

## **VD\_OMNI AC.1994.0277 vom 28. April 1995**

VD Tribunal cantonal, 1995-04-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.1994.0277](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1994.0277)

FR: VD\_OMNI AC.1994.0277 du 28 avril 1995

IT: VD\_OMNI AC.1994.0277 del 28 aprile 1995

### **Regeste**

SI CHEMIN DE PRIMEROSE 11-15 SA c. Lausanne | La constructrice procède à la démolition, sans enchaîner avec la construction projetée (le permis délivré portait sur les deux objets) : en retirant le permis de construire dans le présent cas, la municipalité a violé le principe de la proportionnalité et l'art. 118 al. 3 LATC

### **Volltext**

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 28.04.1995 AC.1994.0277

SI CHEMIN DE PRIMEROSE 11-15 SA c. Lausanne | La constructrice procède à la démolition, sans enchaîner avec la construction projetée (le permis délivré portait sur les deux objets) : en retirant le permis de construire dans le présent cas, la municipalité a violé le principe de la proportionnalité et l'art. 118 al. 3 LATC

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF Arrêt du 28 avril 1995 sur le recours formé par la SI CHEMIN DE PRIMEROSE 11-15 SA, représentée par l'avocat Jean-Luc Tschumy, Case postale 3633, à 1002 Lausanne contre la décision rendue le 30 novembre 1994 par la Municipalité de Lausanne lui retirant le permis de construire accordé le 5 octobre 1993 pour la construction de bâtiments administratifs avec logements et parking sur les parcelles 4823 et 4824. \* \* \* \* \* Composition de la section: M. E. Poltier, président; M. R. Ernst et M. V. Pelet, assesseurs. Vu les faits suivants: A. Par décision du 5 octobre 1993, la Municipalité de Lausanne, par sa Direction des travaux, a accordé un permis de construire à la SI recourante, pour la réalisation de travaux sur les parcelles 4823 et 4824 de Lausanne, selon des plans mis à l'enquête du 23 avril au 13 mai 1993. Ces travaux portent d'une part sur la démolition des bâtiments ECA 13032-14783-1965-13034 et d'autre part sur la construction de bâtiments administratifs avec logements et parking enterré de deux cents places. B. Les bâtiments existants susmentionnés, longtemps occupés, ont été évacués dans le courant du mois d'octobre 1993, à la suite d'une ordonnance de mesures préprovisionnelles rendue par le président du Tribunal civil du District de Lausanne, mise à exécution par les forces de police. La démolition de ces bâtiments a dès lors débuté à fin octobre 1993; elle a été effectuée suivant les directives de la Direction des travaux, en totalité pour ce qui concerne la villa Primerose et jusqu'au sol pour ce qui a trait aux locaux de l'ancienne usine Gaméo. C. La recourante, depuis lors, n'a plus entrepris de nouveaux travaux. Le 29 septembre 1994, la Direction des travaux de la Ville de Lausanne s'est adressée à l'architecte responsable du projet pour lui rappeler de bien vouloir prendre contact avant le début du chantier avec divers services communaux. Selon les allégations de la municipalité, la Direction des travaux aurait encore eu des échanges téléphoniques avec les architectes responsables du projet durant l'été et l'automne 1994 pour connaître les raisons pour lesquelles la constructrice tardait à poursuivre ses travaux; la municipalité aurait été

renseignée à cette occasion sur les difficultés internes rencontrées par la recourante.

D. Par décision du 30 novembre suivant, le permis de construire du 5 octobre 1993 a été retiré; on extrait les passages suivants de cette décision : "Depuis la délivrance du permis de construire du 5 octobre 1993, nous avons pu constater que seules les démolitions des bâtiments ont été immédiatement entreprises. Ensuite, les travaux ont totalement cessé. Nous considérons donc que les travaux liés à ce permis de construire ne se poursuivent pas régulièrement et la Municipalité a décidé, dans sa séance du 25 novembre 1994, de retirer le permis de construire du 5 octobre 1993, en application de l'art. 118, 3e alinéa, de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC)." C'est contre cette décision que la SI Primerose SA a recouru par acte du 9 décembre 1994, complété par un mémoire du 20 décembre suivant, déposé par l'intermédiaire de son conseil, l'avocat Jean-Luc Tschumy; elle conclut à l'annulation de la décision précitée. Dans sa réponse au recours, la municipalité fait essentiellement valoir ce qui suit : "Dans une agglomération comme Lausanne, pour lutter contre la pénurie de logements, il y a de plus un intérêt public manifeste, non seulement à limiter la disparition de locaux d'habitation, mais encore à veiller à ce que la construction de nouveaux logements intervienne sans retard. On évite également de la sorte que ne prolifèrent des terrains vagues issus d'une maison détruite prématurément." Au surplus, la municipalité mentionne les manifestations et autres signes de protestation intervenus au cours de l'automne 1994. Par ailleurs, elle se réfère à l'historique du projet. Ainsi, elle allègue qu'en août 1989, la Direction des travaux, ayant eu connaissance des intentions de la constructrice, aurait envisagé de réétudier les principes de la planification de ce secteur; la révision du plan aurait dû porter essentiellement sur la modification des limites de construction par rapport à la voie publique, le maintien de la villa Primerose et enfin l'augmentation de la surface à consacrer aux logements. La municipalité aurait d'ailleurs informé les intéressés de ses projets durant le mois de septembre 1989. Ces points ne sont pas établis par pièces, la municipalité n'ayant produit, sur demande expresse, qu'une lettre du directeur des travaux à la recourante du 26 décembre 1990, dont la teneur est la suivante : "Dans une récente séance, la municipalité a pris acte de la décision de la SI Primerose 11-15 SA de modifier son projet de construction au chemin de Primerose en augmentant les surfaces habitables de 1140 mètres carrés à 2340 mètres carrés et en réduisant la capacité du parking de 274 à 200 places. Ceci étant, elle a décidé, et de renoncer à l'application de l'art. 77 LATC, et d'aller de l'avant dans la procédure de la délivrance du permis de construire." La municipalité paraît déduire de ces négociations préalables à la délivrance du permis de construire que la recourante se serait en quelque sorte engagée à réaliser son projet et notamment les logements qu'il comprend; elle en conclut que la recourante, en se hâtant de faire usage du permis de démolir, sans enchaîner ensuite par les travaux de construction proprement dits, serait de mauvaise foi.

E. Les parties ont encore complété leurs moyens dans des écritures du 20 mars, pour la recourante, et du 6 avril, pour la municipalité. Considérant en droit: 1.

En l'état de l'instruction, les éléments figurant au dossier du tribunal suffisent à statuer, quand bien même la municipalité n'a pas produit jusqu'ici un dossier complet ou tout au moins un dossier comportant l'ensemble des pièces auxquelles elle fait allusion dans ses écritures. Il apparaît cependant superflu d'en ordonner production, comme aussi de donner suite aux diverses réquisitions formées par les parties. Enfin, comme on le verra plus loin, ni une vision locale, ni une séance de plaidoiries ne sont nécessaires en l'occurrence (voir d'ailleurs art. 44 LJPA). 2.

On rappellera ici que le permis de construire - tout au moins s'il s'agit de l'autorisation ordinaire de l'art. 22 al. 2 LAT - constitue une

autorisation de police, à laquelle l'administré a droit pour autant qu'il remplisse les conditions posées par les textes qui sont applicables au cas d'espèce (il s'agit en l'espèce de règles du droit fédéral, cantonal et communal; v. à ce propos André Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, p. 698 et 410). Par ailleurs, le permis de construire ne peut être assorti de clauses accessoires que dans la mesure où une base légale le prévoit (Grisel, *op. cit.*, p. 408 s.). Ainsi, une telle décision confère par exemple à son bénéficiaire l'autorisation de réaliser une construction; elle ne saurait être assortie, en l'état du droit positif, d'une obligation de la réaliser. Il n'en va pas autrement d'un permis de démolir, lequel ne peut être assorti d'une obligation de construire en lieu et place un autre immeuble (voir dans ce sens JAB 1995, 64; cet arrêt réserve uniquement le cas très particulier de la démolition d'un immeuble existant, compris dans un front de constructions réalisé en ordre contigu : on pourrait alors imaginer que la création d'un trou dans ce front de constructions, dû à la démolition, puisse être prohibée pour des motifs liés à la clause de l'esthétique; l'on ne se trouve nullement dans un tel cas ici). On s'abstiendra d'examiner plus avant cet aspect du problème, dans la mesure où le permis de construire accordé à la recourante (même s'il couvre à la fois une démolition et une construction) ne contient pas d'obligation de celle-ci à réaliser son projet. On ajoutera encore, à cet égard, qu'il n'est guère possible, dans ces conditions, de parler de mauvaise foi de la constructrice, dans la mesure où elle n'était pas tenue de réaliser la construction autorisée, ni à raison du permis délivré, ni à raison d'une promesse de sa part, qui n'est pas établie. Au demeurant, il est des plus douteux que la municipalité ait la faculté d'exiger une telle promesse, alors qu'une base légale fait défaut pour intégrer une obligation de cette nature à titre de clause accessoire du permis de construire. 3.

L'art. 118 al. 1 à 3 LATC prévoit ce qui suit : "Le permis de construire est périmé si, dans le délai de deux ans dès sa date, la construction n'est pas commencée. La municipalité peut en prolonger la validité d'une année si les circonstances le justifient. Le permis de construire peut être retiré si, sans motifs suffisants, l'exécution des travaux n'est pas poursuivie dans les délais usuels; la municipalité ou, à défaut, le Département des travaux publics peut, en ce cas, exiger la démolition de l'ouvrage et la remise en état du sol ou, en cas d'inexécution, y faire procéder aux frais du propriétaire." a) Il résulte du texte de l'alinéa 3 de l'art. 118 LATC que cette disposition constitue une "Kannvorschrift". Il n'en résulte pas que l'application de cette règle puisse se faire de manière discrétionnaire. En particulier, la municipalité ne peut pas se contenter de constater que les conditions du retrait du permis de construire énumérées par la loi sont remplies pour en conclure, comme dans un syllogisme, par un retrait du permis de construire. De même, la municipalité ne peut pas se borner à constater l'existence d'une mauvaise foi de la constructrice (non établie en l'espèce) pour rendre une telle décision; le retrait du permis de construire ne peut pas, en effet, être prononcé pour des motifs d'admonestation. On ne saurait perdre de vue, dans le cadre de l'art. 118 LATC, la nature du permis de construire, à savoir celle d'une autorisation de police à laquelle l'administré a droit. La faculté que donne aux municipalités cette disposition, comprise selon une interprétation systématique, ne peut être utilisée que pour assurer l'un des buts d'intérêt public poursuivis par la LATC (ordre, tranquillité et sécurité publique, voire esthétique, tous intérêts mentionnés au titre VI de cette loi); en outre, le retrait du permis de construire ne sera dans la règle pas suffisant à assurer le rétablissement d'une situation conforme à ces intérêts publics, de sorte que d'autres mesures, d'ailleurs mentionnées à l'alinéa 3 (démolition, remise en état du sol notamment) doivent en principe être prises simultanément à celle-ci. Il est clair, en revanche, que la municipalité dispose dans ce cadre d'une très large liberté d'appréciation

dans le choix des mesures concrètes qu'elle entend utiliser pour rétablir une situation conforme au droit, étant précisé que le retrait du permis de construire apparaît à cet égard comme une *ultima ratio*. b aa) Le retrait du permis de construire, fondé sur l'art. 118 al. 3 LATC (comme aussi le retrait prévu par ailleurs par l'art. 14 du règlement de la Ville de Lausanne sur les constructions, du 4 décembre 1990, ci-après : RC); constitue en effet une mesure administrative présentant une certaine gravité; il va de soi qu'elle doit respecter le principe de proportionnalité. Cela étant, le retrait du permis de construire ne peut intervenir sans que son titulaire ait été mis en mesure de faire valoir son droit d'être entendu (sur cette garantie, v. notamment Pierre Moor, *Droit administratif* II 183 ss) et, cas échéant, de prendre les mesures susceptibles de rétablir le bon ordre du chantier. Seule doit être réservée l'hypothèse dans laquelle l'urgence commande, pour des motifs d'ordre public, de statuer sans délai; cependant, cela ne devrait être que très rarement le cas (en règle générale en effet, des mesures immédiates assurant la sécurité du chantier devraient suffire). bb) La municipalité fait valoir à cet égard que des contacts oraux ont été pris par ses services avec les architectes de la recourante; à supposer qu'une telle démarche puisse être considérée comme suffisante pour permettre à la recourante d'exercer son droit d'être entendue, ce qui est pour le moins douteux, force est de constater ici qu'il n'est pas établi, ni même allégué que la municipalité a informé la recourante à cette occasion qu'elle envisageait d'appliquer l'art. 118 al. 3 LATC. On ne saurait dès lors donner à cette démarche purement orale beaucoup de portée, celle-ci ne pouvant assurément pas être assimilée à une mise en demeure, pour reprendre la formule de l'art. 14 RC. cc) Il résulte de ce qui précède, ainsi que de l'absence d'une situation d'urgence dans le cas d'espèce que la municipalité a violé le droit d'être entendu de la recourante avant de statuer; cela est d'autant plus critiquable que la décision litigieuse, elle-même, n'est pas motivée. De tels vices de procédure justifient en l'espèce, à eux seuls, l'annulation de la décision attaquée (sur la sanction de la violation du droit d'être entendu, v. Moor, *op. cit.*, p. 189 ss); dans la mesure où l'art. 118 al. 3 LATC confère un pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente, dont le Tribunal administratif ne peut vérifier l'exercice que sous l'angle de la légalité, seule cette sanction peut être envisagée ici (dans le même sens, TA, PS 94/0186 du 20 mars 1995, qui avait traité à un retrait de l'autorisation d'exploiter un établissement pour enfants). Au demeurant, le retrait litigieux n'est de toute manière pas conforme, pour le surplus, à l'art. 118 al. 3 LATC (ci-après cons. 4). 4.

Comme l'a rappelé la recourante, l'application de cette disposition suppose que soient réunies à tout le moins trois conditions. Il faut tout d'abord que l'exécution des travaux ait commencé; l'exécution de ceux-ci doit ensuite ne pas être poursuivie dans des délais usuels; enfin, cette situation ne repose pas sur des motifs suffisants. Il convient d'examiner ci-après successivement ces différents points, puis on examinera encore les conséquences qu'il faut déduire de la nature même de la norme contenue à l'art. 118 al. 3 LATC ("*Kannvorschrift*"; lit. d). a) Un chantier doit donc avoir été ouvert, mais cela ne signifie pas encore qu'il faille en outre, dans le cadre de l'art. 118 al. 3 LATC, que l'on soit en présence d'un commencement des travaux au sens de l'alinéa 1er de cette même disposition. On rappelle que, dans ce cadre et sous réserve d'une définition figurant dans une disposition communale expresse, la jurisprudence de la Commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après CCRC) avait défini la notion de commencement des travaux en prescrivant de comparer les travaux exécutés avant la date de péremption du permis de construire et l'ouvrage projeté (voir par exemple RDAF 1974, 450; 1990, 258; voir aussi le rappel contenu dans l'arrêt du Tribunal administratif publié à la RDAF 1993, 478). Sur la base de cette jurisprudence et à défaut d'appliquer

l'assouplissement introduit par l'arrêt du Tribunal administratif précité, l'on se trouverait sans doute dans le cas d'espèce dans une hypothèse où les travaux exécutés (démolition, non achevée d'ailleurs) n'apparaîtraient sans doute pas comme un commencement des travaux au sens de l'art. 118 al. 1er LATC. Peu importe en définitive, dans le cadre de l'alinéa 3 de cette même disposition; il suffit en effet que les travaux aient débuté et que l'on soit dès lors en présence d'un chantier, avec les inconvénients que cela comporte pour l'ordre public. Les travaux liés au permis de démolir ont assurément débuté et sont même presque achevés; cela suffit pour que l'on soit en présence d'un chantier au sens matériel, même si le permis de construire - au sens étroit - n'a quant à lui aucunement été mis à profit. Dans le cas d'espèce, cette première condition est donc réalisée, comme le relève la municipalité; on le constate d'emblée, celle-ci peut l'être assez aisément. b) L'exécution des travaux doit ne pas s'être poursuivie dans des délais usuels. Là aussi, la CCRC, saisie généralement de causes dans lesquelles le délai de péremption du permis de construire était déjà échu, a procédé à une comparaison entre l'avancement normal que devrait présenter un chantier, compte tenu de la main d'oeuvre minimum, appréciée en fonction de l'ampleur du projet, et l'évolution effective de celui-ci (RDAF 1983, 383). En revanche, la jurisprudence n'a pas eu à traiter de cas dans lesquels le bénéficiaire du permis de construire aurait procédé par étapes; par exemple en effectuant la démolition autorisée dans un premier temps, puis en entreprenant plus tard, dans un second temps seulement, son projet de construction. Au demeurant, l'art. 118 al. 3 LATC ne paraît pas prohiber par principe une réalisation par étapes des différents éléments d'un projet bénéficiant d'un permis de construire unique. Dans le cas présent, il est établi que la constructrice s'est bornée à faire usage de son permis de démolir, sans aller d'ailleurs jusqu'à épuiser tout à fait celui-ci, puisque certains murs de fondation subsistent encore; il n'est pas contesté que, depuis fin octobre 1993, elle n'a pas réalisé d'autres travaux. On peut dès lors retenir que les travaux ne se poursuivent pas dans les délais usuels, à moins qu'il soit habituel de marquer un temps d'arrêt après la phase de démolition, par exemple pour permettre au constructeur d'établir les plans d'exécution, de réunir les soumissions et d'obtenir le financement nécessaire; on peut admettre que cette solution est relativement fréquente, mais on laissera ouverte la question de savoir si elle peut être qualifiée d'usuelle. On signalera ici une espèce jugée par la Section des recours du Tribunal administratif concernant une configuration similaire; celle-ci avait en effet à trancher un recours concernant l'effet suspensif levé partiellement pour ce qui avait trait à la démolition de l'immeuble existant, mais maintenu pour le projet de construction. Dans ce cadre, la Municipalité de Lausanne n'avait pas critiqué la décision du magistrat instructeur que la Section des recours a d'ailleurs confirmée (arrêt du 18 juin 1993, RE 93/029). c) L'arrêt des travaux, qui vient d'être mis en évidence dans le cas d'espèce, doit intervenir sans motifs suffisants. On note d'emblée le lien entre cette troisième condition et la précédente, dans la mesure où ce qui est usuel est présumé justifié, de même que le retard dans l'avancement des travaux fondé sur des motifs que l'on rencontre fréquemment dans les métiers du bâtiment devraient l'être également. Sans doute, la jurisprudence de la CCRC, déjà citée plus haut (RDAF 1983, 383) paraît exclure que des motifs financiers puissent être considérés comme suffisants dans ce cadre. Cependant, ainsi comprise, la solution retenue apparaît comme excessivement schématique; elle s'explique d'ailleurs sans doute par les circonstances très particulières du cas d'espèce. Au surplus, les travaux législatifs qui ont conduit à la révision de l'art. 118 LATC ne laissent désormais plus de doute à cet égard. On signalera surtout à cet égard les débats du Grand Conseil relatifs à la prise en considération de la motion Daniel Bovet (BGC, septembre 1991, 2052 et ss; voir aussi les travaux

préparatoires relatifs à la modification de l'art. 118 LATC, BGC, printemps 1993, 820 ss, spéc. 821, 833 et 841). Dans ce cadre, le motionnaire, comme le député Crottaz ont insisté sur les difficultés que rencontraient les promoteurs pour réunir le financement nécessaire à leurs projets; ces difficultés ont pesé de manière importante dans la décision du Grand Conseil de prolonger le délai de péremption des permis de construire. Il en résulte de manière claire que les motifs financiers figurent parmi les circonstances de nature à justifier une prolongation des permis de construire, en application de l'art. 118 al. 2 LATC. Il n'y a pas de raison de ne pas retenir la même solution dans le cadre de l'alinéa 3 de cette même disposition. A vrai dire, dans le cadre de l'alinéa 3, comme dans celui de l'alinéa 2, l'autorité compétente doit procéder à une pesée des intérêts en présence, à savoir l'intérêt public menacé, d'une part, et l'intérêt privé du constructeur (sous-jacent aux "motifs suffisants"), d'autre part. d) Or, c'est en vain que l'on chercherait dans la décision attaquée une pesée des intérêts respectifs en présence : intérêt public mis en danger par le chantier, d'une part; intérêt privé, voire motifs suffisants de la recourante, d'autre part. La réponse de la municipalité ne comporte d'ailleurs pas non plus une telle pesée des intérêts, qui serait pourtant seule compatible avec le respect du principe de la proportionnalité. Dans ses écritures, la municipalité se contente en effet d'affirmer qu'il faut veiller à éviter que ne prolifèrent des terrains vagues issus de maisons détruites prématurément. Cette affirmation reste au niveau des généralités et rappelle ainsi exclusivement l'un des buts poursuivis par l'art. 118 al. 3 LATC, sans l'appliquer au cas concret; elle ne résout en effet pas la question de savoir pourquoi les parcelles en cause, après la démolition, ne pourraient pas subsister dans l'état où elles se trouvent actuellement quelque temps encore. Au demeurant, la décision attaquée ne change rien à cette situation, puisqu'elle ne prévoit simultanément aucune remise en état; pourtant, l'objectif visé par l'art. 118 al. 3 LATC n'est pas de sanctionner le bénéficiaire d'un permis de construire, mais bien de rétablir une situation conforme aux exigences de l'ordre public, au sens large. Dans cette mesure, il semble bien que la municipalité se soit laissée guider par des considérations étrangères aux objectifs visés par cette disposition; en particulier, c'est en vain qu'elle se prévaut de l'intérêt public à la lutte contre la pénurie de logements, dont on voit d'ailleurs mal qu'une décision de retrait du permis de construire puisse assurer la promotion. On observera encore qu'il se trouvera des circonstances dans lesquelles les motifs financiers que pourrait invoquer un constructeur doivent s'effacer devant l'intérêt public mis en cause; il en allait ainsi dans l'arrêt publié à la RDAF 1983 et il en irait de même dans l'hypothèse où un chantier en cours, stoppé pour des raisons de cet ordre, créerait un danger public important. Il n'en est rien en l'espèce; la situation créée par l'arrêt des travaux après la démolition porte sans doute une atteinte d'ordre esthétique au voisinage immédiat du projet (intérêt protégé par l'art. 86 LATC), mais cette atteinte n'est assurément pas d'une gravité telle qu'elle commande à la municipalité de retenir d'emblée l'ultima ratio prévue par l'art. 118 al. 3 LATC, sans que l'on laisse à la constructrice, dans le cadre légal, le temps nécessaire pour réunir les conditions de faisabilité de son projet. e) Il résulte des considérations qui précèdent que la décision attaquée, qui n'est pas conforme au principe de la proportionnalité, viole l'art. 118 al. 3 LATC; elle doit donc être annulée. 5. Vu l'issue du recours, le présent arrêt sera rendu sans frais. La municipalité versera en outre à la recourante des dépens arrêtés à Fr. 1'500.--. Par ces motifs le Tribunal administratif arrête:

I. Le recours est admis. II. La décision de la Municipalité de Lausanne, du 30 novembre 1994, retirant le permis de construire accordé le 5 octobre 1993 à la SI Chemin de Primerose 11-15 SA, pour la construction de bâtiments administratifs

avec logements et parking sur les parcelles 4823 et 4824 est annulée. III. Il n'est pas perçu d'émolument. IV. La Commune de Lausanne doit un montant de Fr. 1'500.-- (mille cinq cents francs) à la recourante, à titre de dépens. fo/Lausanne, le 28 avril 1995 Le président: Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint

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