâtiment ou unité de maisons jumelles ou groupées; - pergolas non couvertes d'une surface maximale de 12 m²; - abris pour vélos, non fermés, d'une surface maximale de 6 m²; - fontaines, sculptures, cheminées de jardin autonomes; - sentiers piétonniers privés; - panneaux solaires aménagés au sol ou en façade d'une surface maximale de 8 m²; b. les aménagements extérieurs, les excavations et les travaux de terrassement de minime importance tels que - clôtures ne dépassant pas 1,20 m de hauteur; - excavations et travaux de terrassement ne dépassant pas la hauteur de 0,50 m et le volume de 10 m³; c. les constructions et les installations mises en place pour une durée limitée [...] d. les démolitions de bâtiments de minime importance au sens de l'article 72d, alinéa 1, du règlement." Selon l'art. 68a al. 3 RLATC, le requérant doit fournir à l'appui de sa demande un extrait cadastral ou une copie du plan de situation à jour (let. a) et un descriptif avec photographies ou croquis (let. b). Au stade de la procédure d'autorisation, il suffit que l'atteinte à un intérêt digne de considération ne puisse pas être exclue pour que

celui qui s'en prévaut ait droit à ce que l'autorité examine s'il y a effectivement une atteinte et, le cas échéant, si elle peut lui être imposée (cf. AC.2011.0165 du 15 mai 2012 consid. 2; plus largement au sujet des intérêts privés dignes de protection tels ceux des voisins, voir arrêts AC.2022.0196 du 15 mars 2023 consid. 2b, concernant une clôture érigée en limite de propriété; AC.2021.0146 du 24 septembre 2021 consid. 3; AC.2019.0025 du 8 mai 2020 consid. 1b; AC.2018.0063 du 27 novembre 2018 consid. 4)). b) Sur le plan communal, les art. 12 et 13 RPEPAV sont formulés comme suit: "Art. 12 Les constructions existantes à l'intérieur des surfaces de prolongements extérieurs peuvent être entretenues et réparées, à l'exclusion de toute transformation, agrandissement, reconstruction ou changement de l'affectation actuelle. Art. 13 Dans les surfaces de prolongement, la Municipalité peut autoriser des constructions ayant le caractère de dépendance ou autre construction de minime importance, sous réserve de leur intégration aux bâtiments et au site. Leur implantation, le volume, la hauteur ainsi que les matériaux de construction seront déterminés de cas en cas, d'entente avec la Municipalité."

E. 4

a) En l'espèce, le litige porte sur la dispense d'autorisation de construire en lien avec un muret et une voie d'accès. La construction du muret litigieux, en raison de ses dimensions, à savoir une hauteur de 30 à 50 cm, fait partie des aménagements extérieurs visés à l'art. 68a al. 2 let. b RLATC (cf. AC.2021.0146 du 24 septembre 2021 consid. 3 concernant un muret d'une hauteur de 81 cm, pouvant selon les circonstances être dispensé de permis; a contrario AC.2019.0098 du 30 janvier 2020 concernant un mur d'environ 1,30 m de haut devant faire l'objet d'une autorisation). Quant à la démolition du muret existant avant reconstruction, elle relève de l'art. 68a al. 2 let. d RLATC. Pour les deux opérations, la norme en cause laisse une certaine marge d'appréciation à la municipalité pour décider si, concrètement, un tel ouvrage doit être soumis à autorisation (voir la première phrase de l'art. 68a al. 2 RLATC: " peuvent ne pas être soumis à autorisation "). Dans ce cadre, l'autorité doit appliquer les critères énoncés à l'art. 103 al. 3 LATC, notamment retenir que les travaux, pour être dispensés d'autorisation, ne doivent pas porter atteinte à " des intérêts privés dignes de protection tels ceux des voisins ". Dans le cas d'espèce, suite aux travaux, le muret étant reconstruit plus ou moins à l'identique, mais étant plus éloigné de la parcelle du recourant qu'il ne l'était avant les travaux, on ne voit pas à quel intérêt privé il pourrait porter atteinte. Il apparaît qu'il aurait pu, s'il s'agissait des seuls travaux effectués, être détruit et reconstruit – en tant que tel – sans autorisation. Il faut toutefois aussi tenir compte du fait que le déplacement du muret est lié à une modification de la voie d'accès pour véhicules motorisés implantée sur la parcelle de la constructrice. Or, l'examen de l'art. 68a al. 2 let. a RLATC révèle que seuls les sentiers piétonniers privés peuvent ne pas être soumis à autorisation au sens de cette disposition. En conséquence, la modification d'une voie d'accès pour véhicules motorisés devrait être soumise à autorisation. En l'espèce, il n'est toutefois pas question d'une modification déterminante. On constate en effet que, en raison du comportement du recourant qui a obstrué une partie de l'accès existant, la constructrice s'est vue contrainte de déplacer le chemin, en l'éloignant du bien-fonds du recourant, afin de pouvoir conserver un accès à son garage. Certes, en l'absence de plans précis, il n'est pas possible de déterminer avec certitude s'il est uniquement question d'un déplacement de la voie d'accès de 50 cm, sans élargissement (compte tenu du fait que le recourant interdit désormais le passage sur sa propriété sur une bande de 50 cm environ), ou si cette voie a été élargie. À cet égard, le recourant soutient que la largeur de l'emprise sur le jardin serait de 55 cm et non pas de 50 cm. Il n'y a pas lieu d'examiner plus en détail cette question dès lors

que même un éventuel élargissement de 5 cm serait très clairement de minime importance et ne nécessiterait pas à lui seul une autorisation. Certes, il s'agit d'une voie d'accès qui longe la parcelle du recourant et qui accueille des véhicules motorisés induisant notamment des nuisances sonores. On ne saurait toutefois affirmer que les aménagements litigieux sont susceptibles d'aggraver les atteintes déjà existantes à des intérêts privés dignes de protection tels que ceux du voisin recourant. Celui-ci soutient en particulier que, d'une largeur plus conséquente, le chemin d'accès modifié permettra le passage de plus gros véhicules, a fortiori plus bruyants. Il n'apparaît cependant pas crédible qu'un élargissement de 5 cm, au maximum, puisse être significatif sur ce plan. Le recourant a également soutenu que les travaux porteraient atteinte à des jardins d'intérêt historique, recensés à l'inventaire ICOMOS (fiche de recensement 326-4). Toutefois, la DGIP a relevé en date du 8 février 2023 que les travaux litigieux avaient eu lieu sur des parcelles qui n'étaient pas au bénéfice d'une mesure de protection cantonale. La municipalité a confirmé pour sa part que ni le jardin de la parcelle n° 24, ni le muret abattu ne faisaient l'objet d'un classement, ou même spécifiquement d'un recensement individuel dans la fiche ICOMOS 326-4. Elle a souligné que les travaux ne modifiaient ni la forme, ni la structure, ni la topographie du terrain existant. Elle a également relevé que le front bâti en terrasse le long de la rue était maintenu, que le percement sur la rue restait inchangé malgré le léger déplacement du passage et que l'aspect et la configuration de la terrasse jardinée étaient maintenus. Elle en a déduit que le but tel que décrit dans la fiche de recensement ICOMOS n'était pas mis à mal et que la situation après travaux était même améliorée puisque le muret en béton a été remplacé par un muret d'ornement en pierres, surplombé d'une couvertine. Le tribunal de céans n'a pas de raison de s'écarter de ces appréciations et il convient ainsi de constater qu'il n'y a pas d'atteinte à la protection du patrimoine, étant relevé au surplus que, dans le canton de Vaud, le recensement ICOMOS n'exerce aucune contrainte sur le plan juridique dans les procédures de permis de construire et doit uniquement être utilisé comme donnée de base non contraignante pour l'établissement de la planification (cf. fiche de la Direction générale du territoire et du logement de septembre 2019 "comment tenir compte du recensement des parcs et jardins historiques dans un projet de planification"). Vu ce qui précède, c'est à juste titre que l'autorité intimée a fait application de l'art. 68a RLATC et n'a pas soumis le projet à autorisation de construire. Il faut par ailleurs considérer que la décision du 15 novembre 2022 par laquelle l'autorité intimée a dispensé la constructrice d'autorisation de construire les aménagements extérieurs projetés, constitue une autorisation telle que requise par l'art. 13 RPEPAV. b) Les travaux litigieux pouvant être dispensés d'autorisation, ils n'ont pas besoin d'être soumis à l'enquête publique.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité et pour autant qu'il garde un objet, et à la confirmation des décisions attaquées. N'ayant pas obtenu gain de cause, le recourant doit supporter l'émolument judiciaire et verser des dépens à la municipalité (cf. art. 49, 55 LPA-VD, art. 4, 10 et 11 du Tarif cantonal du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; RSV 173.36.5.1]).