

FR_GERICHTE 602 2014 129 vom 19. Mai 2016

FR Kantonsgericht, 2016-05-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2014_129

FR: FR_GERICHTE 602 2014 129 du 19 mai 2016

IT: FR_GERICHTE 602 2014 129 del 19 maggio 2016

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal, arrêt de principe | Raumplanung und Bauwesen

Erwägungen

E. 4

Selon l'art. 167 al. 2 LATeC, lorsque le propriétaire exécute des travaux sans permis ou en violation d'une mesure de protection et lorsque des constructions ou réalisations illégales sont déjà réalisées, le préfet impartit un délai convenable au propriétaire pour déposer une demande de permis de construire en vue de la légalisation des travaux réalisés, à moins qu'une telle légalisation n'apparaisse d'emblée exclue. En l'occurrence, c'est à bon droit que le préfet a estimé qu'une légalisation des travaux non conformes n'était pas possible et qu'il a engagé une procédure de rétablissement de l'état de droit. En effet, aussi bien le SBC, dans son préavis au préfet du 30 juillet 2014, que la Commission des biens culturels invitée dans ses observations du 30 janvier 2015 sur le présent recours ont souligné la valeur culturelle des fresques. En particulier, la Commission s'est prononcée sur la base du rapport établi le 27 janvier 2015 par Walter Tschopp, ancien conservateur du Musée d'art et d'histoire de Neuchâtel, qu'elle avait mandaté en sa qualité de spécialiste de l'art figuratif du XXe siècle en Suisse. Ce rapport du 27 janvier 2015 n'est pas une expertise judiciaire, dès lors qu'elle n'a pas été ordonnée par le Tribunal cantonal, ni n'a suivi les règles procédurales applicables à ce genre d'acte; il s'agit d'une expertise privée, en principe assimilable aux déterminations de la partie qui la produit. Cependant, dans la mesure où, en l'occurrence, ce rapport a été produit le 30 janvier 2015 par l'autorité cantonale spécialisée en matière de biens culturels, qui endosse totalement son contenu, ce document fait partie intégrante des observations circonstanciées de la Commission, qui, elles, constituent un rapport officiel au sens de l'art. 46 al. 1 let. b CPJA. Un rapport officiel est un document écrit ou une déclaration orale d'une autorité ou de l'administration qui possède des connaissances spécifiques en raison de son activité à l'attention

Tribunal cantonal TC Page 16 de 21 d'une autre autorité à propos de faits et circonstances précis. Il se distingue d'un rapport d'experts en ce sens qu'il est un acte de souveraineté administrative. Lorsqu'il présente des résultats concluants, pleine force probante peut lui être reconnue. Il peut alors remplacer une expertise, dans la mesure toutefois où il n'existe pas d'indices concrets et sérieux qui en diminuent la valeur probante (arrêt TF 1C_405/2011 du 26 avril 2012 consid. 2.6; arrêts TC FR du 30 mars 2001, in RFJ 2001 p. 224; 1A 03 51 du 12 septembre 2007). En l'espèce, on cherche en vain de tels indices qui justifieraient de mettre en doute les observations de la Commission telles que complétées par le rapport de Walter Tschopp. Il importe peu, à cet égard, que ce dernier ait formulé certaines remarques étrangères à son domaine de compétence et à la demande du SBC de

connaître la valeur des peintures murales. Ces commentaires exogènes au rôle qui lui était dévolu ne sont pas pris en considération et ne disqualifient pas son rapport sur les informations concrètes et pertinentes qu'il fournit par ailleurs. De plus, ces indications s'appuient largement sur des éléments objectifs (coupures de presse de l'époque...) qui ressortent du dossier produit par la Commission et qui démontrent que ce spécialiste incontesté s'est prononcé en connaissance de cause pour analyser la valeur culturelle et artistique des peintures murales et que son appréciation est circonstanciée. Pleine valeur probante peut ainsi être reconnue aux observations de la Commission dûment confirmées par le rapport de Walter Tschopp. Il apparaît d'ailleurs, qu'au-delà de ses propres affirmations totalement subjectives sur l'absence de valeur des fresques, le recourant ne relève aucun indice qui affaiblirait la prise de position de la Commission. A la lecture du rapport, il apparaît que les peintures murales constituent des œuvres d'envergure se traduisant par une qualité artistique forte. Elles incarnent un regain de l'art réaliste ainsi que, plus localement, une étape importante de l'histoire du Grand Hôtel Moderne et de la vie culturelle bulloise. Il n'y a pas lieu de s'écarter de la prise de position de l'autorité spécialisée qui considère les fresques comme un bien culturel à part entière. Il va de soi, dans ces conditions, qu'il était inutile d'inviter le propriétaire à entamer une procédure de permis de construire visant à détruire ces œuvres et à légaliser les déprédations qu'il a déjà commises.

E. 5

a) Selon l'art. 167 al. 3 LATeC, si les travaux illégaux ne peuvent pas être légalisés, le préfet peut, après avoir entendu les personnes et organes intéressées, ordonner, sans préjudice des sanctions pénales, les modifications ou les adaptations, la démolition totale ou partielle des ouvrages, la remise en état du sol. Lorsque les circonstances le commandent, le préfet peut prononcer une interdiction d'occuper les locaux ou de les exploiter. Une mesure de rétablissement de l'état de droit impose à l'autorité d'effectuer une appréciation circonstanciée de la situation, fondée sur le respect du principe de la proportionnalité, (arrêt TC FR 2A 07 70 du 11 mars 2008). Le principe de la proportionnalité exige que la décision litigieuse soit apte à produire les résultats attendus et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par des mesures moins restrictives. En outre, il interdit toute limitation qui irait au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés qui sont compromis (ATF 132 I 49 consid. 7.2 et les arrêts cités; GRISEL, Traité de droit administratif, 1984, p. 349). Dès lors, le fait qu'une construction ou un aménagement soit illégal ne signifie pas encore qu'il doive être automatiquement supprimé. Le constructeur peut se voir dispensé de démolir l'ouvrage, lorsque la violation est de peu d'importance ou lorsque la démolition n'est pas compatible avec l'intérêt public ou encore lorsque l'intéressé a pu croire de bonne foi qu'il était autorisé à édifier la construction et que le maintien d'une situation illégale ne heurte pas des intérêts publics

Tribunal cantonal TC Page 17 de 21 prépondérants (ATF 111 Ib 213 / JdT 1987 I 564 consid. 6; ATF 123 II 248 consid. 4a). En d'autres termes, un ordre de remise en état des lieux s'avère disproportionné lorsque l'illégalité est légère et que l'intérêt public lésé n'est pas suffisant pour justifier le dommage que subit le propriétaire en raison du rétablissement ordonné (URP/DEP 2008 p. 590, arrêts TF 1C_616/2014 du 12 octobre 2015 consid. 4, 1C_406/2012 du 5 février 2013 consid. 3.3). Même si un administré ne peut se prévaloir de sa bonne foi, il est en droit d'invoquer le principe de la proportionnalité pour s'opposer à un ordre de mise en conformité. Dans ce cas, toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait

accompli doit accepter que, soucieuse de préserver l'égalité devant la loi et l'ordre juridique, celle-ci attache une importance accrue au rétablissement de l'état de droit, sans se préoccuper outre mesure des inconvénients de la situation pour la personne touchée (ATF 132 II 21 consid. 6.4, arrêt TF 1C_616/2014 du 12 octobre 2015 consid. 4). b) En l'occurrence, il a déjà été vu ci-dessus que le recourant ne pouvait pas déduire du préavis du SBC du 2 septembre 2013 une autorisation de démolir les fresques existantes. Il n'avait aucun permis pour agir de la sorte. Le simple fait que ces peintures ne relèvent pas du même courant artistique que le bâtiment était sans importance de ce point de vue. Au contraire, il devait sauter aux yeux d'un architecte professionnel que l'existence même d'une œuvre aussi grande dans l'immeuble protégé n'était pas le résultat d'un simple hasard et que sa démolition ne pouvait se dérouler, pour le moins, sans un accord explicite des autorités compétentes. Il faut rappeler également à ce propos que, dans son préavis du 2 septembre 2013 le SBC avait spécialement souligné que le mode d'exécution des travaux de remise en état des éléments intérieurs conservés serait déterminé d'entente avec le SBC. Il n'en a rien été et le recourant a préféré mettre les autorités devant le fait accompli. De plus, alors même qu'informé par la commune de l'existence des travaux non conformes, le préfet avait ordonné l'arrêt immédiat des travaux dans le bâtiment par ordonnance du 4 juillet 2014, le recourant a poursuivi ses déprédations, ce qui a contraint le préfet à ordonner la mise de scellés le 14 juillet 2014. Cet acharnement du recourant ne mérite aucune protection et l'intéressé ne saurait se prévaloir de sa bonne foi. Il est patent également que l'intéressé ne pouvait pas se croire en droit de supprimer les peintures murales sous prétexte que les autorités avaient assisté sans réagir au délabrement du bâtiment et que, par conséquent, leur comportement pouvait être interprété selon le principe de la confiance comme une tolérance à la démolition. En l'espèce, on cherche en vain dans le dossier le moindre indice selon lequel une autorité aurait adopté une attitude qui aurait pu laisser croire au recourant que les fresques pouvaient être enlevées. Au contraire, les autorités compétentes n'ont pas admis les procédés du recourant et dès les premières atteintes aux peintures, tant le préfet en ordonnant l'arrêt des travaux que le SBC par ses déclarations lors de l'inspection des lieux du 9 juillet 2014 ont démontré leur ferme volonté de préserver les œuvres en cause. Le fait que celles-ci aient été exposées aux affres du temps n'est pas imputable aux autorités et, à l'évidence, le recourant ne peut tirer aucun argument de l'état des fresques avant les travaux de rénovation du bâtiment pour excuser sa mauvaise foi crasse dans cette affaire. c) L'absence de bonne foi étant établie, le recourant, qui a violé la loi en intervenant sciemment et sans autorisation pour porter préjudice à des œuvres d'art protégées, doit en principe supporter les inconvénients liés à un rétablissement de l'état de droit. La restitution des peintures de manière fidèle obéit à un intérêt public important lié au respect du bien culturel de catégorie 1 que constitue le Grand Hôtel du Moderne. Il est nécessaire que les œuvres vandalisées retrouvent une place aussi proche que celle qui était la leur avant la commission des actes illicites par le recourant. De plus, à cet intérêt public éminent de protection du patrimoine s'ajoute l'intérêt public indiscutable imposant de faire respecter les normes du droit public de la

Tribunal cantonal TC Page 18 de 21 construction et d'éviter de créer des précédents, qui pourraient être invoqués à l'avenir par d'autres auteurs de trouble, sous prétexte d'égalité de traitement. Une tolérance des déprédations aurait pour effet de les légaliser de facto et de nier la protection légale dont bénéficient les peintures murales. Un tel résultat, confirmant une politique du fait accompli, serait particulièrement choquant et inciterait d'autres administrés à transgresser les règles de protection des biens culturels et à agir sans tenir

compte des conditions contenues dans le permis de construire. Ne pas procéder à un rétablissement complet serait d'autant plus inadmissible que le responsable est un architecte, parfaitement conscient des procédures à suivre en matière de permis de construire. De plus, il ne s'agit manifestement pas d'un cas de peu d'importance au sens de la jurisprudence. Face à l'intérêt public très important en jeu, le recourant fait valoir son intérêt privé à pouvoir exercer sa pleine propriété et à assurer à ses locataires la jouissance d'appartements habitables sans retard. Implicitement, il invoque un intérêt financier – qu'il ne chiffre d'ailleurs pas – étant rappelé qu'un tel argument n'a généralement que peu de poids, lorsque l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit est important. A cet égard, il convient également de souligner que le recourant pouvait parfaitement rénover et exploiter le bâtiment dont il est propriétaire, notamment afin d'assurer rapidement à ses locataires la jouissance d'appartements habitables, sans pour autant supprimer les peintures protégées; la présence de ces dernières ne met pas en péril l'exploitation du bâtiment. Au lieu de cela, il a adopté un comportement et une politique du fait accompli qui ont retardé inutilement la procédure, sans que les autorités n'en soient responsables, bien au contraire. Dans l'examen de la proportionnalité du rétablissement, il apparaît que les intérêts financiers du recourant, propriétaire de mauvaise foi, n'ont qu'une importance secondaire face aux intérêts publics importants en jeu. d) Sous l'angle de la proportionnalité de la mesure de rétablissement qui le touche, le recourant se plaint que l'autorité intimée n'a pas étudié le coût et la faisabilité de la remise en état qu'elle exige. A cet égard, il faut d'abord rappeler que l'autorité intimée a été confrontée aux soi-disant protections apposées sur les peintures par le recourant – là encore sans en avertir ni le SBC ni le préfet – et qu'ainsi elle n'a pu se fonder que sur les photographies et constatations antérieures pour déterminer l'ampleur des déprédations. Dans ce contexte, le recourant ne peut que s'en prendre à lui-même si une certaine imprécision existe encore sur le détail exhaustif des dégâts qu'il a commis. Cette situation n'est cependant pas déterminante dès lors qu'ainsi qu'on le verra ci-dessous (cf. consid. 7e), les dommages qui lui sont imputables suffisent à mettre à sa charge l'intégralité de la réparation des fresques. Par ailleurs, les auteurs des peintures se tiennent depuis longtemps à disposition du recourant pour restaurer leurs œuvres, de sorte que la faisabilité de la remise en état ne présente pas de difficultés techniques particulières et semble assurée. En cours de procédure, les peintres ont aussi estimé les coûts d'une restauration par leur soin à CHF 21'800.-, devis ne comprenant toutefois pas la remise en état préalablement nécessaire du mur. Il faut constater que ce montant très raisonnable respecte le critère de proportionnalité, en comparaison avec les coûts élevés consentis par le recourant pour la rénovation du bâtiment dans une perspective de rentabilité économique. e) Enfin, s'agissant de l'étendue de la remise en état, il faut constater sur la base des pièces du dossier que les déprédations causées par le recourant ont porté sur l'essentiel de l'œuvre; une comparaison des photographies avant et après les travaux litigieux démontre clairement que, dans l'intervalle, alors qu'une partie de la « chute des corps » a été recouverte d'un badigeon blanc, le reste des œuvres, en particulier « corps en mouvement », « lyrico-dramatique », « l'atelier du peintre » et « la chute d'Icare », a été soit poli, soit frappé.

Tribunal cantonal TC Page 19 de 21 Partant, du moment qu'il faut intervenir sur toutes les peintures, le bon sens veut qu'on ne restitue pas la patine du temps et les graffitis d'inconnus aux œuvres lors du rétablissement de l'état de droit. Eu égard à l'importance des déprédations imputables au recourant et au fait qu'elles auraient pu être évitées, les quelques graffitis ou les trous antérieurs à ses interventions sauvages ne sont pas suffisants

pour s'engager dans une répartition des frais. Il appartient clairement au propriétaire d'assumer l'entier de la réparation. En imposant au recourant de "recréer" les œuvres, le préfet a obligé l'intéressé à solliciter l'appui des auteurs pour procéder à la restauration de leurs peintures murales. Cette solution pragmatique, qui profite de la disponibilité des artistes encore en vie, échappe à la critique. Elle apparaît d'autant moins contestable que le coût de leur intervention ne sera manifestement pas plus cher qu'une remise en état qui aurait été effectuée par des restaurateurs d'art, pour un résultat autrement plus authentique.

f) Les déclarations du recourant selon lesquelles il entend ne pas montrer les œuvres au public et les cacher derrière une protection opaque ne le dispensent en rien de son obligation de remise en état complète. Même s'il n'a pas d'obligation de rendre les peintures accessibles au public, cette situation n'a aucune importance pour juger du degré de rétablissement de l'état de droit, notamment sous l'angle de la proportionnalité. Le bien culturel endommagé doit être restauré et sauvegardé indépendamment du comportement de son propriétaire actuel, car il fait partie du patrimoine cantonal. Peu importe si, pendant quelques années, il doit demeurer caché pour autant que sa conservation soit dûment assurée, sous contrôle du SBC. g) Compte tenu de ce qui précède, même si le recourant est frappé par la mesure incriminée, notamment dans ses intérêts patrimoniaux, le rétablissement de l'état de droit n'en demeure pas moins justifié, à l'évidence, par des intérêts publics prépondérants. Partant, c'est à juste titre que le préfet – compétent, contrairement aux dires du recourant, en vertu de l'art. 167 al. 3 LATeC – a ordonné la remise en état des peintures protégées, qui ont été gravement abimées par leur propriétaire.

E. 6

En ce qui concerne la lanterne, anciennement placée au centre de l'escalier hélicoïdal, le recourant prétend qu'il ne l'a jamais vue depuis l'acquisition de l'immeuble en 2004, alors que le SBC a prouvé, par photographie à l'appui, qu'elle était encore placée au centre de l'escalier hélicoïdal en 2006. Cette lanterne, en vertu de l'art. 22 al. 2 LPBC, bénéficie également de la protection du Grand Hôtel Moderne en tant qu'objet d'intérieur représentatif du style « Belle Epoque » et témoin de la construction et de l'ouverture du Grand Hôtel Moderne; elle constitue un élément d'aménagement intérieur présentant un intérêt couvert par la protection de l'immeuble. Partant, la mesure de rétablissement de l'état de droit doit aussi être confirmée en tant qu'elle vise la lanterne, laquelle doit dès lors être replacée au centre de l'escalier hélicoïdal.

E. 7

Enfin, doivent également être rejetées les conclusions du recourant tendant à la réduction des frais de la procédure antérieure et à la révocation de la menace des sanctions pénales de l'art. 292 CP. Le montant de CHF 500.- de frais mis à sa charge n'apparaît en rien disproportionné. Il correspond manifestement à l'activité administrative qui a été déployée dans le cadre de la procédure devant l'autorité intimée et s'avère conforme à l'art. 130 CPJA. Quant à la menace des sanctions pénales de l'art. 292 CP, il faut constater qu'elle s'inscrit dans le contexte du rétablissement de l'état de droit fondé sur l'art. 167 LATeC et ne vise pas les infractions pénales déjà commises et qui relèvent de l'art. 173 LATeC. A ce titre, elle dispose d'une

Tribunal cantonal TC Page 20 de 21 justification propre, indépendante de l'art. 173 LATeC. Le préfet n'a donc pas violé la loi en la prononçant.

E. 8

En conclusion, le recours doit être rejeté et la décision préfectorale du 16 septembre 2014 confirmée. Du moment que le délai imparti par l'autorité intimée pour procéder au rétablissement de l'état de droit est échu, il se justifie de se prononcer à nouveau et comme suit sur les modalités de l'exécution de la mesure: a) Un délai au 15 septembre 2016 est imparti au recourant pour replacer la lanterne au centre de l'escalier hélicoïdal selon les instructions du Service des biens culturels. A défaut de respecter cette sommation, le rétablissement de l'état de droit sera exécuté par substitution conformément à l'art. 171 LATeC, les frais étant à la charge du propriétaire et garantis par une hypothèque légale. b) L'exécution du rétablissement est plus délicate pour ce qui a trait à la remise en état des fresques. Vu l'absence crasse de coopération du recourant et le mépris qu'il a montré jusqu'à ce jour aussi bien envers les injonctions des autorités qu'envers les auteurs des fresques (cf. notamment sa lettre du 18 juillet 2014), il n'est pas à attendre qu'il exécute volontairement la présente décision en tant qu'elle concerne l'œuvre murale. Par son comportement jusqu'à ce jour, il a manifesté clairement sa volonté de ne pas restaurer les peintures qu'il a abimées. De plus, compte tenu de la particularité de la mesure de rétablissement, qui suppose que le propriétaire mandate les auteurs de l'œuvre qu'il a honnis pendant toute la procédure, il existe une vraisemblance confinante à la certitude que le mandat ne pourra pas se dérouler correctement. Dans ces conditions, s'agissant des fresques, il est inutile de sommer le recourant de procéder au rétablissement de l'état de droit en lui fixant un délai pour s'exécuter. Il y a lieu de passer outre la sommation, qui n'a aucun sens, et d'enjoindre le préfet d'ordonner immédiatement une exécution par substitution, aux frais du propriétaire, garantis par une hypothèque légale (cf. arrêt TC 2A 2002 117 du 21 mars 2003, consid. 4c, confirmé par arrêt TF 1P.312/2003 du 14 juillet 2003; voir aussi arrêt TF 1P.242/1997 du 23 juin 1997, consid. 1a paru à la ZBl 99/1998 p. 138; ATF 105 Ib 343 consid. 4b p. 345/346 et les références citées).

E. 9

Vu l'issue du litige, les frais de procédure, fixés à CHF 3'500.- conformément aux art. 1 et 2 du Tarif des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative, sont mis à la charge du recourant qui succombe (art. 131 CPJA). Pour le même motif, le recourant n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). En revanche, les auteurs des fresques qui ont fait appel aux services d'un avocat pour défendre leurs intérêts, consistant notamment au respect d'une protection de droit public de leurs peintures murales, ont obtenu gain de cause et ont droit à une indemnité de partie conformément à l'art. 137 al. 1 CPJA, mise à charge du recourant en vertu de l'art. 141 CPJA.

Tribunal cantonal TC Page 21 de 21 la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. Partant, la décision de rétablissement de l'état de droit rendue le 16 septembre 2014 par le préfet est confirmée. a) Un délai au 16 septembre 2016 est imparti au recourant pour replacer la lanterne au centre de l'escalier hélicoïdal selon les instructions du Service des biens culturels. A défaut de respect de ce délai, il sera procédé à une exécution par substitution, aux frais du recourant, garantis par une hypothèque légale b) S'agissant des fresques, l'affaire est renvoyée au préfet pour qu'il procède sans délai à une exécution par substitution dans le sens des considérants en mandatant les auteurs des peintures, aux frais du recourant, garantis par une hypothèque légale. II. Les frais de procédure, par CHF 3'500.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés avec l'avance de frais qu'il a versée. III. Un montant de CHF 3'337,25 (y compris CHF 247,30 de TVA) à verser à Me Mauron à titre d'indemnité de partie est mis à la charge du recourant. IV. Communication. Cette décision

peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure et de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 19 mai 2016/cpf Président Greffière-stagiaire

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