

Police des constructions: faire respecter les décisions municipales

Le service juridique de l'UCV est fréquemment amené à expliquer la procédure d'exécution par substitution. C'est l'occasion pour les juristes Isabelle del Rizzo et Sarah Laurent d'apporter leurs éclairages sur ce sujet en prenant pour exemple des situations propres à la police des constructions.



**Isabelle del Rizzo
Sarah Laurent**
Juristes à l'UCV

En matière de police des constructions, il arrive souvent que les municipalités ordonnent à un propriétaire d'exécuter une décision émanant des lois ou des règlements: modification ou suppression de travaux non conformes (art. 105 al. 1 ou 130 al. 2 LATC), travaux de consolidation d'un bâtiment menaçant la sécurité (art. 92 LATC), etc. Par quel moyen cette autorité peut-elle s'assurer que ladite décision sera effectivement respectée?

L'exécution par substitution, appelée aussi exécution par équivalent, constitue un des trois moyens d'exécution forcée dont dispose l'autorité, les deux autres étant la contrainte directe et l'exécution immédiate. Elle correspond à «*l'ensemble des actes par lesquels les agents de l'Etat ou les tiers qu'il charge de cette tâche remplissent une obligation à la place de l'obligé et à ses frais*»¹.

L'exécution des décisions non pécuniaires est réglée par l'article 61 de la

LPA-VD. A teneur de cette disposition, la municipalité peut faire exécuter des travaux aux frais du propriétaire lorsque ce dernier persiste à ne pas les exécuter lui-même. La procédure est constituée de trois phases bien distinctes:

- **la décision de base avec sommation et menace d'exécution par substitution,**
- **la constatation de l'inexécution et la décision de confier les travaux à des tiers,**
- **et enfin la décision sur les frais à la suite de l'exécution.**

Il convient de respecter **scrupuleusement** ces trois étapes ainsi que les exigences légales et jurisprudentielles, sous peine d'annulation de la décision et de l'impossibilité *in fine* de mettre les frais d'exécution à charge du propriétaire.

Les voies de droit

Chaque décision constitue une décision susceptible de recours auprès du Tribunal cantonal, plus précisément auprès de la Cour de droit administratif et public (CDAP). Les voies de droit doivent donc être indiquées dans toutes les décisions rendues au propriétaire.

La décision de base

La première étape consiste, pour la municipalité, à rendre une décision de base qui impartit au propriétaire **un délai afin de procéder aux travaux**. Elle mentionnera les bases légales sur lesquelles sa décision a été prise et formulera de manière claire et précise les obligations imposées au propriétaire ainsi que les ouvrages concernés, leur emplacement et en quoi consiste l'ordre d'exécution (remise en état, modification, suppression, démolition, etc.).

Le délai doit être raisonnable et laisser au propriétaire le temps de procéder aux travaux. Deux exceptions cependant: si la situation crée un tel danger qu'il y a péril en la demeure ou s'il est évident que le propriétaire, pour des raisons diverses, n'obtempérera pas. Dans ce cas, la municipalité pourra immédiatement confier les travaux à un tiers, sans sommation préalable².

Cette décision doit également mentionner **l'éventualité d'une procédure d'exécution par substitution** si le propriétaire n'obtempère pas et doit attirer son attention sur **les sanctions qu'il peut encourir**: si le propriétaire n'exécute pas les travaux, l'autorité les fera exécuter à sa place et à ses frais.

La décision d'exécution par substitution

Lorsque le délai fixé par la municipalité arrive à échéance, il convient de constater si les travaux exigés ont été entrepris. Si c'est le cas, la procédure s'arrête ici. Dans le cas contraire, il faut constater l'inexécution des travaux et informer le propriétaire que ces derniers seront confiés à un tiers. Ces deux éléments doivent figurer dans une nouvelle décision envoyée au

Art. 61 de la loi sur la procédure administrative (LPA-VD)

Décisions non pécuniaires

1. Pour exécuter les décisions non pécuniaires, l'autorité peut procéder:
 - a. à l'exécution directe contre la personne de l'obligé ou ses biens;
 - b. à l'exécution par un tiers mandaté, aux frais de l'obligé.
2. L'autorité peut au besoin recourir à l'aide de la police cantonale ou communale.
3. Avant de recourir à un moyen de contrainte, l'autorité en menace l'obligé et lui impartit un délai approprié pour s'exécuter. Elle attire son attention sur les sanctions qu'il peut encourir.
4. S'il y a péril en la demeure, l'autorité peut procéder à l'exécution sans en avertir préalablement l'obligé.
5. Les frais mis à charge de l'obligé sont fixés par décision de l'autorité.



En matière de police des constructions, par quel moyen une municipalité peut-elle s'assurer que sa décision sera effectivement respectée? L'exécution par substitution est un des moyens d'exécution forcée dont elle dispose.

propriétaire. Il s'agit de l'annonce de la procédure d'exécution par substitution. Ce n'est donc que lorsque la décision de base est devenue définitive et exécutoire que la municipalité peut procéder à l'exécution par substitution, après sommation et constatation de l'inexécution. La municipalité indiquera les conditions de l'exécution: les délais de l'intervention, l'entrepreneur mandaté, l'estimation des coûts et les modalités de l'exécution.

La jurisprudence a eu l'occasion de préciser qu'une décision qui ordonne uniquement l'exécution des travaux par une décision entrée en force ne peut pas faire l'objet d'un recours puisqu'elle ne modifie pas la situation juridique de l'administré³. En effet, lorsque la décision de base n'est pas contestée, elle devient définitive et exécutoire. Aussi, le coût et l'ampleur des travaux, le choix de l'entreprise, pourront faire l'objet d'un recours, dans la mesure où ils n'auraient pas été définis dans la décision de base, mais pas l'injonction contenue dans la décision de base.

La décision sur le coût des travaux

Finalement, une fois que les travaux ont été effectués par un tiers, la municipalité doit rendre au propriétaire une décision sur le coût total des travaux. C'est à ce moment que le propriétaire peut recourir contre la décision sur le coût des travaux s'il estime que ces derniers sont excessifs. Ce droit permet de contrôler

la proportionnalité de la mesure, c'est-à-dire de vérifier que le moyen choisi est propre à atteindre le but fixé, qu'il permet de porter l'atteinte la moins grave aux intérêts privés et finalement qu'il représente le plus juste équilibre au regard des effets de la mesure sur la situation de l'administré et du résultat du point de vue de l'intérêt public.

« **Décision:** acte étatique qui touche à la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports juridiques avec l'Etat (ATF 121 I 173) »

La commune est-elle tenue de veiller à ce que les travaux soient le moins cher possible?

La jurisprudence estime que ce n'est pas l'affaire de la commune que de tout mettre en œuvre pour sauvegarder les intérêts de celui qui l'oblige à agir en raison de sa mauvaise volonté. Seule la négligence grave peut lui être reprochée dans la manière de mandater l'entrepreneur ou d'exécuter sa décision. Elle n'a donc pas à se soucier de trouver la solution la plus judicieuse ni la moins chère pour faire cesser le trouble.

La jurisprudence recommande à l'autorité communale, pour des travaux importants, de solliciter des devis auprès de trois entreprises au moins⁴.

Le propriétaire peut-il invoquer le fait de ne pas avoir été informé de la décision pour en demander l'annulation?

Tout d'abord, il est fortement conseillé d'envoyer toute décision en recommandé. En effet, un envoi recommandé qui n'a pu être distribué est réputé notifié le dernier jour de délai de garde de sept jours suivant la remise de l'avis d'arrivée dans la boîte aux lettres ou case postale de son destinataire. Aussi, l'intéressé ne pourra pas faire annuler la décision sur le motif par exemple qu'il avait suspendu la distribution de son courrier pendant un certain délai et qu'il a par conséquent été dans l'incapacité de prendre connaissance de son contenu.

Comment la commune peut-elle garantir les frais d'exécution?

Une fois que la deuxième décision constatant l'inexécution et fixant le principe de l'exécution par substitution sera devenue définitive et exécutoire, le conservateur du registre foncier sera en mesure d'inscrire la garantie sur l'immeuble (art. 132 LATC). Les modalités de cette inscription sont définies aux articles 87 et ss du Code de droit privé judiciaire vaudois (CDPJ).

Quid si le fonds est vendu?

En matière de police des constructions, l'acquéreur d'un fonds entre en possession de ce dernier avec les droits et obligations qui lui sont rattachés⁵. Aussi, tout ordre de démolition, de mise en conformité, de suppression d'un ouvrage ayant fait l'objet d'une décision entrée en force – et cela même si le nouvel acquéreur n'en a pas eu connaissance – lui est opposable sans qu'il doive lui être notifié par une nouvelle décision sujette à recours⁶. ■

D'autres questions juridiques?

Les juristes de l'UCV répondent aux membres de l'UCV au 021 557 81 38.

1. ATF 105 Ib 343

2. GE.2011.0124 du 17.04.2012, consid. 5a)

3. GE.2011.0124 du 17.04.2012, consid. 5a)

4. FI.2015.0067 consid. 4c)

5. Arrêt 1C_24/2012 du 19 avril 2012 consid. 3

6. Arrêt 1C_24/2012 du 19 avril 2012 consid. 3