

VD_OMNI AC.2004.0189 vom 15. Mai 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-05-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2004.0189

FR: VD_OMNI AC.2004.0189 du 15 mai 2006

IT: VD_OMNI AC.2004.0189 del 15 maggio 2006

Regeste

Département des infrastructures/CAILLER, Municipalité de Poliez-Pittet | Impossibilité d'ordonner ici la reconstruction des murs extérieurs du rural démolis illégalement par le constructeur. En lieu et place, le DINF ne peut cependant pas exiger une réduction du CUS, car les conditions de révocation du permis de construire entré en force ne sont pas réalisés. Une telle mesure viole le principe de la proportionnalité, dès lors qu'elle n'est pas en relation directe avec la démolition, même si le constructeur tire un avantage de cette situation car il a pu obtenir une surface brute de plancher utile des murs extérieurs supérieure à celle qui aurait pu être autorisée s'il avait d'emblée projeté d'abattre les murs extérieurs.

Erwägungen

E. 1

Dans son mémoire réponse, Roland Cailler, constructeur, conteste la qualité pour agir du Département des infrastructures. Dans un arrêt incident du 3 juillet 2000 concernant les mêmes parties (RE.2000.009), le Tribunal administratif a eu l'occasion de juger que le département en question pouvait recourir non pas parce que l'art. 104a LATC lui conférerait un droit de recours « abstrait » mais parce qu'il pouvait invoquer un intérêt public spécifique notamment à l'application de normes cantonales ou communales tendant à la protection des bâtiments existants et ce, même en l'absence d'une mesure spéciale (par exemple décision de classement) ordonnée en application de la loi vaudoise du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS ; RSV 450.11). En l'occurrence, le département recourt au fond contre la levée de son opposition et le permis de construire complémentaire à délivrer à titre de régularisation (sans autre mesure de remise en l'état), quand bien même Roland Cailler a démolit les murs extérieurs de sa ferme, en violation de l'art. 9.3 RCCAT prévoyant que les constructions remarquables ou intéressantes du point de vue architectural doivent être conservées dans leur intégralité, des transformations notamment n'étant possible que si ces modifications sont compatibles avec la conservation et la mise en valeur de l'ouvrage. Conformément à l'art. 104a LATC, le Département des infrastructures est, en tant qu'autorité de surveillance, investi de la qualité pour recourir contre une décision d'octroi de permis de construire contraire à la loi (BGC, janvier 1998, p. 7226). Il peut se prévaloir de cette qualité en l'espèce, dans la mesure où il met en cause la validité d'une décision communale en matière de bâtiments méritant protection, prise dans le champ d'application des art. 47 al. 2 ch. 2 LATC (" (...) les règlements d'affectation (...) peuvent contenir des dispositions relatives (...) aux bâtiments méritant protection") et 28 du Règlement d'application de la LPNMS (RPNMS), aux termes duquel "les autorités communales prennent les mesures appropriées pour protéger les paysages, localités ou sites construits dignes d'être sauvegardés selon la loi, en élaborant leur plan directeur ou d'affectation ou lorsqu'elles délivrent un permis de construire". Le

département peut en effet invoquer un intérêt public spécifique à l'application des normes en question. Il a qualité pour agir. Peu importe que le Service de l'aménagement du territoire (SAT) soit subordonné depuis le début de l'année 2004 au Département des institutions et des relations extérieures (DIRE), qui est compétent pour faire opposition au sens de l'art. 110 LATC.

E. 2

Aucun travail de construction ou de démolition ne peut être exécuté sans avoir été autorisé (art. 103 LATC). Il y a violation de cette règle non seulement lorsqu'un projet n'a pas été autorisé, mais aussi lorsque le projet l'a été mais a fait l'objet de modifications non prévues dans les plans soumis à la procédure de permis de construire sans que la municipalité en ait été avisée et qu'elle ait pu délivrer une autorisation complémentaire. L'art. 105 LATC prévoit que la municipalité, à son défaut le Département des infrastructures, 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 (al. 1); les dispositions pénales cantonales et fédérales étant réservées (al. 2). L'art. 130 al. 3 LATC précise que la municipalité ou l'autorité de recours peuvent signifier l'ordre de démolir ou de modifier les travaux sous la menace de peines d'arrêts ou d'amende prévues à l'art. 292 du Code pénal suisse. Par démolition, il faut entendre non seulement la démolition proprement dite des travaux effectués sans droit, mais aussi la remise en l'état des lieux, voire la reconstruction d'un bâtiment détruit illégalement. (A noter que cette dernière mesure n'est pratiquement jamais ordonnée). Cependant, l'autorité ne peut pas sans autre ordonner la suppression des travaux n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation de construire, mais doit, au préalable, s'assurer qu'un permis de construire « a posteriori » ne peut être accordé : il lui appartient ainsi d'examiner si l'ouvrage est ou non conforme au droit de fond (Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, 2ème édition, Lausanne 1988, p. 200 ss). Ce n'est pas parce qu'une construction illégale ne peut pas être autorisée après coup qu'elle devra automatiquement être démolie. L'autorité doit encore prendre en considération les principes notamment de la proportionnalité, de l'intérêt public ainsi que de la bonne foi. Le principe de la proportionnalité peut donc commander l'octroi d'une autorisation a posteriori. Même un constructeur de mauvaise foi peut invoquer le principe de la proportionnalité pour s'opposer à un ordre de mise en conformité. Mais l'autorité peut faire prévaloir des motifs fondamentaux, telle que l'égalité de traitement ou le strict respect du droit, comme ayant plus de poids que les inconvénients plus ou moins importants, résultant pour le constructeur de la démolition (ATF 123 II 255 consid. 4a = JdT 1998 I 536 ; 111 Ib 224 consid. 6 d = JdT 1987 I 572; ATF 108 Ia 218 consid. 4 b = JdT 1981 I 516; v. aussi Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriations*, Berne 2001, p. 423 à 433). Il faut cependant bien distinguer la sanction pénale visant une finalité différente de la mesure administrative. La sanction pénale tend à punir l'administré et à l'amender, alors que la mesure administrative vise à assurer l'exécution des obligations que doivent respecter les administrés. Ces deux mesures peuvent donc être appliquées cumulativement. L'art. 130 LATC prévoit une peine d'amende pour les infractions au droit cantonal sur l'aménagement du territoire et sur les constructions.

E. 3

En l'occurrence, il n'est pas contesté que Roland Cailler a procédé sans droit à la démolition des murs extérieurs de son bâtiment principal, sans que la municipalité en ait été avisée. Il a

d'ailleurs été dénoncé au préfet pour ces faits. Le projet de construction mis à l'enquête publique avait fait l'objet de longues négociations et discussions avec la Section monuments historiques au sujet du maintien des murs extérieurs de la ferme. En démolissant et en reconstruisant les murs sans obtenir préalablement l'autorisation de la municipalité et sans en informer la Section monuments historiques, l'intéressé a mis les autorités devant le fait accompli, de sorte qu'il ne peut se prévaloir de sa bonne foi. Cela étant, il n'est pas contesté que la reconstruction des murs détruits illégalement s'avère impossible et que la remise en l'état antérieur ne peut donc être ordonnée.

E. 4

Il convient d'examiner dès lors si un permis de construire a posteriori peut ou non être accordé sans autre à Roland Cailler, étant précisé que le projet initial prévoit un CUS de 0,62 qui déroge à l'art. 3.1 RCCAT. Le département recourant est d'avis qu'il faut obliger Roland Cailler à présenter un projet complémentaire plus restreint, conforme aux exigences du règlement communal s'agissant de la surface brute de plancher limitée à un CUS de 0,4 en zone d'extension du village, en supprimant l'habitation dans une partie du bâtiment, en particulier dans les combles avec obstruction de toutes les ouvertures et une modification du bâtiment de façon à rendre les lieux effectivement non habitables. La mesure proposée par le département recourant ne s'inscrit pas directement dans le cadre d'un ordre de remise en état des lieux à proprement parler. Reste à examiner si cette mesure est conforme au principe de la proportionnalité.

E. 5

Le principe de la proportionnalité découlant de l'art. 5 al. 2 Cst se compose traditionnellement des règles d'aptitude - qui exigent que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé -, de nécessité - qui impose contre plusieurs moyens adaptés, on choisit celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés - et de proportionnalité au sens étroit - qui mettent en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et sur le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 130 II 425 consid. 5.2 p. 438, 128 II 292 consid. 5.1 p. 297; 125 I 474 consid. 3 p. 482 et les arrêts cités). En l'occurrence, il y a lieu de relever tout d'abord que le bâtiment litigieux a reçu la note 3 (objet intéressant au niveau local) au recensement architectural. A ce titre, il a été placé sous la protection générale des art. 46 ss LPMNS. Ce bâtiment n'a toutefois pas été mis à l'inventaire ni fait l'objet d'une décision de classement. Cela a pour effet que le bâtiment en question demeure sous la surveillance du département sans aucune contrainte juridique pour le propriétaire. Le département peut simplement demander aux propriétaires, en cas de travaux, de prendre contact avec la Section des monuments historiques avant la demande de permis de construire, afin de discuter des solutions architecturales qui concilient les souhaits du propriétaire et les caractéristiques du bâtiment (ce qui a été fait en l'espèce). Le département peut ordonner des mesures conservatoires de six mois au plus pour se déterminer sur l'opportunité de recourir à un classement comme monument historique (art. 47 et 48 LPNMS). En conséquence, le propriétaire qui veut apporter des modifications à un bâtiment recensé en note 3 mais qui n'est pas classé - comme c'est le cas en l'espèce - n'a pas besoin d'obtenir préalablement l'autorisation du département (cf. Recensement architectural du canton de Vaud, 2ème éd., 2002, p. 22 et 23). Dès lors, le préavis du Service des monuments historiques donné dans le cadre de la procédure de permis construire principal et complémentaire ne lie pas de manière juridiquement contraignante le propriétaire ni la municipalité. Par ailleurs, il est à noter que le permis de construire délivré

par la municipalité le 1^{er} mars 2001 à Roland Cailler est entré en force. Ce permis, dont la synthèse CAMAC du 5 février 2002 faisait partie intégrante, portait sur la construction de six appartements prévoyant un CUS de 0,62 au lieu de 0,4 comme autorisé en zone d'extension village (art. 3.1 RCCAT). Une dérogation au CUS a été accordée de fait en application de l'art. 11.4 RCCT. Le CUS de 0,62 n'a suscité aucune remarque ou réserve de la part de la municipalité ou d'un service de l'Etat au cours de la procédure. Un permis de construire, entré en force, ne peut être remis en cause que si les conditions d'une révocation du permis sont réalisées. Or il n'apparaît pas que de telles conditions soient réunies en l'espèce. A supposer même que le permis de construire n'ait pas été conforme au droit depuis l'origine, le principe de la sécurité du droit s'opposerait à une révocation. En effet, le permis de construire en cause a été délivré au terme d'une procédure d'approbation et d'opposition au cours de laquelle les divers intérêts en présence ont fait l'objet d'un examen approfondi de la part des autorités. Et le département recourant ne fait valoir aucun intérêt public particulièrement important l'emportant sur les exigences de la sécurité du droit (cf. notamment ATF 103 Ib 241 ; 109 Ib 246). Certes, si Roland Cailler avait présenté d'emblée un projet de construction impliquant la démolition des murs extérieurs du rural, il n'aurait obtenu un permis de construire qu'à la condition notamment que le CUS de 0,4 soit respecté ; et une dérogation quant au CUS n'aurait pas pu être accordée, conformément à l'arrêt du Tribunal administratif du 4 juillet 2000 (AC.2000.026). Le constructeur tire donc un avantage de la situation abusive qu'il a lui-même créée, car il a pu obtenir une surface brute de plancher utile supérieure à celle qui aurait pu être autorisée s'il avait d'emblée projeté d'abattre les murs extérieurs. Le constructeur fait toutefois valoir qu'il a dû démolir les murs et les reconstruire pour des motifs de sécurité, lorsqu'il s'est aperçu en cours de travaux que les murs étaient pourris. Il résulte des pièces du dossier que les murs de la ferme, laquelle date du milieu du 19^{ème} siècle, étaient en mauvais état et risquaient de s'écrouler si le propriétaire ne prenait pas des mesures de consolidation nécessaires. Avant le début des travaux, la municipalité s'est inquiétée du risque d'effondrement que présentait cette ferme notamment pour les enfants qui y jouaient. L'ingénieur civil Pierre-Alain Bongard a attiré l'attention du propriétaire sur le mauvais état des murs et des fondations et sur la nécessité de prendre des mesures adéquates, sans pour autant préconiser la démolition des murs en vue d'une reconstruction. Il n'est donc pas exclu que si Roland Cailler avait demandé l'autorisation de démolir les murs extérieurs en cours de travaux, cette autorisation lui aurait été délivrée pour des motifs de sécurité. Les mesures de consolidation ne peuvent en principe être exigées que si elles n'engendrent pas des frais excessivement élevés pour le constructeur. En l'espèce, on ignore toutefois si de telles mesures auraient pu être prises sans grands frais. Ensuite, comme le font valoir la municipalité et le constructeur, la typologie de la ferme a été conservée malgré la démolition des murs extérieurs. Les modifications indiquées dans le cadre de l'enquête complémentaire ne modifient ni l'implantation, ni la volumétrie du projet tel qu'il avait été négocié avec le Service des monuments historiques et autorisé. Malgré la démolition des anciens murs, la structure de la ferme, la porte d'écurie, les fenêtres et la porte de grange ont été sauvegardées, ce qui n'est pas contesté par le département.

E. 6

Tout bien considéré, la mesure proposée par le DINF (soit la réduction de la surface de la surface brute de plancher jusqu'à ce que le CUS de 0,4 soit respecté) apparaît comme disproportionnée à l'ensemble des circonstances du cas particulier. En effet, cette mesure n'apparaît pas adéquate pour atteindre le but visé, soit la mise en conformité avec les

prescriptions en matière de construction; elle n'est pas en relation directe avec la question du maintien de murs anciens d'une ferme ayant obtenu une note de 3 au recensement architectural. Le coefficient d'utilisation du sol a pour but essentiel de limiter la densité des habitations pour chaque parcelle en fixant une utilisation limitée des surfaces planchers. Les règles sur le CUS n'ont pas pour but de sauvegarder les constructions dignes d'intérêt. Aux yeux du Service des monuments historiques et de la municipalité, il était essentiel que les murs anciens extérieurs de la ferme du constructeur soient maintenus après les transformations. Or, du moment que ces murs ont été démolis (de manière illégale certes) et qu'il n'est pas envisageable d'en ordonner la reconstruction, le département recourant ne peut exiger une remise en l'état des lieux sans rapport direct avec les travaux exécutés sans droit. La mesure proposée par le département recourant vise plus à punir le constructeur (qui a déjà été dénoncé au préfet) qu'à faire exécuter des obligations que ne respectent pas les administrés. Quoi qu'il en soit, le département recourant ne se prévaut pas de motifs fondamentaux, tels que l'égalité de traitement ou le strict respect du droit (cf. ATF 123 II 255 consid. 4a et les références citées), comme ayant plus de poids que les inconvénients pour le constructeur résultant d'une éventuelle diminution du CUS.

E. 7

En définitive il y a lieu de rejeter le recours du Département des infrastructures et de confirmer la décision attaquée. La municipalité est donc autorisée à délivrer formellement une autorisation de construire complémentaire à Roland Cailler sur la base des nouveaux plans.

E. 8

Selon l'art. 55 al. 1 de la loi vaudoise du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), l'arrêt règle le sort des frais et dépens, qui sont en principe supportés par la ou les parties qui succombent. Agissant dans le cadre de ces prérogatives de droit public, le DINF est dispensé de supporter les frais judiciaires, qui sont laissés à la charge de l'Etat. Roland Cailler, dont le comportement abusif est à l'origine de la présente procédure, n'a pas droit à des dépens. Vu l'ensemble des circonstances, il paraît équitable de ne pas allouer non plus de dépens à la municipalité.

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