

N° affaire: AC.2020.0341
Autorité:, Date décision: CDAP, 04.06.2021
Juge: STO
Greffier:
Publication (revue juridique):
Ref. TF:
Nom des parties contenant: A. _____/Municipalité de Bassins

PERMIS DE CONSTRUIRE
TRAVAUX SOUMIS À AUTORISATION
PROTECTION DE LA SITUATION
ACQUISE
PROPORTIONNALITÉ
PRINCIPE DE LA BONNE FOI

Cst-5-3
LATC-109
LATC-117
LATC-127
LPA-VD-80

Résumé contenant: **Recours contre une décision de la Municipalité ordonnant la suspension des travaux et exigeant le dépôt d'un dossier d'enquête complémentaire après la destruction à l'origine non prévue de murs dans le cadre d'une transformation autorisée en application de l'art. 80 LATC. La décision attaquée ordonne l'arrêt des travaux, sans ordre de remise en état des lieux. La municipalité n'a pas, à ce stade, examiné si les travaux visés étaient (matériellement) conformes aux dispositions légales et réglementaires. Le recourant ne saurait se prévaloir d'assurances données par la municipalité s'agissant de la reconstruction des murs et d'une éventuelle violation du principe de la bonne foi. C'est à juste titre que la municipalité a requis le dépôt d'une enquête publique complémentaire, afin de permettre à l'ensemble des voisins de se déterminer sur cette demande et au recourant de faire alors valoir l'existence de motifs justifiant la destruction totale et non partielle, des murs. L'arrêt du chantier peut se limiter aux travaux sur la partie de l'immeuble litigieuse, le recours étant partiellement admis sur ce point.**



TRIBUNAL CANTONAL

COUR DE DROIT ADMINISTRATIF ET PUBLIC

Arrêt du 4 juin 2021

Composition *M. Stéphane Parrone, président; Mme Marie-Pierre Bernel, juge, et Mme Dominique von der Mühl, assessseure.*

Recourant **A.** _____ à ***** représenté par Me Mathilde BESSONNET, avocate à Lausanne,

Autorité intimée **Municipalité de Bassins**, représentée par Me Alain SAUTEUR, avocat à Lausanne.

Objet Remise en état

Recours A. _____ c/ décision de la Municipalité de Bassins du 11 novembre 2020 ordonnant la cessation immédiate des travaux sis sur la parcelle n° 700 et le dépôt d'un dossier de mise à l'enquête complémentaire

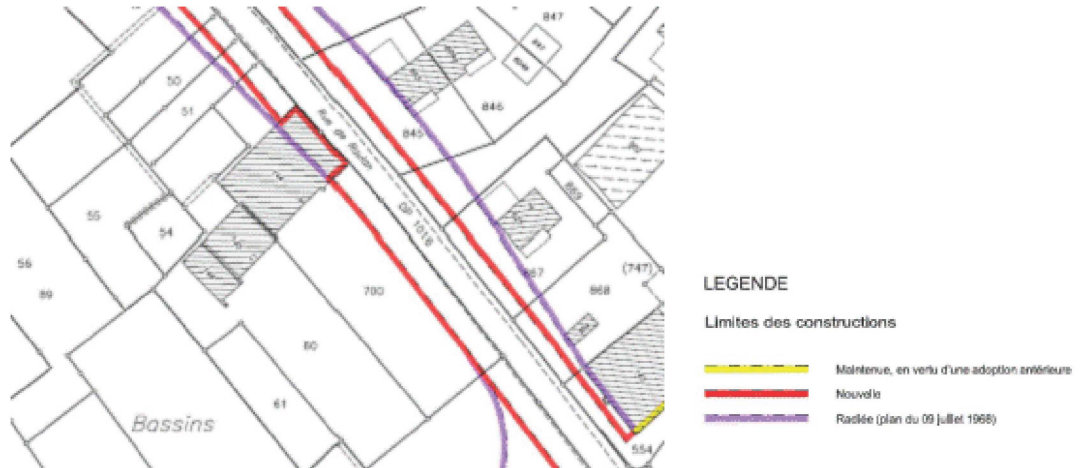
Vu les faits suivants:

A. A. _____ est propriétaire de la parcelle n° 700 du cadastre de la Commune de Bassins (ci-après: la commune). D'une surface de 1'346 m², cette parcelle supporte une habitation et un rural attenant (ECA 144) représentant une surface de 277 m², implantés au nord-ouest de la parcelle. La partie sud-est du bien-fonds est en nature de jardin pour 1'068 m².

L'intégralité de la parcelle est colloquée en zone de village au sens de l'art. 3.1 du règlement communal sur les constructions et l'aménagement du territoire adopté par le Conseil général de Bassins en 1978, 1987, 1988, 1992 et 1995 et ratifié par le Conseil d'Etat en 1979, 1989, 1993 et 1995 (ci-après: RCAT).

Le bien-fonds est également régi par un plan d'extension fixant la limite des constructions en bordure des rues du village (plan d'alignement) validé en 2010 et approuvé par le département compétent le 18 février 2010. Ce plan a remplacé un plan précédent qui datait du 9 juillet 1968.

Il se présente pour la parcelle n° 700 ainsi:



Le côté est de la parcelle n° 700 est bordé par la rue du Raulan (DP 1016). La parcelle est entourée des parcelles n^{os} 699, 60, et 49. La parcelle n° 60 supporte un bâtiment d'habitation (ECA 145) contigu au bâtiment ECA 144. Pour le reste, les autres parcelles mentionnées, ainsi que les parcelles se situant à l'ouest dans le périmètre dit "Cardelay" demeurent libres de construction.

B. En date du 17 mai 2018, A. _____ a déposé une demande de permis de construire auprès de la commune visant la transformation d'une habitation villageoise et la création de trois nouveaux appartements. Le projet de construction prévoyait de transformer le bâtiment existant (ECA 144), en y créant trois nouveaux logements en sus de celui existant, et en y ajoutant une annexe en bordure de la route communale, le long de la limite est de la parcelle. Sept places de stationnement étaient prévues.

Le projet a été soumis au Service technique intercommunal (STI). Celui-ci a pris position en date du 15 juin 2018.

Il a ensuite été mis à l'enquête du 6 juillet 2018 au 6 août 2018 et a notamment suscité, le 6 août 2018, l'opposition des propriétaires des parcelles n^{os} 59 et 62 sises à l'ouest de la parcelle n° 700.

C. Selon la synthèse de la Centrale des autorisations CAMAC du 11 décembre 2018 (ci-après: synthèse CAMAC), les autorités cantonales ont préavisé favorablement au projet, moyennant le respect de certaines conditions, notamment l'obligation d'établir un rapport amiante.

D. Par décision du 26 février 2019, la Municipalité de la Commune de Bassins (ci-après: la municipalité) a levé l'opposition précitée et a délivré le permis de construire. Elle a notifié sa décision le jour même, en l'accompagnant d'une copie de la synthèse CAMAC et d'une copie du permis. La municipalité, estimant que ce projet, pour le rural attachant, ne pouvait pas être autorisé au titre de transformation au sens de l'art. 80 al. 2 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) même si le gabarit de l'immeuble restait inchangé, a ordonné au constructeur de conserver les murs existants et a spécifiquement précisé que la démolition et la reconstruction de la remise n'étaient pas autorisées (5^{ème} point des conditions spéciales faisant partie du permis).

De nouveaux plans de situation et d'architecte, datés respectivement des 1^{er} et 4 mars 2019, ont été déposés par le constructeur, ainsi que les plans de protection incendie. Certains détails architecturaux apparaissaient modifiés sur ces plans, comme le balcon et les ouvertures en toiture. Les places de stationnement ont été portées à dix et placées finalement au nord de la parcelle ainsi que sur la parcelle voisine n° 49 également propriété du constructeur.

Un recours contre cette décision a été déposé le 29 mars 2019 devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP) par les opposants précités. Ils concluaient, avec suite de dépens, à l'annulation de la décision contestée. La cause a été ouverte sous la référence AC.2019.0097.

Après un échange complet d'écritures, la CDAP a tenu audience le 30 septembre 2019. A cette occasion, il a été procédé à une vision locale en présence des parties, qui ont été entendues dans leurs explications.

Par arrêt du 3 janvier 2020, la CDAP a rejeté le recours et confirmé la décision de la municipalité du 26 février 2019. En substance, le tribunal a retenu que dans la mesure où la limite du bâtiment à rénover, objet du permis de construire attaqué, respectait le tracé du plan d'alignement communal, le projet respectait la législation tant communale que cantonale relatives aux limites de constructions. Ensuite, le tribunal a considéré que le projet de construction portait sur un bâtiment existant, non conforme aux règles de la zone à bâtir (Coefficient d'utilisation du sol [CUS] et distance aux limites). En revanche, n'étant pas frappé par la limite des constructions puisque celle-ci passe le long de ses murs extérieurs et longe sa façade est (remise), l'art. 82 LATC, régissant les bâtiments frappés d'une limite des constructions, ne trouvait pas application et aucune convention de précarité n'était nécessaire. Après analyse de la jurisprudence déduite de l'art. 80 al. 2 et 3 LATC, le tribunal a retenu que même si pour la remise ils étaient importants, les travaux projetés laisseraient subsister une grande partie du bâtiment existant. Il constatait qu'il n'était pas prévu de démolir les murs extérieurs qui étaient conservés. Si des ouvertures étaient créées en toiture et en façade nord-ouest (plusieurs fenêtres) et que la façade sud-est était transformée en lien avec l'aménagement des logements, la façade pignon nord-est, qui donne sur la route communale, était laissée intacte, sous réserve de l'ajout de trois fenêtres fixes, qui devaient remplacer la porte de grange actuelle, et la façade sud-ouest n'était pas modifiée. Le tribunal en a conclu que l'ampleur des éléments maintenus ainsi que la nature des modifications permettait de conserver à suffisance l'identité du bâtiment actuel et que le projet ne dénaturait pas les caractéristiques volumétrique et architecturale de la construction existante. Cela permettait de qualifier les travaux de transformation et non de démolition/reconstruction, comme le soutenaient les recourants. Retenant que les travaux projetés n'entraînaient par ailleurs pas une aggravation de l'atteinte à la réglementation ou des inconvénients qui en résultaient pour le voisinage, le tribunal a estimé que le projet ne contrevenait pas à l'art. 80 LATC. Le recours a été ainsi rejeté et la décision de la municipalité du 26 février 2019 confirmée.

E. Le 16 juillet 2020, l'architecte-technique mandaté par le constructeur en charge du chantier a déposé un avis d'ouverture du chantier et du début de la construction des murs auprès de la municipalité selon lequel les travaux commenceraient durant le mois de septembre 2020.

Le 21 août 2020, le Syndic de la commune a visité le chantier qui avait débuté. A cette occasion, il a pu constater que le mur est, jouxtant la rue de Raulan, avait été entièrement étayé et que le mur nord était existant. La problématique de la sécurité du maintien des murs de la remise a été discutée. Des photographies ont été prises à cette occasion.

Selon les déclarations du constructeur, le Syndic se serait en réalité rendu à deux reprises sur le chantier, soit d'une part le 20 août 2020, où il aurait rencontré le constructeur et des entrepreneurs. Lors de cette visite de chantier, il aurait constaté que l'étayage des murs avait bel et bien été effectué par les ouvriers, mais que malgré toutes les mesures qui avaient été prises, les murs est et nord de la remise présentaient des défauts sécuritaires. Le Syndic aurait alors indiqué aux entrepreneurs qu'ils ne pouvaient "*rien faire d'autre que les démolir*". Ces derniers auraient alors exigé une autorisation écrite, afin d'éviter tout litige. Le Syndic aurait alors demandé à l'architecte-technique de rédiger lui-même un projet de lettre allant dans ce sens et de le lui faire parvenir pour approbation. Selon le constructeur, le Syndic n'aurait jamais, à cette occasion, indiqué que seule une partie du mur, de l'ordre d'un mètre, pouvait être détruite. D'autre part, le 21 août 2020, en l'absence du constructeur, le Syndic se serait à nouveau rendu sur le chantier afin de prendre en photo l'étayage effectué.

Selon les déclarations du Syndic, il n'aurait effectué qu'une seule visite du chantier. A cette occasion, il aurait constaté la dangerosité des murs et indiqué que seule une petite partie, de l'ordre d'un mètre, du mur est pourrait être détruite, soit la partie située au sud qui était déjà fortement endommagée. En ce qui concerne le mur nord, le Syndic aurait précisé que "le mur existant situé entre la route et sur une distance de 3 m devait être intégralement maintenu".

F. Le 25 août 2020, la municipalité sous la plume du Syndic, a adressé à l'architecte-technique, une lettre dont la teneur était la suivante:

"Par la présente nous faisons suite à la visite de chantier du 21 août 2020.

A ce sujet, nous confirmons que, avec l'aide de photos et du rapport, l'étayage du mur a été entrepris et correspond aux plans et mesures préconisées.

Aussi, la réalisation de l'ouvrage peut se poursuivre.

Nous vous prions de bien vouloir en prendre note et vous adressons, Monsieur, nos salutations les meilleures".

Selon les déclarations du constructeur, face à ce courrier du 25 août 2020 qui ne correspondait pas à ce que les différents entrepreneurs, le constructeur et le Syndic avaient discuté lors de la visite du chantier, l'architecte-technique aurait contacté téléphoniquement le Syndic. Ce dernier lui aurait alors indiqué qu'il attendait toujours son projet de lettre autorisant la démolition des murs litigieux. Le mandataire aurait alors rédigé un projet qu'il aurait fait parvenir au Syndic le 2 septembre 2020.

Selon les déclarations du Syndic, à la suite de l'envoi de la lettre du 25 août 2020, l'architecte-technique du constructeur l'aurait contacté téléphoniquement pour lui demander des modifications et lui aurait transmis, par courrier électronique du 2 septembre 2020, une lettre corrigée avec les changements qu'il désirait pour la suite de l'ouvrage.

G. Le 3 septembre 2020, le Syndic, au nom de la municipalité, s'est adressé à l'architecte-technique de la façon suivante:

"Par la présente, nous faisons suite à la visite de chantier du 20.8.2020.

A ce sujet, nous confirmons que, avec l'aide de photos et du rapport, l'étaiyage du mur a été entrepris et correspond aux plans et mesures préconisés.

Malgré les précautions prises, le mur «façade est» jouxtant la route et le mur «façade nord» sont fragiles, en raison d'importantes et nombreuses fissures. Ils présentent un danger tant pour les ouvriers du chantier que pour les passants de la rue de Raulan.

Pour les raisons précitées, nous autorisons la démolition de ces deux murs permettant la réalisation de la suite de l'ouvrage dans des conditions sécuritaires pour tous."

Selon la municipalité, elle aurait alors constaté son erreur et adressé un nouveau courrier en précisant que l'autorisation de procéder à la démolition ne portait que sur une démolition partielle.

Par une nouvelle lettre datée du 17 septembre 2020, le Syndic, au nom de la municipalité, s'est alors adressé à l'architecte-technique de la façon suivante:

"Par la présente, nous faisons suite à la visite de chantier du 20.8.2020. A ce sujet, nous confirmons que, avec l'aide des photos et du rapport, l'étaiyage du mur a été entrepris et correspond aux plans et mesures préconisées.

Malgré toutes les précautions prises, le mur «façade est» jouxtant la route et le mur «façade nord» sont fragiles. Ils peuvent présenter un danger tant pour les ouvriers du chantier que pour les passants de la Rue de Raulan.

Pour des raisons citées ci-dessus et en fonction de l'avancement des travaux, nous vous demandons de ne pas mettre en danger les personnes et de procéder à la démolition partielle de ces deux murs permettant la réalisation de la suite de l'ouvrage dans des conditions sécuritaires pour tous.

Nous vous prions de bien vouloir en prendre note et restons à votre entière disposition pour de plus amples renseignements."

H. Le 2 novembre 2020, le propriétaire a fait procéder à la démolition complète des deux murs est et nord.

I. Par courrier du 3 novembre 2020 adressé à la municipalité, des habitants et propriétaires de la commune, soit B. _____ et C. _____, D. _____ ainsi qu' E. _____ et F. _____, ces dernières ayant été également recourantes dans la cause AC.2019.0097, ont dénoncé à la municipalité les travaux effectués sur la parcelle n° 700 de la façon suivante:

"En 2018, vous avez accordé un permis de construire à M. A. _____ sur sa parcelle n° 700. Ce permis de construire a soulevé des oppositions. Il s'en est suivi un recours à la CDAP. Le Tribunal cantonal a rendu son arrêt le 3 janvier 2020.

Cet arrêt, dans son point 5, stipule expressément que dans la partie est du bâtiment (la remise), le projet de base prévoyait une reconstruction de trois murs de façades (sur trois) et la modification de la plupart des autres parties essentielles. La Municipalité estimant que le projet pour la remise ne pouvait être autorisé au titre de transformation au sens de l'article 80 al. 2 LATC même si le gabarit de l'immeuble restait inchangé, a ordonné au constructeur de conserver les murs existants et a spécifiquement précisé que la démolition et la reconstruction de la remise n'étaient pas autorisées selon le point n° 5 page 16 à 21. Le permis de construire le mentionne expressément (5^{ème} point des conditions spéciales faisant partie du permis).

Ce lundi 2 novembre 2020, l'entreprise G. _____ a démoli la totalité de la remise (3 murs). C'est pourquoi, nous vous demandons l'arrêt immédiat des travaux. L'arrêt du Tribunal Cantonal du 3 janvier 2020 ainsi que les déclarations des parties ont été violées.

Nous demandons à ce qu'un nouvel avis d'enquête soit déposé concernant les modifications postérieures de l'objet de la construction émanant du permis de construire susmentionné."

Par courrier du 10 novembre 2020 adressé à la municipalité, l'architecte-technique du chantier et le constructeur ont écrit notamment ce qui suit:

"[...] Pour rappel, sur les plans initiaux pour lesquels nous avons reçu un permis de construire, les murs de l'annexe, appelée «La Remise», étaient supprimés, en raison d'importantes fissures, contrairement au bâtiment principal dont les murs pouvaient tous être conservés.

Sur votre demande, nous avons étagé le mur nord-est de "La Remise" au maximum afin de pouvoir le conserver. Vous avez fait le constat lors de votre visite de chantier du 21.08.20 que cela avait été fait "dans les règles de l'art". Selon le programme des travaux, les fondations de La Remise ont été creusées. Cela a rendu les murs nord-est et nord-ouest plus instables et de plus en plus dangereux. Plutôt que de subir l'effondrement des murs en mettant potentiellement en danger les passants éventuels comme les ouvriers, il a été impératif de contenir et guider la direction de chute de ceux-ci à la pelle mécanique afin de prévenir tout accident [...]"

J. Par décision du 11 novembre 2020, la municipalité a ordonné au constructeur l'arrêt immédiat du chantier et l'a invité à déposer sans délai un dossier de mise à l'enquête complémentaire. Une copie de la lettre du 3 novembre 2020 des dénonciateurs était jointe à cette décision.

K. Dans un courrier du 19 novembre 2020 adressé à l'architecte-technique et au constructeur, H. _____, tailleur de pierre, a notamment relevé ce qui suit:

"[...] Les anciens murs étant en l'état, la ruine les menaçaient et, bien que correctement étagés, l'entrepreneur ne voulait pas envoyer ses travailleurs sous un édifice tremblant. La sécurité selon les normes de la SUVA est drastique et un faux pas suffit à radier une entreprise même réputée. Je comprends donc l'entrepreneur qui a fait passer la sécurité avant la pratique [...]"

Le 25 novembre 2020, la société I. _____, sollicitée par le constructeur, a rédigé un rapport dont les termes sont les suivants:

"En réponse à votre demande, nous vous faisons parvenir, ci-après, nos déterminations concernant la démolition des murs de l'annexe en façades nord et est du projet mentionné en titre.

Etat de la structure

Les murs de façade concernés sont composés de moellons assemblés avec du mortier qui, avec le temps, s'est fortement dégradé, laissant apparaître de nombreuses fissures.

Afin de tenter de maintenir ces deux murs, la structure a été étagée pour permettre à l'entreprise de continuer les travaux (sous-œuvre, canalisations, terrassements).

En terme de capacité thermique, la partie existante du bâtiment qui devait être transformée n'était économiquement et écologiquement pas efficiente.

Conséquences

Les aspects précités, cumulés avec les travaux futurs, auraient pu amener à une instabilité générale. Par conséquent, le maintien de ces murs ne pouvait être garanti.

En outre, la non homogénéité des matériaux composant les structures des deux murs posait un problème de sécurité pour les ouvriers et les passants de la rue du Raulan. En effet, il est probable que lors des travaux de sous-œuvre et de terrassement, des vibrations auraient été engendrées et que ces éléments soient encore plus fragilisés, avec le risque d'un effondrement desdits murs.

Conclusion

Au vu des points détaillés ci-dessus, la commune de Bassins a donné son accord écrit le 03.09.2020 pour la démolition de ces deux murs, ceci afin de garantir la sécurité des travailleurs et du public.[...]"

L. Par acte du 1^{er} décembre 2020, le constructeur A. _____ (ci-après: le recourant) a recouru devant la CDAP contre la décision municipale du 11 novembre 2020 en concluant principalement à son annulation, subsidiairement à sa réforme en ce sens que seuls les travaux de la remise doivent être interrompus.

Interpellée par le juge instructeur sur la question de l'effet suspensif au recours et en particulier sur une éventuelle poursuite des travaux limités au bâtiment principal, la municipalité a, par

lettre du 14 décembre 2020, répondu qu'elle admettait l'effet suspensif du recours sur la remise et que les travaux du bâtiment principal pouvaient se poursuivre.

Par décision incidente du 17 décembre 2020, le juge instructeur a accordé l'effet suspensif au recours contre la décision du 11 novembre 2020 pour la partie des travaux concernant le bâtiment principal (partie ouest) à l'exclusion de la remise.

Par l'entremise de son conseil, la municipalité a déposé sa réponse le 18 janvier 2021. Elle conclut au rejet du recours.

Le recourant s'est déterminé le 3 février 2021 en maintenant ses conclusions.

La municipalité a déposé des observations complémentaires le 8 mars 2021 en précisant notamment que le Syndic avait visité le chantier le 20 août 2020 et non le 21 août 2020 comme indiqué par erreur dans sa dernière écriture. Elle soutient que lors de la séance de chantier du 20 août 2020, au cours de laquelle le Syndic aurait pris les photos produites au dossier, celui-là aurait rappelé que l'étaiyage avait été fait en respect de la décision municipale de conserver dans toute la mesure possible les murs, que les murs, hors ceux sis sur une distance de 3 m depuis la route, pourraient cas échéant être démolis et qu'il lui paraissait important de construire un mur devant le mur existant afin de solidifier ce dernier, proposition qui aurait été refusée par l'architecte-technique. Il aurait aussi précisé que si un mur tombait, malgré l'étaiyage mis en place, il s'agirait d'un élément démontrant que le recourant avait tout entrepris pour respecter la décision municipale.

Le recourant s'est encore déterminé le 29 mars 2021. Il conteste notamment que le Syndic ait rappelé qu'il lui paraissait important de construire un mur devant le mur existant afin de solidifier ce dernier ou qu'il ait évoqué une démolition partielle.

A la requête du juge instructeur, le recourant a produit, le 24 avril 2021, le procès-verbal tenu à l'occasion de la séance de chantier du 20 août 2020.

M. Le tribunal a ensuite statué.

Considérant en droit:

1. Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Le propriétaire visé par l'ordre d'arrêt des travaux a manifestement qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD). Son acte respecte de plus les conditions formelles énoncées, notamment à l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

2. Est en l'occurrence litigieuse la décision du 11 novembre 2020 par laquelle la municipalité a ordonné la suspension des travaux et exigé le dépôt d'un dossier d'enquête complémentaire.

a) Il convient de rappeler au préalable que dans la procédure de recours de droit administratif, il incombe au juge de se prononcer sur les rapports juridiques que l'autorité administrative a précédemment réglés de manière contraignante, sous la forme d'une décision. C'est cette décision qui détermine l'objet de la contestation devant le Tribunal cantonal. Ensuite, pour délimiter l'objet du litige, il faut examiner quel élément de la décision attaquée est effectivement contesté (cf. notamment ATF 131 V 164 consid. 2.1; arrêt AC.2018.0296 du 14 janvier 2019 consid. 1). Le Tribunal cantonal ne peut donc pas se prononcer en dehors de l'objet de la contestation et il n'a pas à traiter les conclusions qui sortent du cadre fixé par la décision attaquée, conformément à la règle exprimée à l'art. 79 al. 1 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD).

b) Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT; RS 700]). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et si le terrain est équipé (art. 22 al. 2 LAT). L'assujettissement à l'autorisation de construire est régi au niveau cantonal par l'art. 103 LATC. A teneur de son alinéa 1, aucun travail de construction ou de démolition en surface ou en sous-sol, modifiant de façon durable la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment ne peut être exécuté avant d'avoir été autorisé. Lorsqu'elle constate que des travaux en cours n'ont pas été autorisés, soit qu'ils n'aient pas fait l'objet d'une demande de permis de construire (art. 105 al. 1 LATC), soit qu'ils ne soient pas conformes aux plans autorisés (art. 127 LATC), la municipalité doit ordonner la suspension des travaux puis, si elle est justifiée, leur démolition ou la remise en état (Bovay et al., Droit fédéral et vaudois de la construction, 4e éd., 2010, n. 1 ad art. 105 LATC).

c) A teneur de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (cf. ATF 136 I 254 consid. 5.2). De ce principe général découle notamment le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat, consacré à l'art. 9 in fine Cst. (cf. ATF 138 I 49 consid. 8.3.1). Le principe de la bonne foi protège le citoyen, à certaines conditions, dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (cf. ATF 137 I 69 consid. 2.5.1). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (cf. ATF 141 V 530 consid. 6.2; 131 II 627 consid. 6.1; TF 1C_626/2019 du 8 octobre 2020 consid. 3.1; 1C_277/2020 du 27 août 2020 consid. 2.2 et les références).

d) En l'occurrence, la décision attaquée ordonne premièrement l'arrêt des travaux, sans ordre de remise en état des lieux. La municipalité n'a pas, à ce stade, examiné si les travaux visés

étaient (matériellement) conformes aux dispositions légales et réglementaires (cf. art. 105 LATC). A fortiori, elle ne s'est pas prononcée sur les conditions d'une régularisation, au cas où la non-conformité serait établie. La municipalité a simplement statué en application de l'art. 127 LATC, disposition qui a la teneur suivante:

"La municipalité ordonne la suspension des travaux dont l'exécution n'est pas conforme aux plans approuvés, aux prescriptions légales et réglementaires ou aux règles de l'art de construire."

Lorsqu'elle ordonne la suspension de travaux en cours sur la base de l'art. 127 LATC, la municipalité rend en quelque sorte une décision de mesures provisionnelles. Selon la jurisprudence, l'autorité n'a pas à examiner d'emblée, en détail, si les travaux en cause sont ou non réglementaires: pour une telle décision, provisoire, il suffit de procéder à un examen rapide de la situation. La suspension des travaux doit être ordonnée avant que leur avancement n'ait créé un état de fait irréversible ou sur lequel on ne pourrait revenir qu'à grands frais (cf. arrêts AC.2018.0401 du 13 mars 2019 consid. 1; AC.2016.0070 du 28 avril 2016; AC.2007.0068 du 13 août 2007, rés. in RDAF 2008 I p. 281). La décision attaquée étant assimilée à une décision sur mesures provisionnelles, elle peut faire directement l'objet d'un recours de droit administratif, en vertu de l'art. 74 al. 3 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD (cf. arrêt AC.2013.0491 du 26 juin 2014, consid. 1b). Le propriétaire foncier destinataire de l'ordre de suspension des travaux a qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD).

Le projet de construction porte sur un bâtiment existant, non conforme aux règles de la zone à bâtir (CUS, distance aux limites). La municipalité a néanmoins délivré le permis de construire en application de l'art. 80 LATC, dont la teneur est la suivante :

"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."

La municipalité, estimant que ce projet pour la remise ne pouvait pas être autorisé au titre de transformation au sens de l'art. 80 al. 2 LATC même si le gabarit de l'immeuble restait inchangé, a ordonné au constructeur de conserver les murs existants et a spécifiquement précisé que la démolition et la reconstruction de la remise n'étaient pas autorisées. Le permis de construire le mentionne expressément (5ème point des conditions spéciales faisant partie du permis). Dans son arrêt du 3 janvier 2020 précité, la CDAP a confirmé la validité de ce permis.

En l'espèce, compte tenu de la démolition des murs intervenue et du fait que des habitants du village se sont plaints de ces travaux, la municipalité a considéré, sur la base d'un examen de la situation, que la question de la qualification des travaux (transformation ou reconstruction) se posait. Elle a manifestement envisagé qu'on ne se trouvait plus en présence d'une transformation mais d'une

reconstruction susceptible d'être, sur la base d'un examen plus complet, soumise à une nouvelle autorisation.

Le recourant explique qu'il a procédé à la démolition des façades est et nord de la remise en raison de la décision que la municipalité avait rendue le 3 septembre 2020, confirmée par celle du 17 septembre 2020. Il invoque sa bonne foi.

Or, si rien dans le dossier n'indique que le recourant savait – ou aurait dû se douter – que la mauvaise qualité des murs extérieurs ne permettrait pas de les conserver intégralement, force est de constater que les lettres de la municipalité des 3 et 17 septembre 2020, qui apparaissent pour le moins singulières, ont été rédigées dans des circonstances qui demeurent floues vu les déclarations contradictoires des parties. On ne comprend en particulier pas ce qui a conduit l'autorité intimée à rédiger successivement deux courriers et surtout pourquoi le deuxième ne fait pas référence au premier. Compte tenu de leur teneur contradictoire, le recourant ne pouvait se contenter de ces lettres pour réaliser une démolition totale le 2 novembre 2019, soit près de deux semaines plus tard, sans éclaircir la position de la municipalité et alors qu'il savait que le permis de construire avait été délivré sur la base de l'art. 80 al. 2 LATC et d'une transformation d'un bâtiment existant, contestée par des voisins. Cela est d'autant plus vrai qu'à en croire les dénonciateurs ce sont en réalité les trois murs de la remise qui ont été démolis. Or, à aucun moment, dans les courriers de la municipalité, il n'a été question de démolir le mur sud de la remise.

Le recourant estime que ces décisions lui ont octroyé de nouveaux droits, alors que le permis de construire ne lui permettait initialement pas de démolir les murs de la remise. On ne saurait le suivre dans ce raisonnement. Compte tenu des circonstances, il apparaît en réalité que ces deux décisions ont été prises manifestement dans l'urgence à la suite de la visite du Syndic, pour des raisons de sécurité et sans que l'autorité n'examine d'emblée, en détail, si les travaux en cause étaient ou non réglementaires. Compte tenu des pièces figurant au dossier, l'intérêt à démolir les murs pour des questions de sécurité et afin d'éviter leur effondrement pendant les travaux et d'assurer la sécurité des ouvriers, voire des passants sur le domaine public est établie. En revanche, la municipalité n'examine pas dans ces deux décisions successives si les travaux visés sont (matériellement) conformes aux dispositions légales et réglementaires (cf. art. 105 LATC) et elles ne préjugent en aucune façon de la réglementarité des travaux opérés ni de la nécessité de mettre à l'enquête les modifications vis-à-vis du permis de construire en vigueur. Dans le cadre des lettres du 3 et 17 septembre 2019 la municipalité a rendu en quelque sorte des décisions de mesures provisionnelles tendant à la suspension des travaux avant que leur poursuite ne crée encore plus une situation sur laquelle on ne pourrait revenir qu'à grands frais. On ne saurait retenir à l'instar du recourant que ces décisions constituent ou impliquent une autorisation de reconstruire la remise après démolition des murs. Elles se bornent à constater que, pour des raisons purement sécuritaires, une démolition (au moins partielle) des murs censés être préservés peut être réalisée. A cet égard, le recourant ne saurait se prévaloir d'assurances données par la municipalité s'agissant de la reconstruction des murs et d'une éventuelle violation du principe de la bonne foi, étant par ailleurs précisé que la décision du 11 novembre 2020 attaquée ne constitue pas une décision de révocation, comme il semble le penser.

On ajoutera que le recourant ne peut valablement soutenir qu'il aurait maintenu les murs litigieux sans l'intervention du Syndic sur le chantier dans la mesure où les pièces figurant au dossier attestent que la sécurité imposait leur destruction sans qu'une autre possibilité technique de les maintenir ne soit envisagée ou envisageable. Dans tous les cas, le recourant ne pouvait pas poursuivre les travaux comme il les avait envisagés et conformément au permis de construire délivré. Ce sont donc bien les impératifs techniques et sécuritaires du chantier qui ont réglé sa conduite.

Vu ce qui précède, le fait que la municipalité ait ordonné la suspension des travaux dans l'attente qu'un dossier complémentaire lui soit soumis ne prête pas le flanc à la critique.

e) Le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu. Or, s'il est exact qu'il n'a pas pu se déterminer sur la lettre des dénonciateurs devant l'autorité intimée avant que celle-ci ne rende la décision litigieuse, on peut admettre dans le cadre d'une décision dont les effets sont de l'ordre de mesures provisionnelles, que celle-ci soit rendue sans préavisier le recourant. Par ailleurs, le droit d'être entendu du recourant a été garanti devant le tribunal de céans – qui jouit du même pouvoir de cognition que l'autorité inférieure – dans le cadre de la présente procédure de recours au cours de laquelle il a eu tout loisir de s'exprimer par écrit.

S'agissant de la motivation de la décision attaquée, il est exact que l'autorité intimée se fonde uniquement sur le contenu du courrier du 3 novembre 2020 que lui ont adressé les dénonciateurs. Cette lettre, jointe à la décision attaquée qui y fait expressément référence, énonce de façon parfaitement claire les griefs formulés à l'encontre des travaux en mentionnant les conditions du permis de construire accordé et l'arrêt de la CDAP qui s'est ensuivi. Elle expose de manière claire et suffisante les motifs ayant conduit la municipalité, qui se réfère à cette dénonciation et à la destruction des façades, à suspendre les travaux.

3. La décision attaquée invite ensuite le recourant à déposer sans délai un dossier de mise à l'enquête complémentaire.

a) La procédure de mise à l'enquête publique, prévue à l'art. 109 LATC, possède un double but. D'une part, elle est destinée à porter à la connaissance de tous les intéressés, propriétaires voisins, associations à but idéal ou autre, les projets de construction au sens large du terme, y compris les démolitions et modifications d'affectation d'un fonds ou d'un bâtiment qui pourraient les toucher dans leurs intérêts. Sous cet angle, elle vise à garantir leur droit d'être entendus. D'autre part, l'enquête publique doit permettre à l'autorité d'examiner si le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'aux plans d'affectation légalisés ou en voie d'élaboration en tenant compte des éventuelles interventions de tiers intéressés ou des avis et autorisations spéciales des autorités cantonales; le cas échéant, de fixer les conditions nécessaires au respect de ces dispositions (AC.2017.0410 du 26 juin 2018 consid. 1b et les références citées). De jurisprudence constante, l'enquête publique n'est pas une fin en soi. Elle a essentiellement pour but de renseigner les intéressés de façon complète sur la construction projetée. Les défauts dont elle peut être affectée ne peuvent donc être invoqués à l'encontre d'une décision que s'ils ont pour conséquence de gêner l'administré dans l'exercice de ses droits et qu'il en subit un préjudice (AC.2018.0364 du 22 mai 2019; AC.2017.0280 du 14 janvier 2019 consid. 2a et les références citées).

b) Lorsqu'une modification est apportée ultérieurement à un projet déjà mis à l'enquête publique, il convient d'examiner si une nouvelle enquête se justifie. Les principes de la proportionnalité, respectivement de l'économie de la procédure, impliquent de renoncer à toute enquête pour les modifications de "minime importance" (art. 117 LATC). Les modifications plus importantes, mais qui ne modifient pas sensiblement le projet, peuvent être soumises à une enquête complémentaire au sens de l'art. 72b RLATC. Les modifications plus importantes doivent faire l'objet d'une nouvelle enquête publique selon l'art. 109 LATC (cf. AC.2016.0217 du 28 février 2017 consid. 4a; AC.2016.0145 du 16 janvier 2017 consid. 2a; AC.2015.0155 du 10 juin 2016 consid. 2 et les références citées). La distinction est déterminante puisque dans le cadre d'une enquête complémentaire, les oppositions ou recours éventuels ne pourront porter que sur les modifications soumises à autorisation, sans remettre en cause l'entier du projet ayant fait l'objet du premier permis de construire devenu définitif et exécutoire (AC.2016.0040 du 10 mars 2017 consid. 1b; AC.2015.0209 du 21 avril 2016 consid. 1b; AC.2014.0087 du 17 août 2015 consid. 8 et les références citées). Ainsi, les éléments qui ne sont pas modifiés par l'enquête complémentaire ont acquis force de chose jugée et les griefs concernant ces aspects sont irrecevables dans la procédure ultérieure de l'enquête complémentaire (cf. arrêt AC.2014.0323 du 31 mars 2015 consid. 2b). Si le constructeur décide de modifier en cours de route son projet, il convient que la procédure d'enquête – si elle est nécessaire – soit scrupuleusement respectée de façon à permettre à tout un chacun de prendre connaissance des changements et, le cas échéant, de s'y opposer état (Bovay et al., op. cit., n. 1 ad art. 127 LATC).

Ont notamment été considérées par la jurisprudence comme de peu d'importance, dans la mesure où elles ne changent pas la structure du projet, et susceptibles d'une enquête complémentaire, les modifications d'un projet concernant l'implantation et la surface d'un garage enterré, la suppression de murs de soutènement d'une rampe d'accès au garage, la modification de l'éclairage des combles, la création d'un exutoire de fumée à chaque niveau d'une construction avec agrandissement de l'abri de protection civile (AC.2005.0107 du 16 mars 2007 cité in RDAF 2008 I p. 265 n° 68). Il a également été considéré que la création d'un sous-sol dans un bâtiment commercial ne remettait pas en cause la globalité du projet dans son équilibre et dans sa conception et qu'elles pouvaient faire l'objet d'une enquête complémentaire (AC.2014.0323 du 31 mars 2015 consid. 2b). Dans un autre arrêt, la CDAP a retenu qu'une enquête complémentaire pour la réduction de la largeur des bâtiments, le déplacement d'une rampe d'accès à un garage souterrain, le réaménagement des places de parc visiteurs et l'adjonction de places vélos concernait certes des modifications d'une certaine importance, mais ne remettait pas en cause la globalité du projet dans son équilibre et sa conception (AC.2016.0013 du 9 octobre 2017 consid. 5d).

b) En l'espèce, le bâtiment ECA 144 à transformer existe toujours, quand bien même les travaux sont désormais plus importants que prévu, au point que la question de leur qualification (transformation ou reconstruction) se pose. Comme évoqué, il n'y a pas lieu à ce stade d'examiner si les travaux non prévus à l'origine et induits par la démolition des murs sont réglementaires, ces questions sortant de l'objet du litige et du cadre fixé par la décision attaquée. Mais, dans la mesure où des travaux de démolition importants touchant deux voire trois des façades de la remise d'origine, non conformes au dossier de mise à l'enquête et au permis de construire délivré, ont été réalisés, il faut constater qu'ils constituent une modification de ce projet. Peu importe à cet égard les motifs ayant conduit à la

démolition ou que les murs puissent être reconstruits à l'identique. On ne saurait considérer qu'il s'agit de modifications de "minime importance" compte tenu des conditions qui accompagnaient le permis. Une enquête complémentaire doit en l'occurrence permettre d'atteindre le but fixé par la loi, soit de renseigner les intéressés sur les modifications apportées au projet de construction, mais également celui de vérifier si le projet est conforme à la réglementation (cf. consid. 3a ci-dessus). Les tiers intéressés, qui se sont d'ailleurs manifestés auprès de la municipalité, ne doivent pas être gênés dans l'exercice de leurs droits face à une situation qui a évolué après l'autorisation du projet qu'ils ont pour certains combattue. Dès lors que le projet a été modifié en cours de réalisation, cela impose de vérifier s'il est admissible sous l'angle réglementaire dans sa nouvelle mouture. Les conditions d'une enquête complémentaire sont ainsi réunies en l'espèce et le choix opéré par la commune de l'exiger ne paraît pas inapproprié. C'est donc à juste titre que l'autorité intimée a requis le dépôt d'une enquête publique complémentaire, afin de permettre à l'ensemble des voisins de cas échéant se déterminer sur cette demande, y compris sur la question de la violation ou non de l'art. 80 al. 2 LATC, et au recourant de faire alors valoir, cas échéant, l'existence de motifs justifiant la destruction totale et non partielle, des murs.

4. Le recourant se plaint d'une violation du principe de la proportionnalité en relevant que l'autorité intimée avait prononcé l'arrêt immédiat du chantier alors que la démolition des murs litigieux ne concernent que la remise et non l'entier des travaux du chantier sis rue de Raulan 9. Il considère qu'en ordonnant l'arrêt immédiat de l'intégralité du chantier sans aucune distinction entre la remise et le bâtiment principal, dans lequel il vit, l'autorité intimée a manifestement violé le principe de proportionnalité en portant atteinte de manière disproportionnée au recourant et à ses conditions de vie suspendues à la reprise du chantier. Il considère que l'autorité intimée n'aurait pas dû prononcer l'arrêt immédiat du chantier ou aurait à tout le moins dû limiter cette suspension aux travaux de la remise uniquement.

Dans le cadre de la présente procédure et à la suite du dépôt du recours, le juge instructeur a interpellé l'autorité intimée sur la question de l'effet suspensif au recours et en particulier sur une éventuelle poursuite des travaux limitée au bâtiment principal. Par lettre du 14 décembre 2020, la municipalité a répondu qu'elle admettait l'effet suspensif du recours sur la remise et que les travaux du bâtiment principal pouvaient se poursuivre. Par décision incidente du 17 décembre 2020, le juge instructeur a accordé l'effet suspensif au recours contre la décision du 11 novembre 2020 pour la partie des travaux concernant le bâtiment principal (partie ouest) à l'exclusion de la remise. En substance et après avoir constaté qu'il existait un intérêt indéniable pour le recourant à pouvoir poursuivre une partie des travaux prévus, le juge instructeur a retenu que rien ne s'opposait à ce que le chantier et les travaux puissent se poursuivre sur le bâtiment principal dans la mesure où les travaux qui ont été autorisés sur cette partie de l'immeuble et ont été admis dans le même permis de construire ne sont pas litigieux et ne compromettent pas les intérêts défendus par la municipalité.

Cette conclusion reste valable sur le fond. On rappellera que dans le cadre d'une enquête complémentaire, les oppositions ou recours éventuels ne peuvent porter que sur les modifications soumises à autorisation, sans remettre en cause l'entier du projet ayant fait l'objet du premier permis de construire devenu définitif et exécutoire (AC.2016.0040 précité et les références citées). Ainsi, les éléments qui ne sont pas modifiés par l'enquête complémentaire ont acquis force de chose jugée et les

griefs concernant ces aspects sont irrecevables dans la procédure ultérieure de l'enquête complémentaire.

En l'occurrence, l'enquête complémentaire ne doit porter que sur la démolition et la reconstruction des murs de la remise à l'exclusion des autres travaux autorisés dans le permis de construire du 26 février 2020 dont rien n'empêche la poursuite. Il en découle que le recours peut être sur ce point admis et la décision attaquée réformée en ce sens que l'arrêt du chantier peut se limiter aux travaux sur la remise uniquement.

5. Vu le sort du recours, les frais sont principalement mis à la charge du recourant, le solde étant laissé à la charge de l'Etat. Le recourant versera des dépens à la commune, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel. Ces dépens seront toutefois largement réduits pour tenir compte de l'ambiguïté de la situation dont l'autorité intimée est en partie responsable (art. 56 LPA-VD).

Par ces motifs
la Cour de droit administratif et public
du Tribunal cantonal
arrête:

- I. Le recours est partiellement admis et la décision du 11 novembre 2020 de la Municipalité de Bassins ordonnant la cessation immédiate des travaux du chantier sis rue de Raulan 9, sur la parcelle n° 700 et une mise à l'enquête complémentaire est réformée en ce sens que seuls les travaux sur la remise doivent être interrompus. La décision attaquée est confirmée pour le surplus.
- II. Un émolument de justice de 500 (cinq cents) francs est mis à la charge de A._____.
- III. A._____ versera à la Commune de Bassins une indemnité de 500 (cinq cents) francs à titre de dépens.

Lausanne, le 4 juin 2021

Le président:

Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.

Il peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral (Tribunal fédéral suisse, 1000 Lausanne 14). Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire à celles des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit

être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.

