

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_603/2012

Arrêt du 19 septembre 2013

Ire Cour de droit public

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Aemisegger, Juge président, Merkli, et Pont Veuthey, Juge suppléante.

Greffière: Mme Sidi-Ali.

Participants à la procédure

X._____,
représentée par Me Philippe Vogel, avocat,
recourante,

contre

A.Y._____ et B.Y._____,
représentés par Me Benoît Bovay, avocat,
intimés,

Municipalité d'Ollon, 1867 Ollon VD,
représentée par Me Jacques Haldy, avocat.

Objet

Ordre de remise en état, décision d'exécution,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 18 octobre 2012.

Faits:

A.

X._____ est propriétaire de la parcelle n° 3261 de la commune d'Ollon, à Villars. Le bien-fonds supporte un chalet, un garage et un cabanon en bois servant de bûcher, sis à 1 m environ de la limite de propriété avec la parcelle adjacente n° 3262 qui appartient à A.Y._____ et B.Y._____. Ces parcelles se situent en zone de village B selon les plan et règlement d'affectation en vigueur.

En mars 2010, X._____ a sollicité de la Municipalité d'Ollon de démolir le bûcher et de le remplacer par un chalet de 6,5 m sur 5 m avec bureau, WC et cuisinette. Se référant à des lettres antérieures d'avril 2006 et août 2009, la municipalité lui a indiqué que le projet ne pouvait pas être admis: le bûcher n'étant pas une dépendance au sens du droit cantonal, sa modification devait respecter les règles de la zone d'affectation, nonobstant un éventuel accord écrit des voisins. En mai 2010, X._____ a requis l'autorisation de démolir le bûcher et de le remplacer par une construction habitable de hauteur identique, mais avec augmentation de surface, en limite de propriété. Elle s'est heurtée à un refus de la municipalité. Le 5 juillet 2010, X._____ a déposé une nouvelle demande prévoyant la démolition du bûcher et son remplacement par un "réduit de jardin/bûcher". Le permis de construire a été délivré le 2 septembre 2010 et précisait qu'aucune modification ne pouvait être apportée au projet sans l'autorisation de la municipalité.

Le 5 juillet 2011, sur dénonciation de voisins, la municipalité a ordonné la cessation des travaux sur la parcelle n° 3261, au motif qu'ils ne correspondaient pas au permis de construire délivré. Par décision du 13 juillet 2011, la municipalité a autorisé la reprise des travaux pour autant qu'ils soient conformes aux plans approuvés ainsi qu'aux restrictions prévues conventionnellement avec les voisins. Par acte du 19 juillet 2011, la municipalité a imparti à X._____ un délai d'un mois pour la mise en conformité de la construction en cours. Cet acte, qui ne contenait pas l'indication de voies de

recours, a été notifié par pli recommandé, mais n'a pas été retiré par sa destinataire. Le 11 août 2011, la municipalité a imparti à l'intéressée un délai échéant au 15 septembre 2011 pour rétablir la construction litigieuse dans sa configuration autorisée, à savoir un niveau sans excavation à l'usage de réduit de jardin et bûcher, ou pour produire tout document utile à l'ouverture d'une procédure d'enquête publique en vue d'une éventuelle ratification d'un nouveau projet. Cet acte, valablement notifié à X._____, ne contenait pas l'indication de la voie et du délai de recours. Le même jour, la municipalité a dénoncé la constructrice

à la Préfecture du district d'Aigle. Le 5 octobre 2011, après avoir été informée par X._____ de la fin des travaux de mise en conformité, la municipalité a procédé à une visite des lieux. L'autorité a sollicité, le 10 octobre 2011, la production d'un rapport de géomètre qui a été remis le 17 novembre 2011. Par décision du 7 décembre 2011, la municipalité a ordonné la démolition de la dépendance dans un délai échéant au 27 janvier 2012. Cette décision a été adressée par courrier "A prioritaire" et par pli recommandé à X._____, qui n'a toutefois pas retiré l'envoi. Cette décision n'a pas été contestée.

Dans l'intervalle, après avoir fait cesser d'autres travaux non autorisés, la municipalité a ordonné, le 22 novembre 2011, la démolition immédiate d'une palissade et d'un échafaudage. Par décision du 6 décembre 2011, la commune a accordé à la constructrice un délai au 13 janvier 2012 pour ce faire, sous la menace d'une exécution par substitution. Cette décision a été adressée par pli recommandé à X._____, qui l'a réceptionnée le 8 décembre 2011 et y a réagi, sans la contester formellement, par missive du même jour à la municipalité.

B.

Par décision du 1er février 2012, la municipalité a imparti à X._____ un ultime délai au 30 mars 2012, pour procéder à la démolition du bûcher litigieux ordonnée le 7 décembre 2011 et l'a informée que, passé cette échéance, une exécution par substitution serait diligentée.

X._____ a recouru auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois contre cette décision, concluant à son annulation et subsidiairement à l'annulation de l'ordre de démolition et au renvoi du dossier à l'autorité communale pour nouvelle décision. Le 18 octobre 2012, la cour cantonale a rejeté le recours de X._____. Elle a jugé que son recours était tardif à l'encontre de la décision du 7 décembre 2011 et que la fiction de notification à l'expiration du délai de garde pouvait lui être valablement opposée. La cour cantonale a également estimé que la tenue d'une audience et les expertises requises n'avaient pas de raison d'être ordonnées.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, X._____ demande au Tribunal fédéral de réformer et respectivement annuler l'arrêt de la cour cantonale et de renvoyer le dossier aux instances précédentes. Elle se plaint d'une violation de son droit d'être entendue, de la violation de la garantie de propriété et d'arbitraire de la décision. La cour cantonale conclut au rejet du recours et se réfère à sa décision. La municipalité d'Ollon conclut au rejet du recours. Les propriétaires voisins concluent à son irrecevabilité et subsidiairement à son rejet.

Considérant en droit:

1.

Dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale rendue dans le domaine du droit public des constructions, le recours est recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure de recours devant l'autorité cantonale, elle est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué qui confirme la décision d'exécution par substitution de la démolition d'une dépendance qu'elle a fait construire sur son terrain. Elle a donc la qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Les autres conditions de recevabilité du recours en matière de droit public étant remplies, il convient d'entrer en matière.

2.

Dans un grief de nature appellatoire, la recourante soutient qu'elle aurait été victime de violations répétées de son droit d'être entendue au cours de la procédure devant l'autorité municipale, ce qui entraînerait l'annulabilité de toute la procédure. A l'appui de ce moyen, elle se contente de mettre en avant ses propres déclarations sans indiquer de façon explicite quelle est la nature des violations dont elle aurait été victime, ni si elle s'en est prévalu en temps utile. Le grief est donc insuffisamment motivé au regard des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF et, partant, irrecevable. Il en va de même du grief relatif à la violation de la garantie de la propriété privée que la recourante se contente de soulever sans le motiver. Au demeurant, la recourante ne pourrait quoi qu'il en soit pas s'en

prévaloir dans la mesure où un recours contre une décision d'exécution ne permet de remettre en cause la décision au fond qu'à certaines conditions, non réalisées en l'espèce (cf. consid. 4 ci-dessous).

3.

La recourante se plaint que l'autorité cantonale est tombée dans l'arbitraire en considérant qu'elle devait s'attendre à la notification d'une décision en décembre 2011 et, par conséquent, se voir opposer la fiction de la notification à l'issue du délai de garde.

3.1. Selon la jurisprudence, le fardeau de la preuve de la notification d'un acte et de la date de celle-ci incombe en principe à l'autorité qui entend en tirer une conséquence juridique. L'autorité qui veut se prémunir contre le risque d'échec de la preuve de la notification doit communiquer ses décisions sous pli recommandé (ATF 136 V 295 consid. 5.9 p. 309; 129 I 8 consid. 2.2 p. 10). Lorsque le destinataire d'un envoi recommandé n'est pas atteint et qu'un avis de retrait est déposé dans sa boîte aux lettres ou dans sa case postale, cet envoi est considéré comme notifié au moment où il est retiré. Si le retrait n'a pas lieu dans le délai de garde de sept jours, il est réputé notifié le dernier jour de ce délai (ATF 134 V 49 consid. 4 p. 51; 130 III 396 consid. 1.2.3 p. 399), pour autant que les lois cantonales de procédure ne contiennent pas de dispositions contraires concernant tant les notifications faites selon le droit fédéral que celles faites selon le droit cantonal (ATF 109 Ia 15 consid. 4 p. 18). Cette fiction de notification n'est cependant applicable que lorsque la communication d'un acte officiel doit être attendue avec une certaine vraisemblance (ATF 134 V 49 consid. 4 p. 52; 130 III 396 consid. 1.2.3 p. 399). Ces principes ne sont pas garantis par la Constitution fédérale et ne constituent pas un élément d'un droit constitutionnel indépendant. Lorsque les autorités cantonales s'en inspirent, le Tribunal fédéral en examine l'application sous l'angle de l'arbitraire (ATF 116 Ia 90 consid. 2b p. 92; 115 Ia 12 consid. 3a p. 15; sur la notion d'arbitraire, voir ATF 137 I 1 consid. 2.4 p. 5).

3.2. La recourante ne se prévaut d'aucune circonstance qui l'aurait empêchée de retirer, dans le délai de garde, le pli recommandé contenant l'ordre de démolition de la dépendance; elle ne conteste d'ailleurs pas l'avoir reçu par pli simple. Elle allègue qu'au vu des nombreuses irrégularités formelles et matérielles dont seraient entachées les décisions précédentes, elle ne pouvait s'attendre à recevoir un acte régulier le 7 décembre 2011. Cette argumentation n'est pas pertinente. La supposée irrégularité de l'acte ne pouvait la dispenser de retirer le pli recommandé. Au contraire, seul le retrait aurait pu lui permettre, le cas échéant, de se prévaloir de cette irrégularité. En outre, comme l'a souligné la cour cantonale, la recourante est intervenue dans cette procédure à de nombreuses reprises au cours des mois qui ont précédé la décision du 7 décembre 2011. Elle a écrit directement à la municipalité à quatre reprises puis deux fois par l'intermédiaire d'un géomètre. Elle a retiré les décisions qui lui avaient été notifiées les 22 novembre et 6 décembre 2011, en relation avec la pose non autorisée d'une palissade et d'un échafaudage. Elle a d'ailleurs réagi à la décision de remise en l'état de ces deux objets par lettre du 8 décembre 2011. La recourante était donc parfaitement au fait de la procédure en cours et elle a largement démontré qu'elle était particulièrement apte à gérer ses affaires, soit personnellement soit par l'intermédiaire d'un mandataire. La recourante devait donc s'attendre à recevoir de l'autorité une décision de démolition dans la mesure où la municipalité lui avait, par deux fois déjà, demandé de respecter les plans autorisés, sans succès. La décision de la cour cantonale n'est donc pas entachée d'arbitraire.

4.

La recourante se plaint également que la cour cantonale a arbitrairement considéré que la décision du 1er février 2012 n'était pas susceptible de recours.

4.1. L'acte par lequel l'administration choisit de recourir aux mesures d'exécution est une décision d'exécution. La possibilité de recourir contre une décision d'exécution s'impose si un acte règle une question nouvelle, non prévue par une décision antérieure, ou s'il contient une nouvelle atteinte à la situation juridique de l'intéressé (cf. ATF 119 Ib 492 consid. 3c/bb p. 498; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 389 n° 1150; MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 2011, p. 116). En revanche, si un acte ne fait que reprendre, sans les modifier, des obligations figurant déjà dans une décision antérieure, il n'y a pas d'objet possible à un recours et l'acte en cause doit être qualifié de mesure d'exécution, non sujette à recours (cf. ATF 129 I 410 consid. 1.1 p. 412). Le recours dirigé contre une décision d'exécution ne permet pas de remettre en cause la décision au fond, définitive et exécutoire, sur laquelle elle repose. On ne saurait faire exception à ce principe que si la décision tranchant le fond du litige a été prise en violation d'un droit fondamental inaliénable et

imprescriptible du recourant ou lorsqu'elle est nulle de plein droit (ATF 119 Ib 492 consid. 3c/cc p. 499 et les arrêts cités).

4.2. En l'espèce, la décision du 1er février 2012 à laquelle la recourante s'est opposée est une décision d'exécution contre laquelle la recourante ne peut faire valoir de griefs quant au fond. Celle-ci ne conteste pas les modalités de l'exécution par substitution mais remet en cause l'obligation de procéder aux travaux de remise en l'état. Ce faisant, elle s'en prend à une obligation qui figurait déjà dans la décision du 7 décembre 2011. Elle ne fait pas non plus valoir un droit inaliénable ou imprescriptible qui lui serait propre. En effet, le droit de propriété n'entre pas dans la catégorie de ces droits (ATF 88 I 260 consid. 3 p. 271; arrêts 1C_24/2012 du 19 avril 2012 consid. 3, in SJ 2012 I p. 477; 1P.51/1998 du 26 juin 1998 consid. 3b, in ZBI 101/2000 p. 32). Il en va de même du droit d'être entendu garanti à l'art. 29 al. 2 Cst. (arrêts 1P.474/2006 du 11 décembre 2006 consid. 2; 4P.110/2006 du 17 juillet 2006 consid. 1.1). Dans ces conditions, le recours interjeté auprès de la cour cantonale doit être considéré comme tardif, que ce soit contre la décision du 7 décembre 2011, car la recourante devait s'attendre à la notification de cette décision, ou que ce soit contre la décision d'exécution du 1er février 2012 contre laquelle elle n'a fait valoir aucun droit inaliénable ou imprescriptible qui lui serait propre. La cour cantonale n'est donc pas tombée dans l'arbitraire lorsqu'elle a rejeté le recours et confirmé la décision municipale d'Ollon.

5.

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable, aux frais de la recourante qui succombe (art. 65 et 66 al. 1 LTF). L'ordre de démolition et de remise en état des lieux est donc maintenu, sous réserve du délai d'exécution qui sera reporté. Les intimés, qui obtiennent gain de cause avec l'aide d'un avocat, ont droit à des dépens, à la charge de la recourante (art. 68 al. 1, 2 et 4 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

2.

Un nouveau délai de trente jours dès la notification du présent arrêt est imparti à la recourante pour procéder aux travaux de démolition et de remise en état des lieux.

3.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

4.

Des dépens de 3'000 fr. sont accordés aux intimés A.Y. _____ et B.Y. _____, à la charge de la recourante.

5.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties et de la Municipalité d'Ollon ainsi qu'au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 19 septembre 2013

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Juge président: Aemisegger

La Greffière: Sidi-Ali