

VD_OMNI AC.2024.0156 vom 24. Januar 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-01-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2024.0156

FR: VD_OMNI AC.2024.0156 du 24 janvier 2025

IT: VD_OMNI AC.2024.0156 del 24 gennaio 2025

Regeste

A. _____/Municipalité d'Epalinges | La révocation d'un permis de construire se justifie lorsque son bénéficiaire n'exécute pas les travaux de transformation d'un bâtiment existant autorisés mais procède à la démolition - non autorisée - de ce dernier (consid. 3). Dans ce contexte, la municipalité est fondée à refuser de soumettre le projet de la propriétaire de construire des dépendances à l'enquête publique puisque le bâtiment d'habitation avec lequel ces dépendances sont en lien a été démoli (consid. 5). En l'absence du dépôt d'un dossier portant sur la reconstruction de la villa qui a été démolie, il n'y a pas lieu pour l'autorité de régler un rapport de droit administratif concret, de sorte que la déclaration selon laquelle la demande de reconstruire le bâtiment démoli n'est pas acceptable ne peut matérialiser qu'un avis, non contraignant, de la municipalité (consid. 6). Une remise en état du terrain (consistant notamment dans le comblement d'une fouille) peut être imposée au propriétaire qui a procédé à une démolition sans y avoir été autorisé (consid. 7).

Erwägungen

E. 1

Déposé en temps utile (cf. art. 19 al. 1 et 95 de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 [LPA-VD; BLV 173.36]), le recours satisfait en outre aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. en particulier art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). En tant que propriétaire de la parcelle concernée et destinataire de la décision attaquée, la recourante a manifestement la qualité pour recourir (cf. art. 75 al. 1 let. a LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

La recourante se plaint tout d'abord d'une violation de son droit d'être entendue, reprochant à l'autorité intimée de n'avoir pas mentionné dans la décision attaquée d'autre base légale que l'art. 3 al. 1 du règlement du plan de la zone réservée cantonale du 5 mars 2019, dont la validité a été prolongée jusqu'au 5 mars 2027. Elle invoque par ce moyen un défaut de motivation de la décision attaquée. a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par les art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et 27 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01), confère à toute personne le droit d'exiger, en principe, qu'une décision relative à sa cause soit motivée. Cette garantie tend à éviter que l'autorité ne se laisse guider par des considérations subjectives ou dépourvues de pertinence; elle contribue ainsi à prévenir une décision arbitraire. L'objet et la précision des indications à fournir dépendent de la nature de l'affaire et des circonstances particulières du cas; en règle générale, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée. 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 145 IV 99 consid. 3.1 et les références). L'obligation, pour l'autorité administrative, de motiver sa décision est prescrite, au niveau légal, par l'art. 42 LPA-VD: la décision doit notamment contenir " les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie" (al. 1 let. c). b) En l'espèce, la décision attaquée intervient dans un contexte amplement discuté entre les parties. Il était en effet depuis plusieurs mois reproché à la recourante d'avoir outrepassé un permis de transformer un bâtiment existant et de l'avoir démoli sans autorisation. La recourante avait abondamment été rendue attentive aux restrictions de son droit de bâtir qu'entraînait la collocation de sa parcelle en zone réservée. La recourante a été amenée à exposer son point de vue à plusieurs reprises, oralement et par écrit. Il s'ensuit que, même si l'autorité intimée n'a fait état que d'une disposition réglementaire pour se justifier, la motivation de la décision attaquée n'en est pas pour autant insuffisante. La recourante a en effet pu apprécier correctement la portée de la décision et l'attaquer à bon escient afin que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Même à supposer que l'on doive considérer que la décision du 24 avril 2024 était insuffisamment motivée, cet éventuel vice serait réparé dans le cadre de la présente procédure de recours, étant rappelé que la CDAP dispose d'un large pouvoir d'examen en faits et en droit (art. 98 LPA-VD). Mal fondé, le grief tiré de la violation du droit d'être entendu doit être écarté.

E. 3

Ensuite, la recourante soutient que les mesures ordonnées dans la décision attaquée ne reposeraient sur aucune base légale suffisante. La décision attaquée fait suite à l'ordre d'arrêter immédiatement les travaux entrepris sur la parcelle n° 1073 prononcé par l'autorité municipale le 23 mai 2023. Tout d'abord, elle "annule" – ce par quoi on peut entendre dans le cas particulier "révoque" –, le permis de construire n° 25/2022 délivré le 8 septembre 2022 en vue de la transformation de la villa existante sur la parcelle n° 1073. a) D'après la jurisprudence, au moment de rendre sa décision, l'autorité détermine la situation de fait et y applique les dispositions légales en vigueur. Lorsque, par la suite, cette décision, qui est entrée en force, se révèle affectée d'une irrégularité initiale ou subséquente à son prononcé, que cette irrégularité soit de fait ou de droit, l'autorité a la possibilité de révoquer sa décision, dans la mesure où l'intérêt à une correcte application du droit objectif l'emporte sur l'intérêt à la sécurité du droit, respectivement à la protection de la confiance. Dans le cas contraire, il n'est en principe pas possible de révoquer la décision en cause. Cela est par exemple le cas lorsque la décision administrative fonde un droit subjectif, que la procédure qui a mené à son prononcé a déjà mis en balance les intérêts précités ou que le justiciable a déjà fait usage du droit que lui a conféré la décision. Cette règle n'est toutefois pas absolue et une révocation est également possible dans ces cas, lorsqu'un intérêt public particulièrement important l'impose (cf. ATF 143 II 1 consid. 5.1; 139 II 185 consid. 10.2.3; 137 I 69 consid. 2.3; 135 V 215 consid. 5.2; ATF 127 II 306 consid. 7a et les références citées). b) En l'espèce, la recourante a été mise au bénéfice, le 8 septembre 2022, d'un permis de construire qui comporte deux volets. Tandis que le premier l'autorise à transformer la villa existante sur la parcelle n° 1073 et à créer deux logements, le deuxième volet du permis de construire l'autorise à procéder à un abattage d'arbres, moyennant compensation. Cette autorisation est entrée en force. Les travaux de construction autorisés consistaient cependant en une transformation d'un bâtiment existant, ce qui supposait le maintien d'au moins une partie des murs existants. Il ne s'agissait en aucun cas d'une démolition/reconstruction. Or, la recourante n'a pas exécuté les travaux tels qu'ils avaient

été autorisés puisqu'elle a démolie la villa existante. En procédant sans autorisation à des travaux de démolition, elle a outrepassé les droits que lui octroyaient l'autorisation du 8 septembre 2022 et s'est mise elle-même dans une situation où il est désormais impossible d'exécuter les travaux autorisés. La recourante souhaite pouvoir reconstruire la villa démolie dans les gabarits mis à l'enquête, ce qui est toutefois un autre projet (reconstruction et non plus transformation). Dans ce contexte, il s'impose de constater que la recourante n'a pas d'intérêt au maintien d'une autorisation qui a perdu son objet en raison de son comportement, alors qu'il existe un intérêt public manifeste à une correcte application du droit. Il s'ensuit que la révocation du permis de construire initial est justifiée. Elle est juridiquement fondée et résulte d'une correcte pesée des intérêts en présence. Cette révocation permet de clarifier la situation et d'éviter que d'éventuels travaux se poursuivent sur la base d'un permis de construire qui ne peut plus être valablement utilisé, des travaux de transformation ne pouvant plus intervenir en raison de la démolition complète de la villa. Par surabondance, le tribunal constate que la situation se rapproche de l'hypothèse prévue à l'art. 118 al. 3 LATC, où la municipalité peut retirer le permis de construire si, sans motifs suffisants, l'exécution des travaux n'est pas poursuivie dans les délais usuels, ce qui entraîne d'office l'annulation des autorisations cantonales (al. 4). Ainsi, comme dans le cas visé par l'art. 118 al. 3 LATC, la recourante se retrouve ici dans une situation où, en raison de la démolition volontaire de la villa, elle ne sera plus en mesure d'exécuter les travaux autorisés de transformation dans des délais usuels. Sous cet angle également, la révocation du permis du 8 septembre 2022 s'avère justifiée.

E. 4

La décision attaquée constate ensuite que le permis de construire complémentaire n° 24/2023 (CAMAC n° 220286) ne pourra pas être délivré. La demande d'autorisation mise à l'enquête publique complémentaire se rapportait principalement à des modifications intérieures du projet initial ainsi qu'au rehaussement de la toiture. La villa ayant été entièrement démolie et le permis de construire initial ayant été révoqué, la demande de permis complémentaire ne peut être que refusée et la décision attaquée confirmée sur ce point.

E. 5

La décision attaquée annule également la mise à l'enquête publique du projet de dépendances au sens de l'art. 39 RLATC, soit une piscine avec pool-house et un couvert à voitures (CAMAC n° 220270). En réalité, la demande d'autorisation n'a pas encore à ce stade été mise à l'enquête publique. La décision attaquée s'entend par conséquent comme un refus de soumettre le projet à cette procédure. a) A teneur de l'art. 109 al. 1 LATC, la demande de permis est mise à l'enquête publique par la municipalité pendant trente jours. Selon la jurisprudence, la mise à l'enquête constitue ainsi la règle, dont la municipalité ne peut s'écarter (sauf cas de dispense d'enquête; cf. art. 111 LATC) que dans le cas où le projet est manifestement incompatible avec les dispositions réglementaires ou lorsque les plans sont affectés de lacunes telles que l'on ne peut se faire une idée exacte du projet (arrêts TF 1C_622/2015 du 24 février 2016 consid. 4.2.2; CDAP AC.2024.0185 du 14 octobre 2024 consid. 2 et les réf. citées). En dehors de ces situations spéciales, le constructeur peut exiger la mise à l'enquête publique, quand bien même il aurait de bonnes raisons de craindre un rejet de la demande d'autorisation, à l'issue de l'enquête (arrêts CDAP AC.2018.0222 du 7 décembre 2018 consid. 2, AC.2012.0321 du 26 février 2013 consid. 2 et les arrêts cités; Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, 2 e éd. Lausanne 1988 p. 79) .

Dans le cas particulier, le règlement de la zone réservée prévoit à son art. 3 al. 1 la possibilité pour le propriétaire de construire des dépendances de peu d'importance au sens de l'art. 39 RLATC, à la condition toutefois qu'elles soient situées à moins de 3 mètres du bâtiment principal. Selon la jurisprudence, l'art. 39 al. 1 RLATC impose que l'utilisation des dépendances proprement dites ou des ouvrages qui leur sont assimilés soit effectivement destinée aux besoins du bâtiment principal situé sur la même parcelle. L'absence de ce lien fonctionnel fait obstacle à l'autorisation de construire (arrêt AC.2020.0158 du 31 mai 2021 consid. 2b et les réf. citées). b) En l'espèce, la piscine avec pool-house et le couvert à voitures projetés ont clairement une fonction de dépendances par rapport à un bâtiment d'habitation et leur construction est autorisée par le règlement de la zone réservée, à la condition qu'elle soit située à moins de 3 mètres du bâtiment principal. Or, il n'existe plus de bâtiment sur la parcelle depuis que la recourante a démoli la villa existante – et le garage annexe. En conséquence, il ne peut plus y avoir de lien fonctionnel entre les dépendances projetées et un bâtiment principal préexistant. De surcroît, la distance de 3 mètres prévue à l'art. 3 al. 1 du règlement de la zone réservée n'est pas respectée par l'ensemble des dépendances prévues. Dans ces conditions, l'autorité intimée était fondée à refuser de soumettre le projet à l'enquête publique.

E. 6

La décision indique que la demande de la recourante de reconstruire le bâtiment démoli "n'est pas acceptable", en application de l'art. 3 al. 1 du règlement de la zone réservée qui interdit toute construction nouvelle à l'exception de dépendances de peu d'importance. Se pose la question de savoir si cette déclaration constitue une décision. a) Suivant 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); de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (let. c). En d'autres termes, la décision est un acte de souveraineté individuel adressé à un particulier qui règle de manière obligatoire et contraignante un rapport de droit administratif concret, formant ou constatant une situation juridique (ATF 149 V 250 consid. 7.2.1 et les réf. citées). En revanche, de simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant, (arrêt TF 1C_452/2023 du 31 mai 2024 consid. 5.2 et les réf. citées). b) Il convient tout d'abord de constater que la recourante n'a pas formellement déposé de dossier susceptible d'être soumis à l'enquête publique et portant sur une demande d'autorisation en vue de la reconstruction de la villa qu'elle a démolie. Faute d'une telle demande, il n'y a pas lieu pour l'autorité de régler un rapport de droit administratif concret, de sorte que la déclaration selon laquelle la demande de reconstruire le bâtiment démoli n'est pas acceptable ne peut matérialiser qu'un avis, non contraignant, de l'autorité. Une telle prise de position n'est en conséquence pas constitutive d'une décision attaquable. Partant, en tant qu'il est dirigé contre cet avis, le recours n'est pas recevable (art. 92 al. 1 LPA-VD a contrario). Cela étant, même si l'on devait considérer qu'une décision formelle a été rendue au sujet de la possibilité de reconstruire un bâtiment, le recours devrait être rejeté au vu du texte clair de l'art. 3 al. 1 du règlement de la zone réservée cantonale, qui exclut la construction de nouveaux bâtiments (sous réserve, à certaines conditions, de dépendances).

E. 7

La décision attaquée exige encore de la recourante qu'elle remette en état le terrain en simple prairie naturelle à faucher deux fois par année, qu'elle évacue l'installation de chantier, qu'elle remblaye la fouille, la recouvre de terre végétale et l'ensemence en prairie. D'après la recourante, cet ordre de remise en état ne reposerait pas sur une base légale suffisante. L'autorité intimée invoque les art. 105, 130 al. 2 et 118 LATC. Elle rappelle, dans la réponse au recours, que la décision de remise en état intervient après un ordre de suspension de travaux dont l'exécution n'était pas conforme aux prescriptions légales et réglementaires. 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. En droit cantonal, l'art. 103 al. 1 LATC prévoit 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. Lorsqu'elle constate que des travaux en cours n'ont pas été autorisés, soit qu'ils n'aient pas fait l'objet d'une demande de permis de construire (art. 105 al. 1 et 130 al. 2 LATC), soit qu'ils ne soient pas conformes aux plans autorisés (art. 127 LATC), 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. Contrairement à ce que leur formulation peut laisser entendre, ces dispositions n'accordent pas une latitude de jugement ou un pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente, mais lui impose une obligation quand les conditions en sont remplies (arrêt CDAP AC.2018.0163 du 26 juillet 2019 consid. 8b et les réf. citées). Par démolition, il faut entendre non seulement la démolition proprement dite de travaux effectués sans droit, mais aussi la remise en état des lieux, contrairement à ce que la recourante soutient (arrêt AC.2013.0471 du 14 août 2014 consid. 2a et les réf. citées). b) Dans le cas particulier, l'autorité intimée a constaté que la recourante a exécuté des travaux de démolition. A teneur de l'art. 103 al. 1 LATC, de tels travaux nécessitaient l'octroi d'une autorisation, qui en l'espèce faisait défaut. Il s'ensuit que l'autorité intimée était en droit d'exiger la suspension des travaux (ce qu'elle a fait le 23 mai 2023). La recourante étant une spécialiste dans le domaine de la construction, il ne pouvait échapper à ses dirigeants qu'avant tous travaux de démolition, elle devait obtenir une autorisation en bonne et due forme. La recourante a cependant passé outre cette nécessité. Il ne ressort enfin pas du dossier qu'elle aurait pu se croire autorisée à agir sans permis sur la base d'assurances que lui aurait données la municipalité. A ce sujet, la mention, sur le procès-verbal établi par la constructrice à l'issue d'une séance avant chantier du 6 octobre 2022, suivant laquelle: "La commune confirme que la villa peut être démolis (sic) dans sa totalité si les bâtis ne sont pas sain (sic) et ce pour des raisons de sécurité", manque de précision. A supposer qu'il s'agisse d'une assurance, elle n'émanait pas de l'autorité compétente, en l'occurrence la municipalité. De surcroît, la teneur de ce procès-verbal n'a jamais été approuvée par les représentants de la commune. La recourante n'a par ailleurs jamais indiqué à l'autorité intimée, avant les travaux de démolition, que la condition évoquée lors de la séance avant chantier aurait été réalisée. Le rapport de l'ingénieur civil intitulé "Etude pour la réalisation du futur sous-sol" n'est pas daté et n'a été transmis à l'autorité intimée qu'après l'achèvement de la démolition. Qui plus est, ce rapport n'exclut pas la possibilité de conserver les murs existants. Il était en conséquence nécessaire d'explicitier le choix de la démolition dans le cadre d'une demande d'autorisation. Il s'ensuit que la recourante, en procédant à la démolition de la villa

existante à l'insu de l'autorité, a mis cette dernière devant le fait accompli. Elle doit en conséquence s'attendre à ce que l'autorité se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour la propriétaire (cf. ATF 123 II 248 consid. 4a). L'ordre de remise en état consiste en l'espèce dans le comblement de la fouille, pour des raisons de sécurité, et dans le rétablissement du terrain naturel ainsi que l'évacuation de l'installation de chantier, ce qui paraît être le minimum qu'on puisse exiger d'une propriétaire qui ne dispose en l'état d'aucun permis de construire sur sa parcelle. L'exigence de remise en état posée par l'autorité intimée respecte en conséquence le principe de la proportionnalité et peut être confirmée.

E. 8

Enfin, la décision attaquée, "en référence au permis de construire délivré (n° 25/2022)", rappelle que "la compensation des 43 arbres abattus reste à régler" et conclut: "Nous attendons une proposition de votre part à ce sujet d'ici fin mai 2024". De son côté, la recourante estime avoir été dûment autorisée à procéder à l'abattage en question et soutient que cet abattage ne saurait être remis en cause. Elle conclut pourtant qu'aucune compensation ne peut être exigée. L'autorisation d'abattage - avec compensation - a été délivrée en lien avec un projet de transformation pour lequel le permis de construire a été révoqué. Dans la mesure où les arbres ont déjà été abattus, il est logique et cohérent que la municipalité exige une compensation des sujets abattus, comme elle l'avait déjà fait dans le permis de construire sur la base duquel les abattages sont intervenus. Il n'y a rien de nouveau ou d'insolite à ce sujet. La constructrice savait d'emblée que des compensations étaient exigées. Celles-ci se fondent sur l'art. 6 du règlement communal sur la protection des arbres, adopté par le Conseil communal le 12 avril 2016 et approuvé par le Département du territoire et de l'environnement le 4 juillet 2016 (voir ég. l'art. 16 al. 1 de la loi du 30 août 2022 sur la protection du patrimoine naturel et paysager, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023 [LPrPNP; BLV 450.11]). La municipalité n'entend pas remettre en question le principe et l'étendue de la compensation. Celle-ci résulte en effet du plan élaboré par la propriétaire et mis à l'enquête publique, qui indique le nombre et l'emplacement des essences à replanter. Il s'agit dès lors de préciser, d'entente avec la recourante, les modalités du reboisement, en particulier le délai dans lequel celui-ci doit être réalisé. Compte tenu du temps écoulé depuis le dépôt du recours, il appartiendra à la municipalité de fixer de nouveaux délais à la constructrice pour obtenir les précisions utiles et pour qu'il soit procédé aux plantations compensatoires nécessaires.

E. 9

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité, ainsi qu'à la confirmation de la décision attaquée, aux frais de la recourante, qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD). La recourante versera à l'autorité intimée des dépens, pour l'intervention de son avocat (art. 55 LPA-VD).