

## **VD\_OMNI AC.2010.0010 vom 3. Juni 2010**

VD Tribunal cantonal, 2010-06-03, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2010.0010](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2010.0010)

FR: VD\_OMNI AC.2010.0010 du 3 juin 2010

IT: VD\_OMNI AC.2010.0010 del 3 giugno 2010

### **Regeste**

KIENER/Service du développement territorial, Municipalité de Burtigny | L'application du principe de la proportionnalité peut conduire à tolérer certains aménagements illicites si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage. On ne peut s'en remettre à l'affirmation selon laquelle "le tribunal de céans confirmerait "en principe" les ordres de remise en état et ne renoncerait à cette sévérité que lorsqu'il est possible de remédier aux irrégularités" car cela reviendrait à considérer que l'autorité devrait systématiquement ordonner la démolition des travaux litigieux, à moins de pouvoir les autoriser après une modification les rendant licites. Application, hors de la zone à bâtir, à la transformation de la toiture d'un bâtiment d'habitation faisant partie d'une exploitation agricole: l'autorité intimée a admis le maintien de la toiture, plus élevée que selon les plans autorisés, ainsi que celui de cinq vélux, jugeant prépondérant l'intérêt du recourant à ne pas devoir démonter et reconstruire entièrement la toiture. C'est en revanche à juste titre que l'autorité intimée a exigé que l'isolation du toit soit déposée et remplacée par une isolation de la dalle séparant les combles de l'étage inférieur. Même si cette opération ne modifie pas l'aspect extérieur du bâtiment, il convient de prendre des mesures pour empêcher le constructeur d'agrandir la surface habitable car le risque est grand qu'il persiste dans son intention. Il avait en effet obtenu en 2006 une autorisation pour un projet conforme aux recommandations de l'autorité mais il a réalisé à la place des travaux proches d'un projet que l'autorité avait refusé en 2003. Par ailleurs, le constructeur n'a pas entrepris de démontrer que la modification de l'isolation engendrerait des coûts disproportionnés. Admission très partielle du recours quant au mode d'obturation des fenêtres non autorisées et à l'isolation du sommet de la cage d'escalier, qui figurait sur les plans autorisés.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

La décision du Service du développement territorial du 11 novembre 2009 refuse de régulariser les travaux de modification de la toiture tels qu'ils ont été réalisés. Même s'il demande la délivrance du permis de construire, le recourant ne conteste pas formellement ce refus de l'autorisation cantonale prévue par l'art. 25 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT, RS 700). En revanche, il fait valoir que la décision concernant la modification de l'isolation du toit ne respecte pas le principe de proportionnalité et que les coûts engendrés par la modification de l'isolation seraient disproportionnés par rapport aux autres exigences émises. La seule question à résoudre est en conséquence de savoir si l'ordre de remise en état litigieux est conforme au principe de la proportionnalité.

#### **E. 2**

a) L'art. 105 al. 1 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et des constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RSV 700.11) 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. Ainsi, en cas de refus de l'autorisation cantonale, la démolition peut être ordonnée sur la base de l'art. 105 LATC par l'autorité cantonale, à savoir le Service du développement territorial, seul compétent, à l'exclusion de la municipalité, pour statuer sur un ordre de démolition hors de la zone à bâtir (AC.2008.0193 du 4 mars 2010; AC.2009.0045 du 29 janvier 2010; AC.2008.0262 du 24 novembre 2009; AC.2009.0089 du 6 novembre 2009; AC.2008.0293 du 8 juin 2009; AC.2001.0010 du 8 mai 2001). b) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (voir par exemple 1C\_260/2008 du 26 septembre 2008), l'ordre de démolir une construction illicite n'est en soi pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité renonce à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit (ATF 123 II 248 consid. 3a/bb p. 252; 111 Ib 213 consid. 6b p. 224; 102 Ib 64 consid. 4 p. 69). Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de la proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a p. 255; 111 Ib 213 consid. 6b p. 224 et la jurisprudence citée). On notera au passage que selon certains de ses arrêts, le tribunal de céans confirmerait "en principe" les ordres de remise en état et ne renoncerait à cette sévérité que lorsqu'il est possible de remédier aux irrégularités (voir en dernier lieu à AC. 2007. 00 34 du 22 janvier 2009 ; AC. 2007. 00 152 du 21 octobre 2008). On peut tout d'abord se demander s'il y a place pour une conception spécifiquement vaudoise en matière d'ordre de démolition et de remise en état, alors que la matière est densément balisée par une abondante jurisprudence fédérale (voir récemment 1C\_556/2009 du 23 avril 2010 destiné à la publication; 1C\_262/2009 du 14 avril 2010; 1C\_408/2009 du 11 février 2010; 1C\_371/2009 du 2 février 2010; 1C\_44/2009 du 1er février 2010; 1C\_176/2009 du 28 janvier 2010; 1C\_152/2009 du 12 octobre 2009; 1C\_191/2009 du 7 octobre 2009; 1C\_516/2008 du 13 mai 2009; 1C\_270/2008 du 6 février 2009; 1C\_514/2008 du 2 février 2009; 1C\_387/2008 du 21 janvier 2009; 1C\_260/2008 du 26 septembre 2008; 1C\_32/2008 du 21 août 2008; 1C\_117/2008 du 12 août 2008; 1C\_189/2007 du 12.01. 2008). C'est douteux en particulier hors de la zone à bâtir. Quoi qu'il en soit, on ne peut pas s'en remettre à la formulation maladroite citée ci-dessus car elle reviendrait à considérer que l'autorité devrait systématiquement ordonner la démolition des travaux litigieux, à moins de pouvoir les autoriser après une modification les rendant licites. Or précisément, l'application du principe de la proportionnalité peut conduire à tolérer certains aménagements illicites si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage. En l'espèce d'ailleurs, le Service du développement territorial, tout en refusant de régulariser les travaux, a admis le maintien de la toiture, plus élevée que selon les plans autorisés, ainsi que celui des cinq velux: il a jugé prépondérant, par rapport à l'intérêt public au respect des plans approuvés en 2006, l'intérêt du recourant à conserver la structure du toit telle que réalisée et à ne pas assumer les frais du démontage complet et de la reconstruction de la toiture.

### **E. 3**

Le recourant s'en prend principalement à l'obligation de démonter l'isolation du toit, afin de créer une toiture froide, et d'isoler en remplacement la dalle séparant le premier étage de celui des combles (chiffre 2 du dispositif de la décision attaquée). Le recourant déclare s'engager formellement à ne pas utiliser le galetas comme chambre. Il propose que cet engagement fasse l'objet de vérifications périodiques par les soins de la commune, ce que celle-ci refuse d'ailleurs d'envisager. Il est vrai que la modification de l'isolation de la toiture ne modifiera en rien l'apparence extérieure du bâtiment. Cette mesure vise exclusivement à empêcher le recourant de créer des locaux habitables à l'étage des combles (qui ne sont pas habitables en l'état). Bien qu'elle n'ait qu'un effet préventif à l'endroit de nouvelles mesures constructives qui pourraient être engagées, on ne peut pas considérer que l'autorité intimée aurait abusé de son pouvoir d'appréciation en posant cette exigence. En effet, le recourant est loin de pouvoir se prévaloir de sa bonne foi. Il est difficile de le croire lorsqu'il affirme que ce serait seulement pour des motifs esthétiques qu'il a créé les ouvertures en façade. Il a manifestement tenté de passer outre au refus qui lui avait été opposé. En effet, un premier projet aboutissant à un agrandissement trop important du volume des combles et dont les jours prévus n'étaient pas justifiés par une utilisation du niveau en galetas avait été refusé en 2003. Lors de l'élaboration d'un nouveau projet, en 2006, le recourant avait été rendu attentif au fait que les travaux ne pourraient en aucun cas aboutir à une extension des surfaces de planchers existantes. Le recourant a alors présenté un projet conforme aux recommandations des autorités, qu'il n'a toutefois pas exécuté, réalisant les travaux qui lui avaient été refusés en 2003. Il convient donc de prendre les mesures qui l'empêcheront d'agrandir la surface de logement de son habitation car manifestement, le risque est grand que le recourant persiste, comme il en avait manifesté la volonté en 2003 et 2006, dans son intention de gagner de nouvelles surfaces habitables. Par ailleurs, le recourant s'est limité à affirmer que la remise en état entraînerait des coûts financiers excessifs sans en apporter le début d'une preuve. Il est clair que concrètement, la dépose de l'isolation de la toiture entraînera la perte du pare-vapeur, mais il est probable que le recourant pourra récupérer partiellement l'isolation en laine de verre qui recouvre actuellement l'intérieur des deux pans de la toiture. Il devrait en subsister une surface suffisante pour recouvrir la dalle des combles. Rien n'indique en définitive que les autres mesures nécessaires pour doter la dalle des combles d'une isolation puissent entraîner une dépense disproportionnée, en regard du risque que le recourant ne cède finalement à la tentation d'aménager les volumes existants pour l'habitation. Le principe de la proportionnalité ne s'oppose donc pas à l'ordre de remise en état attaqué pour ce qui concerne l'isolation de la toiture, à remplacer par une isolation au sol des combles.

### **E. 4**

Pour ce qui concerne les fenêtres ménagées dans les deux façades pignon (chiffre 1 de la décision attaquée), le recourant en demande également le maintien puisqu'il conclut à la délivrance du permis de construire, tout en déclarant qu'il serait prêt à murer les fenêtres si ces travaux "permettent une issue favorable au présent recours". L'inspection locale a montré que les façades pignon sont construites en bois, que leur isolation intérieure n'est pas terminée et que les fenêtres y sont simplement fixées par des vis. Leur enlèvement ne présente donc aucune difficulté. En revanche, l'utilisation de maçonnerie (comme l'exige la décision attaquée) pour obturer les ouvertures correspondantes n'est guère défendable à l'intérieur d'une construction en bois, tandis que l'obligation de supprimer les volets et

d'araser l'embrasure sur la façade extérieure, en la recouvrant du même revêtement que celle-ci, va au-delà de la nécessité de supprimer l'éclairage qui pourrait servir à des surfaces d'habitation, sans compter l'aspect esthétique sans doute défavorable que prendrait la partie supérieure de la façade si elle devait être borgne. Dans ces conditions, il y a lieu de réformer le chiffre 1 dispositif de la décision attaquée en ce sens que les quatre fenêtres des façades pignon doivent être démontées et leur embrasure obturée de manière fixe en retrait de la façade. Les volets peuvent subsister en façade.

#### **E. 5**

Le chiffre 3 de la décision attaquée concerne l'accès à l'étage des combles, c'est-à-dire le sommet de la cage d'escalier. L'autorité intimée exige qu'elle soit fermée et isolée, par des parois et une porte, au niveau du 1<sup>er</sup> étage. En examinant les plans de l'enquête de 2006, qui sont ceux qui ont bénéficié des autorisations cantonales et communales requises, on constate qu'il était bien prévu de créer un escalier pour accéder au niveau des combles et on observe que le sommet de cet escalier est pourvu d'un plafond et de cloisons délimitant un palier séparé du reste du volume compris dans la toiture. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de revenir sur l'autorisation délivrée en 2006. Ce palier au niveau des combles peut donc être conservé et c'est son cloisonnement, d'ailleurs partiellement réalisé, qu'il s'agira d'isoler par rapport au reste du volume de la toiture, qui restera froide comme l'exige le chiffre 2 de la décision attaquée.

#### **E. 6**

S'agissant des équipements électriques (chiffre 4 de la décision attaquée), l'inspection locale a montré que la dalle des combles présente des orifices reliés entre eux par des gaines électriques qui courent sur le sol. Le recourant a précisé de manière convaincante qu'elle servent à alimenter les pièces situées à l'étage inférieur. Il ne s'agit pas là d'éléments qu'il s'imposerait de faire supprimer car ils servent en réalité à l'étage inférieur dont le caractère habitable n'est pas litigieux. Ils seront d'ailleurs probablement recouverts par l'isolation de la dalle qui devra être posée. De même, les importants câblages qui traversent en hauteur le volume des combles ne sont pas des équipements électriques, mais les câbles distribuant le signal nécessaire à la réception de la télévision dans les différentes pièces de l'étage inférieur. Il ne s'agit pas non plus d'éléments à supprimer. Avec cette précision, il n'y a rien à redire au chiffre 4 du dispositif de la décision attaquée qui exige la suppression des équipements électriques (s'il en subsiste malgré les précisions ci-dessus) autres que ceux nécessaires à l'éclairage du galetas.

#### **E. 7**

Les chiffres 5 et 6 du dispositif de la décision attaquée (futurs parois et autres aménagements éventuels de surfaces habitables) n'ont en réalité pas de portée car ils n'exigent aucune remise en état. Ils ne sont d'ailleurs pas contestés. La décision peut donc être maintenue pour le surplus.

#### **E. 8**

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission très partielle du recours et à la confirmation de la quasi-totalité de la décision attaquée. L'ordre de remise en état des lieux doit être maintenu, sous réserve de modifications apportées aux chiffres 1 et 3 et du délai d'exécution qui devra être refixé. Compte tenu de l'issue du pourvoi, le recourant supportera les frais judiciaires, qui seront réduits compte tenu de l'admission très partielle du recours. S'agissant des dépens, on rappellera que sous l'empire de la loi sur la juridiction et la

procédure administrative (LJPA) en vigueur jusqu'au 31 décembre 2008, le Tribunal fédéral avait déduit de l'art. 55 al. 2 LJPA qu'à l'exception des communes, les collectivités publiques du droit cantonal n'avaient pas droit à des dépens lorsqu'elles agissaient dans l'exercice de leurs attributions officielles, sans que leurs intérêts pécuniaires ne soient en jeu (ATF 1P.755/2001 du 11 mars 2002; v. p. ex. AF.2007.0010 du 2 septembre 2008) . Le législateur a manifesté la volonté de maintenir dans la LPA-VD le régime instauré par l'art. 55 LJPA et la jurisprudence y relative (Exposé des motifs du Conseil d'Etat, p. 32 du tiré à part au sujet de l'art. 53 du projet; v. p. ex. AC.2008.0319 du 22 avril 2009; GE.2008.0057 du 25 février 2009; AC.2008.0094 du 22 janvier 2009). C'est ainsi que les art. 52 et 56 al. 3 LPA-VD prévoient qu'à l'exception des procédures dans lesquelles ils agissent pour défendre leurs intérêts patrimoniaux, la Confédération et l'Etat ne supportent pas de frais et n'ont pas droit à des dépens.

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