Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 584/2013

Arrêt du 6 mars 2014

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Merkli, Juge présidant,
Aemisegger et Chaix.
Greffière: Mme Sidi-Ali.

Participants à la procédure
Commune du Chenit, 1347 Le Sentier,
agissant par la Municipalité du Chenit, Hôtel-de-Ville, case postale 128, 1347 Le Sentier, elle-même représentée par Me Eric Cerottini, avocat,
recourante,

contre

A._____,
B._____,
tous deux représentés par Me Paul-Arthur Treyvaud, avocat,
intimés,

Service des routes du canton de Vaud, place de la Riponne 10, 1014 Lausanne.

Objet
reconstruction en zone à bâtir, dérogation aux limites de construction

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 7 mai 2013.

Faits:

A.
A._____ est copropriétaire, aux côtés de l'hoirie qu'il forme avec sa fille B._____, de l'immeuble n°1769 de la commune du Chenit (VD). Sur ce bien-fonds est édifiée une ferme, dont la façade nord-ouest est située en bordure immédiate d'une route cantonale. Le 18 avril 2012, ce bâtiment a été fortement endommagé par un incendie. Par leur architecte, les propriétaires se sont adressés à la Municipalité du Chenit pour l'informer de leur intention de "redonner à cette ferme le caractère typique de la région en transformant dans le volume existant et en préservant les murs encore en bon état". Ils souhaitaient savoir si, en dépit du fait que le bâtiment existant dépassait les limites de constructions, ils pouvaient aller de l'avant dans leur projet et présenter une demande de permis de construire.

B.
Par courrier du 16 juillet 2012, la Municipalité a répondu avoir décidé de ne pas entrer en matière sur l'implantation

actuelle du bâtiment et a invité les propriétaires à lui soumettre une nouvelle proposition d'implantation en adéquation avec la réglementation communale. Après une inspection locale, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal a admis le recours formé contre cette décision, qu'elle a réformée en ce sens que "le bâtiment sis sur l'immeuble n° 1769 de la commune du Chenit pourra être agrandi ou transformé, respectivement réparé, dans le périmètre de son implantation actuelle". Elle a en bref considéré que des parties importantes du bâtiment subsistaient: deux des quatre façades étaient intégralement préservées, un troisième mur était partiellement endommagé et le quatrième en grande partie détruit. Partant, les travaux prévus dans le gabarit existant pouvaient être qualifiés de réparation ou transformation, mais non de reconstruction, si bien qu'au regard de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), ils n'étaient pas exclus.

C.
Agissant par la voie du recours en matière de droit public, la commune du Chenit demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt cantonal et de confirmer sa décision du 16 juillet 2012, subsidiairement, de renvoyer la cause au Tribunal cantonal pour complément d'instruction et nouvelle décision. Les intimés A._____ et B._____ concluent au rejet du recours. Ils demandent par ailleurs à être mis au bénéfice de l'assistance judiciaire. Le Tribunal cantonal conclut au rejet du recours et se réfère aux considérants de son arrêt. Le Service cantonal des routes renonce à se déterminer. Postérieurement au délai qui lui avait été imparti pour ce faire, la commune recourante a présenté des faits nouveaux et produit une pièce. Les intimés se sont encore déterminés sur cette écriture.

Considérant en droit:

1.
Dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public, conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Conformément à l'art. 89 al. 2 let. c LTF, ont qualité pour recourir les communes qui invoquent la violation de garanties qui leur sont reconnues par les Constitutions cantonale ou fédérale (let. c). La commune du Chenit, qui invoque une violation de l'autonomie dont elle bénéficie en matière de police des constructions, a qualité pour agir. La question de savoir si elle est réellement autonome dans ce domaine relève du fond (ATF 135 I 43 consid. 1.2 p. 45; 129 I 313 consid. 4.2 p. 319 et les références). Les autres conditions de recevabilité sont réunies, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

2.
A teneur de l'art. 99 al. 1 LTF, aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté devant le Tribunal fédéral à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente. Les faits nouveaux présentés par la recourante et la pièce nouvelle y relative sont dès lors irrecevables.

3.
Dans des griefs qu'il convient d'examiner ensemble, la recourante se plaint d'une constatation arbitraire des faits et de la violation de son autonomie communale. L'application que les premiers juges ont faite des art. 80 et 82 LATC/VD serait également arbitraire, dès lors qu'elle se fonderait sur un état de fait établi de manière inexacte. La commune reproche ainsi à la cour cantonale d'avoir retenu que les travaux projetés consistaient en une réparation et non une reconstruction au sens de la LATC/VD. En particulier, elle lui fait grief d'avoir jugé de l'état du bâtiment uniquement sur son aspect extérieur et de s'être écartée sans justification du rapport après incendie établi par un ingénieur, sur la seule base des constatations sommaires des assesseurs spécialisés. Elle fait valoir à cet égard une violation du droit d'être entendue du fait que ces constatations n'ont pas été soumises aux parties pour discussion.

3.1.

3.1.1. Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit can-

tonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales. Il n'est pas nécessaire que la commune soit autonome pour l'ensemble de la tâche communale en cause; il suffit qu'elle soit autonome dans le domaine litigieux (ATF 133 I 128 consid. 3.1 p. 131; arrêts 1C 365/2010 du 18 janvier 2011 consid. 2, non publié in ATF 137 II 23, mais in Pra 2011 n°60 p. 428; 1C 537/2009 du 8 juillet 2010, in JdT 2010 I 520).
Lorsqu'elle est reconnue autonome dans un domaine spécifique, une commune peut dénoncer tant les excès de compétence d'une autorité cantonale de recours que la violation par celle-ci des règles du droit fédéral, cantonal ou communal qui régissent la matière (ATF 128 I 3 consid. 2b p. 9 et l'arrêt cité). Le Tribunal fédéral examine librement l'interprétation du droit constitutionnel (art. 95 let. c LTF); en revanche, il vérifie l'application de règles de rang inférieur à la constitution cantonale sous l'angle restreint de l'arbitraire (art. 9 Cst.; ATF 135 I 302 consid. 1.2 p. 305 et les arrêts cités). Dans ce cas, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (ATF 137 I 1 consid. 2.4 p. 5 et les arrêts cités).
Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 LTF, il ne peut s'en écarter que si les constatations de ladite autorité ont été établies en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de façon manifestement inexacte (art. 105 al. 2 LTF), c'est-à-dire arbitraire (ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62; 137 III 226 consid. 4.2 p. 234; 136 II 304 consid. 2.4 p. 314) et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause. En matière d'appréciation des preuves et d'établissement des faits, il y a arbitraire lorsque l'autorité n'a manifestement pas compris le sens et la portée d'un moyen de preuve, si elle ne prend pas en compte, sans raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision ou lorsqu'elle tire des constatations insoutenables des éléments recueillis (ATF 136 III 552 consid. 4.2 p. 560).

3.1.2. En droit cantonal vaudois, les communes jouissent d'une autonomie maintes fois admise lorsqu'elles appliquent le droit des constructions (art. 139 al. 1 let. d Cst./VD; cf. notamment ATF 115 Ia 114 consid. 3d p. 118 s.; arrêt 1C 365/2010 du 18 janvier 2011 consid. 2, in Pra 2011 n°60 p. 428). Cela ressort en particulier de l'art. 2 al. 2 LATC/VD, selon lequel l'Etat laisse aux communes la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.
La LATC/VD règle toutefois directement le sort des constructions non réglementaires par les dispositions suivantes:
Art. 80 Bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir

1 Les bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir entrées en force postérieurement, relatives aux dimensions des bâtiments, à la distance aux limites, au coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol, ou à l'affectation de la zone, mais n'empiétant pas sur une limite des constructions, peuvent être entretenus ou réparés.

2 Leur transformation dans les limites des volumes existants ou leur agrandissement peuvent être autorisés, pour autant qu'il n'en résulte pas une atteinte sensible au développement, au caractère ou à la destination de la zone. Les travaux ne doivent pas aggraver l'atteinte à la réglementation en vigueur ou les inconvénients qui en résultent pour le voisinage.

3 Les bâtiments en ruine ou inutilisables qui ne correspondent pas aux règles de la zone mentionnées au premier alinéa ne peuvent être reconstruits. Cependant, en cas de destruction accidentelle totale datant de moins de cinq ans, la reconstruction d'un bâtiment peut être autorisée dans son gabarit initial, dans la mesure où un volume comparable ne peut être édifié sur la parcelle selon les règles de la zone. L'alinéa 2 est applicable par analogie.

Art. 82 Bâtiments frappés d'une limite des constructions

1 L'article 80 est applicable par analogie aux bâtiments frappés d'une limite des constructions, sous les réserves suivantes:

a. le permis pour les travaux de transformation partielle ou d'agrandissement ne peut être accordé que moyennant une convention préalable de précarité passée entre le propriétaire et l'autorité compétente, par laquelle le propriétaire s'engage à renoncer, en cas d'expropriation, à réclamer la plus-value résultant des travaux; des exceptions peuvent être prévues par voie réglementaire;
b. la convention de précarité fait l'objet d'une mention au registre foncier qui en précise la portée; elle est opposable en tout temps au propriétaire, notamment en cas d'expropriation matérielle ou formelle;

c. la reconstruction empiétant sur une limite des constructions n'est pas autorisée.

3.2.

3.2.1. Etant donné qu'en vertu du droit cantonal, un bâtiment frappé d'une limite des constructions ne peut être reconstruit (art. 82 al. 1 let. c LATC/VD), mais peut être réparé ou transformé (art. 80 al. 1 et 2 LATC/VD par renvoi de l'art. 82 al. 1 LATC/VD), la cour cantonale s'est référée à sa jurisprudence pour définir les notions de reconstruction et de transformation. La recourante ne les conteste pas. Or, ni l'une ni l'autre de ces notions n'implique le maintien des structures intérieures du bâtiment. Au contraire, la transformation peut notamment se caractériser par la modification de la répartition interne des volumes construits, ce qui fait plutôt référence à l'absence de conservation des murs intérieurs ou planchers. La cour cantonale n'a ainsi pas fait preuve d'arbitraire en omettant l'état de l'intérieur du bâtiment pour qualifier la nature des travaux.

3.2.2. La commune se prévaut d'un "rapport après incendie" établi par un bureau d'ingénieur le 17 décembre 2012, dont elle déduit que les murs encore existants ne seraient "plus utilisables car trop touchés par les eaux météoriques et le gel-dégel". Elle critique la position de la cour cantonale qui s'en est écartée au motif que ses conclusions étaient en contradiction avec les constatations faites lors de la visite des lieux.
Le procès-verbal établi à l'occasion de l'inspection locale relève l'intervention de l'auteur du rapport, qui a exposé que "la pénétration de l'eau dans les murs ainsi que les phénomènes de gel et dégel peuvent contribuer à une détérioration". L'arrêt attaqué précise à cet égard que l'ingénieur n'a, lors de l'audience, pas formulé d'appréciation aussi catégorique que dans son rapport en ce qui concerne l'état des murs. Ainsi, non seulement le rapport est en contradiction avec les observations des assesseurs spécialisés de la cour cantonale, mais il s'écarte par ailleurs des explications fournies sur place par son auteur. La recourante ne démontre pas - et n'apporte aucun élément en ce sens - que l'auteur du rapport ait affirmé lors de l'inspection locale que les murs encore en place n'étaient plus utilisables. La recourante omet par ailleurs la teneur du procès-verbal complet de l'audience, figurant au dossier, où l'on peut lire: "[le représentant de l'Etablissement cantonal d'assurances]expose que de son point de vue, les murs ne présentaient actuellement pas de danger; des risques pourraient toutefois apparaître dès le début du chantier" et, plus loin, "[l'auteur du rapport]affirme qu'à son avis, il n'y a actuellement aucun
risque que des fissures entraînent la chute de parties du mur". Si des mesures particulières de sécurisation devront probablement être prises lors des travaux, il n'apparaît en revanche pas insoutenable de considérer, au vu des constatations faites en audience par les différents spécialistes (tiers et assesseurs), que les murs en place sont utilisables en vue de travaux de transformation et de réparation.
Que les murs n'aient pas été bâchés ni protégés depuis l'incendie puis au cours de l'hiver qui a suivi la visite de l'ingénieur mandaté par la commune est sans pertinence, puisque les constatations de la cour ont été faites ultérieurement: elles tiennent ainsi manifestement compte de la dégradation du bâtiment depuis l'établissement du rapport.
Les premiers juges ont émis des doutes à l'égard du rapport susmentionné dans la mesure où, daté du 17 décembre 2012, soit avant l'audience, il n'a été produit qu'avec les observations finales de la commune du 10 avril 2013. Ainsi, ni à l'audience du 13 février 2013, ni à l'occasion de la production de pièces complémentaires de sa part les 5 puis 11 mars 2013, la Municipalité n'a transmis ce rapport ni même n'en a fait état. Si la procédure administrative est régie essentiellement par la maxime inquisitoire, les parties ont le devoir de collaborer à l'établissement des faits (ATF 128 II 139 consid. 2b p. 142 s.). La jurisprudence considère que ce devoir de

collaboration est spécialement élevé s'agissant de faits que la partie connaît mieux que quiconque (cf. arrêts 2C 276/2011 du 10 octobre 2011 consid. 4.2, non publié in ATF 137 II 393, mais publié in Pra 2012 n°26 p. 176; 2A.404/2004 du 18 février 2005 consid. 2.3, non publié in ATF 131 II 265 et les références). On peut en attendre d'autant plus encore de la recourante, qu'elle est l'autorité à l'origine de la première décision et qu'elle a par conséquent déjà mené une instruction sur les faits. Dans ces circonstances, et alors qu'elle n'a produit le rapport d'ingénieur qu'en
toute fin d'instruction, la commune est malvenue de se plaindre de ce que la cour cantonale n'ait pas davantage investigué sur l'état des murs. Du reste, si elle estimait qu'une instruction approfondie devait être menée sur cette question - instruction qu'elle n'avait elle-même pas jugé utile de mener lorsqu'elle a statué en première instance -, elle pouvait requérir une expertise judiciaire, ce qu'elle n'a pas fait. Elle n'allègue pas non plus avoir mentionné ce rapport après incendie plus tôt dans la procédure. C'est donc sans arbitraire que la cour cantonale n'a pas tenu compte des conclusions de ce rapport pour lui préférer l'appréciation de ses membres à l'issue de l'inspection locale.
Contrairement à ce que prétend la recourante, la cour cantonale n'a pas non plus violé son droit d'être entendue. En retenant que les murs sont utilisables pour une transformation, respectivement réparation, du bâtiment, les premiers juges n'ont fait que rejeter un argument présenté par la recourante en dernière minute. Ils n'avaient pas à l'interpeller au préalable sur cette question. Il ressort du procès-verbal d'audience que celle-ci a été débattue par les parties lors de la visite des lieux. L'appréciation des assesseurs spécialisés n'équivaut ainsi pas à une "quasi-expertise". Il s'agit d'une évaluation des preuves recueillies au cours de l'instruction, en l'occurrence à l'occasion de l'inspection locale, par l'audition des parties et témoins sur place (dont l'ingénieur mandaté par la commune), et avec les pièces du dossier (dont le rapport présenté par la commune). Les motifs pour lesquels la cour s'est écartée de l'avis, contraire, du rapport après incendie, sont au demeurant clairs, comme on l'a vu ci-dessus.

3.2.3. Enfin, la constatation de certains faits dans la partie "droit" de l'arrêt attaqué n'est pas incongrue comme le soutient la recourante. Dans la mesure où il s'agit précisément d'éléments soumis à l'appréciation de la cour cantonale (en l'occurrence l'état du bâtiment), que celle-ci doit discuter et évaluer au regard tant des dispositions légales que de sa propre jurisprudence, il est pertinent de l'intégrer au raisonnement juridique. Cela ne nuit en l'espèce pas à la bonne compréhension de la résolution du litige ni à la représentation que les destinataires de l'arrêt peuvent se faire du raisonnement suivi par la cour.

3.3. En définitive, les faits n'ont pas été établis de façon manifestement inexacte. La cour cantonale n'a pas versé dans l'arbitraire en retenant qu'une réfection de la ferme en utilisant les trois murs de façade encore en place était possible, ni en qualifiant ces futurs travaux de réparation ou transformations, ni, enfin, en considérant que de tels travaux demeurent possibles dans le gabarit actuel du bâtiment, en application de l'art. 80 al. 1 et 2 LATC/VD.

4.
Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté et l'arrêt cantonal confirmé. La commune, qui succombe, n'a pas à supporter les frais judiciaires (art. 66 al. 4 LTF), mais versera des dépens aux intimés qui ont agi par l'intermédiaire d'un avocat (art. 68 al. 2 LTF). Leur demande d'assistance judiciaire pour la présente procédure est par conséquent sans objet.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté.

2.
Une indemnité de dépens de 3'000 francs est allouée à l'avocat des intimés, à la charge de la commune du Chenit.

3.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

4.
Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties, au Service des routes du canton de Vaud et au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 6 mars 2014
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Juge présidant: Merkli

La Greffière: Sidi-Ali