

## **VD\_OMNI AC.1999.0010 vom 13. April 2000**

VD Tribunal cantonal, 2000-04-13, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.1999.0010](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1999.0010)

FR: VD\_OMNI AC.1999.0010 du 13 avril 2000

IT: VD\_OMNI AC.1999.0010 del 13 aprile 2000

### **Regeste**

Cité Joie coopérative c/ Lausanne | Pesée des intérêts en cas d'ordre de remise en état ou de démolition: le coût des travaux est un élément important. Les craintes que l'autorité pourrait formuler au sujet d'une transformation sauvage de l'étage litigieux en logement ne sauraient justifier de manière purement préventive l'engagement des dépenses considérables consistant à supprimer la fermeture latérale des combles (ce qui nécessiterait la reconstruction du toit et la pose d'une isolation sur la dalle).

### **Erwägungen**

#### **E. 22**

octobre 1999, ou AC 98/110, R. c/ Bex, du 8 septembre 1999), la seule violation des dispositions de forme relatives à la procédure d'autorisation de construire ne suffit pas pour ordonner la démolition d'un ouvrage non autorisé lorsqu'il est conforme aux prescriptions matérielles qui lui sont applicables (voir arrêts AC 98/0042 du 5 mai 1999 consid. 3, AC 97/0089 du 15 décembre 1997 consid. 2, AC 96/0131 du 29 mai 1997 consid. 2c, AC 95/0177 du 12 décembre 1996 consid. 3a, AC 93/0011 du 8 décembre 1993 consid. 1, AC 92/0152 du 15 janvier 1996 consid. 4 et AC 00/7415 du 17 février 1992 consid. 3, publiés à la RDAF 1992 p. 488 et ss; voir aussi RDAF 1979 p. 231 et ss, 1978 p. 412 et ss.). En outre, le fait que les travaux ne soient pas conformes aux prescriptions matérielles ne justifie pas encore un ordre de remise en état. La question doit être examinée en application des principes constitutionnels de la proportionnalité et de la protection de la bonne foi. 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 le constructeur a pu croire de bonne foi qu'il était autorisé à édifier l'ouvrage et que le maintien d'une situation illégale ne heurte pas des intérêts prépondérants (ATF 111 Ib 221 consid. 6, voir aussi arrêts AC 00/7476 du 30 novembre 1993 consid. 2a et AC 00/6116 du 28 janvier 1992 consid. 3a). L'autorité doit examiner d'office quel est le moyen le plus approprié pour atteindre le but recherché sans porter excessivement atteinte au droit du constructeur. Elle peut offrir à celui-ci la possibilité de faire des propositions sur la manière de remédier aux violations de la réglementation existante. Si ces propositions sont inadéquates, l'autorité n'en reste pas moins tenue de rechercher, parmi les mesures d'exécution envisageables, celles qui apparaissent le mieux proportionnées; elle examinera par exemple au moment d'exécuter sa décision si le but recherché ne peut être atteint par une solution moins rigoureuse (ATF 108 Ib 219 consid. 4d). Le Tribunal administratif a aussi jugé (voir par exemple AC 97/052 du 16 décembre 1998) que le coût des travaux de remise en état représente également un élément important à prendre en considération dans le cadre de la pesée des intérêts en présence à laquelle l'autorité doit se livrer. En outre, celui qui place l'autorité devant le fait accompli doit accepter que celle-ci accorde une

importance accrue au rétablissement d'une situation conforme au droit, par rapport aux inconvénients qui résultent pour lui de la démolition de l'ouvrage (RDAF 1992 p. 479 consid. 2c et la référence citée). Toutefois, le fait qu'un administré ne puisse se prévaloir de sa bonne foi ne le prive pas de la possibilité d'invoquer le principe de la proportionnalité : il constitue cependant un élément d'appréciation en sa défaveur (voir A. Grisel, Droit administratif suisse, 1984, vol. I, p. 352; ATF 108 Ia 216, JT 1984 I 514; ATF 111 Ib 213, JT 1987 I 564). 3.

En l'espèce, les recourants soutiennent en bref qu'ils ont sollicité l'autorisation de modifier le 5ème étage litigieux et qu'ils ont obtenu cette autorisation par voie orale dans le cadre de leurs contacts avec le Service communal d'architecture. De son côté, l'autorité intimée le conteste en faisant valoir, en réponse au recours, que la simple remise de plans modifiés le 15 juillet 1998 ne saurait être considérée comme une demande d'autorisation et que celle-ci n'a pas été délivrée aux recourants, qui connaissaient par ailleurs les exigences formelles d'une demande de permis complémentaire comme celui qu'ils avaient obtenu en avril 1997. a) A titre préliminaire, il faut éclaircir la situation de fait en confrontant, dans leurs différentes versions (plan d'enquête, plan modifiant celui de l'enquête, plan exécutoire) les plans que l'autorité intimée tient pour déterminants quant à la teneur de l'autorisation délivrée, d'une part, et d'autre part l'état de la construction telle qu'elle a été réalisée, qui correspond pour autant qu'on puisse en juger aux plans de l'architecte Pidoux daté des 29 mai et 30 juin 1998. - Le gabarit général de l'immeuble correspond à ce qui a été autorisé au 5ème étage : il en va ainsi de la configuration du toit, de la présence de six balcons sur la façade est donnant sur la rue de la Borde, ainsi que pour la configuration de la façade pignon sud, qui s'élève jusque sous le toit. - Pour ce qui concerne la façade ouest, du côté de la rue des Oiseaux, il faut admettre avec l'architecte actuel de la recourante que les plans initiaux sont ambigus : sur le plan 235 mis à l'enquête, cette façade est représentée par un double trait de la même manière que celle du 4ème étage où des vitrages sont prévus. Sur le plan 235 portant le timbre humide "plan modifiant celui de l'enquête", le double trait est complété par un troisième trait interrompu par des meneaux implantés à mi-distance des différents murs de refend transversaux. L'interprétation de l'auteur de ces plans, fournis en audience, selon laquelle ce double trait correspondrait à la barrière placée au bord de l'étage, ne s'impose pas d'emblée. On note cependant que l'indication "terrasse, séchoir plein air" serait en contradiction avec l'idée d'un étage fermé de ce côté. - La situation est claire en revanche pour la façade est du côté de la rue de la Borde : dans ses deux versions, le plan 235 ne présente ni fenêtres derrière les balcons, ni murs de façade entre ceux-ci. Le cinquième étage était ainsi prévu de ce côté-ci comme étage ouvert, avec cette particularité qu'il était néanmoins muni de six balcons. - On notera pour terminer qu'on ne peut pas suivre l'autorité intimée quant elle expose dans sa réponse du 8 mars 1999 (p. 24) que les volumes construits ne manqueront pas d'être affectés à l'habitation parce qu'aucune transformation à cette fin ne serait nécessaire : l'inspection locale a montré au contraire que si les façades est et ouest sont effectivement fermées par des vitrages, des murs et des fenêtres, les volumes délimités par les murs de refend, non cloisonnés, ne sont pas aménagés en logement, les murs et le sol étant en béton brut tandis qu'au plafond l'isolation du toit reste visible. C'est donc finalement à tort que les décisions attaquées retiennent que la recourante a rendu le cinquième étage habitable. b) Si on la confronte à l'exigence légale d'un permis de construire délivré par la municipalité statuant sur une demande formelle (art. 103 et 108 LATC), la position des recourants paraît téméraire lorsqu'ils affirment avoir obtenu verbalement du Service communal d'architecture, organe subordonné à la municipalité,

l'autorisation de modifier le cinquième étage litigieux. Il faut bien voir cependant que dès le début de l'élaboration du projet, les services communaux sont intervenus intensément (peut-être parce que la commune est propriétaire du terrain) pour le faire modifier, comme le montre les volumineuses clauses particulières dont le permis est assorti. En outre, après la délivrance du permis de construire originel, diverses modifications du projet ont été discutées par l'architecte avec le Service communal de l'urbanisme, qui a d'emblée admis certaines d'entre elles dans une lettre du 6 février 1997. Il est d'ailleurs frappant de constater qu'à la première lecture, cette lettre du 6 février 1997 paraît autoriser d'emblée différentes modifications du projet, ne réservant que la question de la cage d'ascenseur "qui devrait être refusée" mais pour laquelle, si la constructrice tient à demander cette dérogation à la Municipalité, ledit service préconise la constitution d'un dossier d'enquête publique complémentaire (à laquelle le Service d'urbanisme a d'ailleurs renoncé au vu des explications complémentaires de l'architecte). On note aussi qu'en pratique, apparemment sur la base de l'art. 17 du règlement communal sur les constructions du 4 décembre 1990, qui prévoit l'obligation d'aviser la Direction des travaux "avant l'application des peintures et coloration de façades, avec présentation d'échantillons de teintes", le choix des couleurs fait l'objet d'une "approbation" dont on peut se demander si elle a le caractère d'une décision administrative. A l'audience, les parties se sont exprimées de manière catégoriquement opposée à ce sujet, la commune affirmant qu'il ne s'agit pas d'une décision tandis que le conseil de la recourante y voit à l'évidence une décision administrative. On notera au passage qu'en l'espèce, la demande de permis de construire indique seulement que les façades sont en béton de couleur "gris + diverses", ce qui laisse apparemment place à des précisions supplémentaires que la pratique semble placer dans la responsabilité d'un organe communal subordonné à la Municipalité. On peut en l'espèce s'abstenir d'examiner plus avant cette question. Il n'est d'ailleurs pas toujours aisé de savoir quelles sont les modifications du projet pour lesquelles le permis de construire complémentaire du 10 avril 1997 (qui ne les énumère pas verbalement) a été délivré: ainsi, pour ce qui concerne par exemple la fermeture frontale des balcons vitrés donnant sur la rue de la Borde, le plan no 265 "Elévation Borde" figure au dossier en trois versions successives (plan d'enquête, plan modifiant celui de l'enquête, plan exécutoire) mais il n'y a pas de version qui se rapporterait au permis de construire complémentaire du 10 avril 1997. Or d'après les explications fournies en audience, la suppression des vitrages a pourtant été admise (cela n'est pas contesté quand bien même aucune pièce n'en fait état) mais seulement au moment où il a été possible de tester l'efficacité d'une isolation phonique apposée sur les surfaces intérieures des balcons, soit en septembre 1998, ce qui montre que ce n'est pas le permis complémentaire d'avril 1997 qui a autorisé cette modification-là du projet. Ce qui précède montre que la pratique ne s'organise pas entièrement selon une conception rigide dans laquelle toute modification du projet ferait l'objet d'une autorisation délivrée par la municipalité, mais que les services communaux, intervenant intensément dans les détails du projet, concourent à le façonner sans enquête complémentaire et parfois sans intervention de la municipalité. On rappellera au passage (voir l'arrêt AC 93/172 du 1er février 1994) que l'enquête complémentaire est une procédure qui s'est imposée d'abord dans la pratique et qui n'a été réglée expressément que par une modification récente du RATC (nouvelle du 27 août 1990). On signalera en outre que les nouvelles dispositions introduites par la nouvelle du 4 février 1998 tendent à assouplir la pratique (en étendant notamment les cas dispensés d'enquête publique, voir AC 98/110 du 8 septembre 1999 citant BGC no 57, séance du lundi 26 janvier 1998, p. 7307 et 7308; voir encore le nouvel art. 103 al. 2 LATC,

qui soustrait certaines installations à l'exigence d'une autorisation de construire; ces dispositions se réfèrent à une liste devant figurer dans le règlement cantonal mais celui-ci n'a pas encore été modifié en conséquence). c) Il n'en reste pas moins qu'au vu des pièces du dossier, le nouvel architecte de la recourante semble avoir usé d'un procédé cavalier en saisissant l'occasion d'une séance destinée au choix des couleurs des façades, en été 1998, pour soumettre au Service d'architecture des plans d'exécution dont un examen attentif montre surtout qu'il modifiait le 5ème étage en fermant les façades est et ouest. On note cependant à cet égard que dans sa lettre du 13 janvier 1999, la Direction des travaux admet que le Service d'architecture n'a effectivement pas formulé d'objection au projet présenté dans les séances organisées en mai et juillet 1998 pour le choix des matériaux et des couleurs, ce qui semble conforme à la pratique évoquée ci-dessus quant au rôle des services communaux dans l'évolution du projet. Cette lettre ajoute que le collaborateur du Service d'architecture ne savait pas que la fermeture de ce niveau par des vitrages posait un problème délicat sur le plan urbanistique mais cette affirmation paraît en contradiction avec le reste du dossier, notamment avec le procès-verbal de la séance du 9 mars 1998 tenu par ledit collaborateur et durant laquelle la position du Service d'urbanisme interdisant l'habitation dans les combles avait été rappelée aux recourants. d) On retiendra finalement que si l'autorisation de fermer le cinquième étage litigieux n'a effectivement pas été délivrée par la municipalité dans un permis de construire formel (c'est clair au moins pour le côté donnant sur la rue de la Borde, les plans approuvés étaient en revanche ambigus du côté opposé), l'examen des circonstances, compte tenu des contacts entre les parties, montre qu'on ne peut pas non plus considérer que la recourante ait mis subrepticement la commune devant le fait accompli. 4. La décision attaquée exige, au sujet de l'étage litigieux, "la restitution de cet étage non conforme au PE 366, en respectant le projet autorisé par la municipalité le 3 juillet 1996 et conformément au permis de construire délivré le 30 juillet 1996". Malgré les explications fournies en audience, la portée du terme "restitution" demeure obscure et de toute manière, la décision ne précise pas en quoi consistent les travaux exigés. Compte tenu du dossier et de ce que l'instruction en audience a révélé, il ne saurait s'agir de modifier la configuration du toit, ni celle de la façade pignon sud qui s'élève jusqu'au toit, ni de supprimer les balcons du 5ème étage, car tous ces éléments ont été autorisés. Il s'agirait en revanche de supprimer les fenêtres (et le linteau qui les surmonte jusqu'au toit), et d'araser au niveau de la dalle du 5ème étage les pans de mur qui séparent les fenêtres les unes des autres sur la façade donnant sur l'avenue de la Borde, ce qui nécessiterait à première vue l'implantation d'une barrière dans les étroits intervalles séparant les balcons. Cette modification permettrait de reconstituer une "corniche" (quand bien même le toit la surmonterait de plus de 3 mètres) culminant à la hauteur de 15 mètres imposée par le plan d'extension 366. Il y va là de l'intérêt public au respect de la réglementation en vigueur. Du point de vue l'intérêt du constructeur, il faut bien admettre, d'après ce que l'inspection locale a montré, que ces travaux nécessiteraient probablement la démolition de toute la toiture car dans sa construction actuelle, celle-ci repose sur les linteaux surmontant les fenêtres, eux-mêmes soutenus par les pans de mur séparant ces dernières. En outre, comme ces modifications auraient pour effet d'ouvrir l'étage aux intempéries, il serait nécessaire de poser une isolation complète sur la dalle et de la raccorder au sol des balcons existants. Quant aux vitrages fermant la façade ouest, leur suppression serait probablement moins problématique puisque les linteaux qui les surmontent sont soutenus par des meneaux qui, s'ils n'étaient pas prévus sur le plan d'enquête no 235, apparaissent néanmoins sur sa seconde version "plan modifiant celui de

l'enquête" sanctionné par l'autorisation délivrée le 3 juillet 1996. De ce côté également, l'ouverture de la façade nécessiterait l'isolation de la dalle. Contrairement à ce qu'exige la jurisprudence citée au début des présents considérants, l'autorité intimée n'a pas procédé à une pesée des intérêts en présence. Elle n'a pas, selon ses déclarations à l'audience, procédé à l'évaluation du coût des travaux exigés. On retiendra à cet égard, compte tenu des éléments décrits ci-dessus, qu'il s'agirait le cas échéant de plusieurs centaines de milliers de francs. Quant à l'intérêt public à faire ressortir une ligne de corniche culminant à la hauteur réglementaire de 15 mètres, il apparaît en comparaison singulièrement limité si l'on songe que de toute manière, la toiture autorisée comporte un avant-toit culminant à plus de 3 mètres au-dessus de la ligne de la corniche, qui serait de plus interrompue par des balcons (autorisés à cet étage également) formant six avant-corps larges d'environ 6 mètres chacun, entre lesquels la ligne de corniche ne serait visible que dans d'étroits interstices. On observera d'ailleurs que pour l'observateur situé au sol (tel n'est pas le cas de la prise de vue figurant au dossier), même s'il se trouve comme l'a fait le tribunal de l'autre côté de la rue de la Borde par rapport au bâtiment litigieux, les avant-corps constitués par les balcons cachent la façade du dernier étage presque jusque sous la toiture. On rappellera pour terminer que la question litigieuse n'est pas de savoir si des logements peuvent être aménagés au 5ème étage en violation de la réglementation applicable, mais seulement de savoir si les "combles" que la toiture autorisée ouvre sur les côtés peuvent demeurer fermés latéralement. Quant aux craintes que l'autorité pourrait formuler au sujet d'une transformation sauvage de l'étage litigieux en logement, elles ne sauraient justifier de manière purement préventive l'engagement des dépenses considérables examinées ci-dessus. Le risque est d'ailleurs limité puisqu'il s'agit d'un immeuble bien visible au bord d'une artère très fréquentée de la ville. Vu ce qui précède, la décision attaquée doit être annulée. La fermeture latérale de l'étage litigieux doit être autorisée, étant précisé que l'interdiction (non contestée) de transformer cet étage en locaux d'habitation ou d'activité professionnelle est maintenue. Il appartiendra à l'autorité communale de rendre, après avoir cas échéant procédé à une constatation détaillée de l'état des lieux, une nouvelle décision dans ce sens. 5.

Les conclusions du recours tendent également à faire constater qu'il n'y a pas lieu de dénoncer à la préfecture le président et l'architecte de la société coopérative recourante. Il est vrai que les décisions attaquées informent les recourants que la municipalité a "décidé" d'autoriser la Direction des travaux à procéder à cette dénonciation. Cependant, il ne s'agit pas là d'une décision sujette à recours. Conformément aux principes généraux qu'on retrouve aux art. 5 LPA et 29 LJPA, la décision administrative sujette à recours a pour caractéristique de créer, de modifier, d'annuler ou de constater des droits ou des obligations. Tel n'est pas le cas de la "décision" de dénoncer un administré à une autorité pénale. Cet acte n'a pour effet que de saisir l'autorité destinataire qui seule rendra une décision, dont les recourants ne soutiennent d'ailleurs pas qu'elle pourrait faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif. On signalera dans le même sens que le Tribunal administratif a déjà jugé qu'on ne se trouve pas en présence d'une décision au sens de l'art. 29 LJPA lorsqu'un service social communal dénonce un administré à la Justice de paix en vue d'instaurer des mesures tutélaires (PS 92/058 du 26 février 1993).

6. Vu ce qui précède, le recours est admis pour l'essentiel des conclusions de la recourante. Le litige procédant de circonstances dont chacune des parties répond pour une part sensiblement égale, l'arrêt sera sans frais ni dépens.

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