Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.48/2002/col

Arrêt du 6 mars 2002
Ire Cour de droit public

Les juges fédéraux Aemisegger, président de la Cour et vice-président du Tribunal fédéral,
Reeb, Féraud,
greffier Zimmermann.

A.A._____,
B.A._____, recourants,
tous deux représentés par Me Jacques Ballenegger, avocat,
10, rue Beau-Séjour, case postale 2860, 1002 Lausanne,

contre

Procureur général du canton de Vaud, rue de l'Université 24, case postale, 1014 Lausanne,
Tribunal cantonal vaudois, Cour de cassation pénale, 1014 Lausanne.

art. 32 Cst.; contravention de droit cantonal

(recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal cantonal vaudois, Cour de cassation pénale, du 24 août 2001)

Faits:
A.
La société immobilière X._____ (ci-après: la Société) est propriétaire de la parcelle n°630 du Registre foncier de Grandvaux. Sur ce bien-fonds sis hors de la zone à bâtir est érigé un bâtiment d'exploitation viticole.

Le 10 février 1997, le Département des infrastructures du canton de Vaud (ci-après: le Département cantonal) a octroyé à la Société une autorisation de construire portant sur l'agrandissement du bâtiment. Le 7 décembre 1999, le Département cantonal a constaté que les travaux exécutés dépassaient ce que l'autorisation permettait de faire, s'agissant notamment de l'aménagement d'une cave d'une surface de 100 m2. Après une enquête publique complémentaire, le Département cantonal a, le 11 avril 2000, refusé l'autorisation spéciale nécessaire pour les constructions hors de la zone à bâtir, et ordonné la suppression de la cave.
B.
A raison de ces faits, le Département cantonal a, le 16 mai 2000, dénoncé au Préfet du district de Lavaux, A.A._____ et B.A._____ (ci-après: les consorts A._____), en tant qu'organes de la Société et requérants des autorisations de construire, pour contravention aux art. 103 ss et 130 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions, du 4 décembre 1985 (LATC). Le Département cantonal a invité le Préfet à réprimer l'infraction et d'en confisquer le produit, correspondant à la valeur locative des locaux aménagés sans autorisation, selon l'art. 59 CP.

Par deux décisions séparées et identiques du 8 juin 2000, le Préfet, après avoir entendu les consorts A._____, assistés de leur défenseur, leur a infligé une amende de 2'000 fr. chacun pour infraction à la LATC au sens de l'art. 130 al. 1 de cette loi. Il les a condamnés en outre à verser, par moitié chacun, une créance compensatrice d'un montant de 12'000 fr.

Les consorts A._____, d'une part, et le Ministère public, d'autre part, ont fait opposition aux prononcés

préfectoraux. La cause a été transmise au Tribunal de police de l'arrondissement de l'Est vaudois.

A l'audience de jugement du 5 avril 2001, le Tribunal de police, à la demande du Ministère public, a précisé l'accusation en ce sens que devait aussi être envisagée l'application des art. 128 LATC et 79 du règlement d'application de cette loi (RATC), régissant l'octroi du permis d'habiter. Le Tribunal de police a indiqué qu'il ne s'agissait pas là, selon lui, d'une aggravation de l'accusation, la base de celle-ci, soit l'art. 130 LATC, n'ayant pas été modifiée.
Par jugement du 6 avril 2001, le Tribunal de police a écarté l'opposition des consorts A._____ et admis partiellement celle du Ministère public. Il a condamné B.A._____ à une amende de 5'000 fr. et A.A._____ à une amende de 2'000 fr. et mis à leur charge, par moitié chacun, une créance compensatrice d'un montant de 12'000 fr. en faveur de l'Etat de Vaud.

Par arrêt du 24 août 2001, notifié le 31 décembre suivant, la Cour de cassation pénale du Tribunal cantonal du canton de Vaud a rejeté le recours formé par les consorts A._____ contre le jugement du 6 avril 2001, qu'elle a confirmé.
C.
Agissant par la voie du recours de droit public, A.A._____ et B.A._____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 24 août 2001. Ils invoquent l'art. 32 al. 2 Cst., et se plaignent d'arbitraire.

La Cour de cassation pénale se réfère à son arrêt. Le Ministère public conclut au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et avec une pleine cognition la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 127 I 92 consid. 1 p. 93; 127 II 198 consid. 2 p. 201; 127 III 41 consid. 2a p. 42; 127 IV 150 consid. 1a p. 151, 166 consid. 1 p. 168, et les arrêts cités).
1.1 En vertu de l'art. 86 al. 1 OJ, le recours de droit public n'est recevable que contre les décisions prises en dernière instance cantonale. Cette règle a pour conséquence que le Tribunal fédéral n'examine que les moyens qui, pouvant l'être, ont été présentés à l'autorité cantonale de dernière instance (cf. ATF 120 Ia 19 consid. 2b/aa p. 24; 119 Ia 88 consid. 1a p. 90/91; 117 Ia 491 consid. 2a p. 495, 522 consid. 3a p. 525/526, et les arrêts cités).
1.2 Les recourants reprochent aux autorités cantonales d'avoir arbitrairement retenu que la cave litigieuse avait été occupée effectivement dès le mois de mai 1998, alors qu'aucun élément de la procédure n'étayerait cette constatation de fait déterminante pour le calcul de la créance compensatrice. Ce grief n'a pas été soumis à la Cour de cassation cantonale. En effet, dans le passage de leur mémoire du 30 avril 2001 consacré à la créance compensatrice, les recourants ont tout au plus critiqué le fait que les autorités inférieures n'auraient pas décrit les lieux, ni déterminé l'usage concret de la cave, sans indiquer, de manière claire et précise, que celle-ci n'aurait pas été occupée après son aménagement, ni soulever de grief spécifique à cet égard.

Le recours est irrecevable sur ce point.
2.
Selon les recourants, le Tribunal de police aurait aggravé l'accusation, en y incluant l'infraction aux art. 128 LATC et 79 RATC, sans respecter les droits garantis en pareil cas à l'accusé. Ils y voient une violation de l'art. 32 al. 2 Cst., mis en relation avec les art. 353 ss CPP vaud.
2.1 Aux termes de l'art. 130 al. 1 LATC, celui qui contrevient à cette loi, à ses règlements d'application, cantonaux et communaux, ou aux décisions fondées sur ces loi et règlements, est passible d'une amende d'un montant allant de 200 à 50'000 fr.; la poursuite se fait conformément à la loi cantonale sur les contraventions, du 18 novembre 1969 (LC). Le juge instructeur, le tribunal de police, le tribunal correctionnel et la cour de cassation procèdent selon ce que prévoient la LC et le CPP (art. 22 al. 1 LC).
2.1.1 Les amendes prononcées pour violation des prescriptions du droit des constructions sont de nature pénale; elles entrent, partant, dans le champ d'application de l'art. 6 CEDH (ATF 115 Ia 406 consid. 3b/aa p. 409/410; arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Pramstaller c. Autriche, du 23 octobre 1995, Série A, vol. 329A, par. 33).
2.1.2 Toute personne accusée a le droit d'être informée, dans les plus brefs délais et de manière détaillée, des

accusations portées contre elle; elle doit être mise en état de faire valoir les droits de la défense (art. 32 al. 2 Cst. et 6 par. 3 let. a CEDH). Lorsque la personne est renvoyée en jugement, le principe de l'accusation exige qu'elle soit informée non seulement des faits mis à sa charge, mais aussi de leur qualification juridique (ATF 126 I 19 consid. 2c p. 22 ss; arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Pélissier et Sassi c. France du 25 mars 1999 par. 51). L'autorité de jugement peut cependant s'écarter de l'état de fait ou de la qualification juridique retenus dans la décision de renvoi ou dans l'acte d'accusation, à condition toutefois que les droits de la défense soient respectés (ATF 126 I 19 consid. 2a et c p. 21 ss). Si l'accusé a été condamné pour une autre infraction que celle visée dans l'acte d'accusation ou dans la décision de renvoi, il faut examiner s'il pouvait, eu égard à l'ensemble des circonstances du cas, s'attendre à cette nouvelle qualification juridique des faits, auquel cas ses droits de défense ne sont pas violés (ATF 126 I 19 consid. 2d/bb p. 24).

La portée et l'étendue du principe de l'accusation sont déterminées en premier lieu par les prescriptions du droit cantonal, dont le Tribunal fédéral examine l'application sous l'angle restreint de l'arbitraire; il vérifie en revanche librement si les garanties offertes par la Constitution et la Convention sont respectées (ATF 126 I 19 consid. 2a p. 22.). Aux termes de l'art. 353 CPP vaud., l'autorité de jugement peut s'écarter des faits retenus à la charge de l'accusé dans l'arrêt ou l'ordonnance de renvoi ou de leur qualification juridique, à condition d'en informer l'accusé et de donner à celui-ci le temps nécessaire pour la préparation de sa défense (art. 354 al. 1 CPP vaud.); à cette fin, le tribunal peut, s'il l'estime utile, interrompre les débats et procéder (ou faire procéder par le juge instructeur) à un complément d'enquête (art. 355 al. 1 CPP vaud.). Ces dispositions concrétisent, en droit cantonal, les droits garantis par les art. 32 al. 2 Cst. et 6 par. 3 let. a CEDH.

Dans la procédure devant le Préfet, il n'y a pas d'acte d'accusation ou de décision de renvoi, pas davantage que dans la procédure d'opposition subséquente devant le Tribunal de police. C'est sur le vu de l'ensemble des faits de la cause qu'il convient, partant, d'examiner si les autorités de jugement cantonales ont violé arbitrairement les art. 353 ss CPP vaud. et méconnu par là le principe de l'accusation, comme le soutiennent les recourants.
2.1.3 Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité; à cet égard, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si elle apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 127 I 54 consid. 2b p. 56, 60 consid. 5a p. 70; 126 I 168 consid. 3a p. 170; 125 I 10 consid. 3a p. 15, 166 consid. 2a p. 168; 125 II 129 consid. 4b p. 134, et les arrêts cités). Il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une autre interprétation de la loi soit possible, ou même préférable (ATF 124 I 247 consid. 5 p. 250/251; 120 Ia 369 consid. 3a p. 373; 118 Ia 497 consid. 2a p. 499; 116 Ia 325 consid. 3a p. 326/327).
2.2 Insérés dans le Titre VI de la LATC régissant la police des constructions, les art. 103 à 123 LATC forment le Chapitre V de cette loi, déterminant le permis de construire et de démolir; les art. 120 à 123 forment le Chapitre VI consacré aux autorisations spéciales, les art. 124 à 129 le Chapitre VII portant sur l'exécution des travaux, ainsi que le permis d'habiter ou d'utiliser. Quant aux art. 130 à 132, ils constituent le Titre VII relatif aux contraventions et à l'exécution forcée. La systématique de la loi et le texte clair de l'art. 130 al. 1 LATC indiquent ainsi que cette disposition vise les infractions à toutes les prescriptions de la LATC, quelle que soit leur place dans le texte légal.
2.2.1 La dénonciation du 16 mai 2000 a été formée pour violation des art. 103 ss LATC et 130 LATC. Le Département cantonal a évoqué dans ce contexte que la Société avait fait effectuer des travaux dépassant le cadre de ceux autorisés selon la décision du 10 février 1997. Il a proposé en outre la confiscation du produit de l'infraction réalisée, conformément à l'art. 59 CP, correspondant à la valeur locative des locaux aménagés sans autorisation. Les prononcés préfectoraux des 8 juin 2000 visent les art. 103 ss et 130 al. 1 LATC, ainsi que l'art. 59 CP, en relation avec l'utilisation de la surface des locaux édifiés sans autorisation. Jusqu'à ce stade de la procédure, la violation des art. 128 LATC et 79 RATC selon lesquels aucune construction nouvelle ou transformée ne peut être occupée sans le permis d'habiter ou d'utiliser délivré par l'autorité communale, n'a pas été expressément mise à la charge des recourants. Ce n'est qu'à l'audience du Tribunal de police que ce point a été soulevé par le Ministère public, qui a requis que soit aussi retenue cette qualification des faits à l'encontre

des accusés. Après avoir entendu ceux-ci à ce propos, le Tribunal de police a rendu une décision incidente par laquelle il a réservé
l'application des art. 128 LATC et 79 RATC, en indiquant qu'il s'agissait là d'une précision de l'accusation et non d'une aggravation, car la base légale de la sanction, soit l'art. 130 al. 1 LATC, n'était pas modifiée. La Cour de cassation a considéré que l'appréciation du Tribunal de police échappait à toute critique sur ce point, et cela pour deux motifs. Premièrement, en mentionnant les art. 103 et suivants LATC, les prononcés préfectoraux se référaient aussi à l'art. 128 de cette loi. Deuxièmement, en envisageant une créance compensatrice pour l'utilisation de locaux aménagés sans droit, les prononcés préfectoraux visaient implicitement l'infraction de violation de l'art. 128 LATC, mis en relation avec l'art. 79 RATC.
2.2.2 Le permis de construire et le permis d'habiter constituent deux instruments juridiques différents, régis l'un par le Chapitre V, l'autre par le Chapitre VII du Titre VI de la LATC. Cela étant, ces deux types de permis sont étroitement liés. Le permis d'habiter ou d'utiliser ne peut être octroyé que si les conditions fixées par le permis de construire et les plans approuvés sont remplies (art. 128 al. 1 LATC et 79 let. b RATC). Il faut en outre que les locaux soient conformes à la loi et aux règlements (art. 79 let. a RATC) et les travaux suffisamment achevés pour assurer la sécurité des habitants ou utilisateurs (art. 79 let. c RATC). Or, dans un cas où comme en l'espèce, des locaux ont été édifiés sans permis de construire (ou, plus précisément, en violation des restrictions posées par celui-ci) puis immédiatement affectés à leur usage, l'octroi d'un permis d'habiter ou d'utiliser n'entre par définition pas en ligne de compte, de sorte que l'on peut soutenir que la violation de l'art. 128 LATC était, compte tenu des circonstances spéciales de l'espèce, absorbée par l'infraction aux art. 103 ss LATC; cela rendrait ainsi superflue toute référence spécifique à l'art. 128 LATC dans l'accusation. Cette conception, retenue dans
l'arrêt attaqué, peut paraître discutable; elle n'est toutefois pas arbitraire.

A l'appui de leur thèse contraire, les recourants se prévalent de l'arrêt Favez rendu le 28 septembre 2001, sans que celui-ci ne leur soit d'aucun secours. Dans cette affaire, Favez s'était conformé à l'autorisation de construire en faisant aménager des logements pour partie dans les combles d'une maison d'habitation existante. Saisi d'un recours, le Tribunal administratif avait réformé l'autorisation, en interdisant l'affectation des combles au logement, décision à laquelle Favez ne s'était pas plié immédiatement. Dans cette affaire, la cour cantonale a retenu que l'infraction de l'art. 103 LATC n'était pas réalisée, parce que les travaux litigieux avaient été effectués conformément au permis accordé. Quant à l'infraction de l'art. 128 LATC, jamais notifiée même implicitement, elle était de toute manière prescrite. En l'espèce, l'état de fait est différent: les recourants ont entrepris des travaux qui n'étaient pas couverts par l'autorisation reçue; ils ont utilisé immédiatement les locaux ainsi aménagés.
2.2.3 De toute manière, le deuxième motif évoqué dans l'arrêt attaqué résiste au grief tiré de l'art. 32 al. 2 Cst.

Dès le début de la procédure, les recourants savaient que le Département cantonal avait requis le Préfet de prononcer la confiscation du produit de l'infraction sous la forme d'une créance compensatrice au sens de l'art. 59 ch. 2 CP, en évoquant à ce propos la valeur locative des locaux aménagés sans autorisation. Le Préfet a agi en ce sens et fixé le montant de la créance compensatrice en se fondant sur la surface de la cave et une durée d'utilisation de deux ans. Sur le vu de ces indications, il ne pouvait échapper aux recourants qu'ils étaient poursuivis non seulement pour avoir édifié des locaux sans autorisation, mais aussi pour en avoir fait usage sans droit, infraction qui correspond matériellement au défaut du permis d'utiliser au sens de l'art. 128 LATC. Si ce point n'avait pas été évoqué - même de manière implicite - dans la dénonciation et les prononcés préfectoraux, la requête de créance compensatrice aurait été privée de fondement. Les recourants, assistés d'un défenseur, ne pouvaient se méprendre sur ce point.
3.
Pour les recourants, l'action pénale était prescrite au moment de la dénonciation.
3.1 A teneur de l'art. 5a LC, applicable par renvoi de l'art. 130 al. 1 LATC, l'action pénale et la peine se prescrivent par deux ans (al. 1); les art. 71 à 75 CP s'appliquent pour le surplus (al. 2). La prescription absolue intervient après quatre ans, selon l'art. 5a al. 1 LC, mis en relation avec l'art. 72 ch. 2 al. 2 in fine CP.
3.2 Selon l'arrêt attaqué, l'infraction mise à la charge des recourants comprenait la construction de locaux sans permis de bâtir au sens des art. 103 ss LATC, d'une part, et l'utilisation de ces locaux sans le permis requis selon l'art. 128 LATC, d'autre part. Or, la cave en question a été occupée en tout cas jusqu'en juillet 1999,

voire même au-delà de l'époque des prononcés préfectoraux. L'action ne serait dès lors pas prescrite. Les recourants contestent cette appréciation, en faisant valoir que les travaux de construction étaient terminés en mai 1998; l'action pénale était dès lors prescrite au moment de la dénonciation du 16 mai 2000. Sur ce point, les recourants se fondent sur la prémisse implicite, mais conforme à la thèse qu'ils ont développée sous l'angle du principe d'accusation, que l'infraction de l'art. 128 LATC ne pouvait leur être imputée. Or, comme on l'a vu (consid. 2.2.2 ci-dessus), n'est pas arbitraire la conception contraire retenue dans l'arrêt attaqué, selon laquelle les infractions visées aux art. 103 et 128 LATC constitueraient en l'espèce un délit continu. Subséquemment, la cour cantonale pouvait estimer que l'infraction aux art. 103 et 128 LATC, considérée comme un ensemble, avait perduré au moins
jusqu'en juillet 1999, date du constat du caractère illicite des travaux, voire même jusqu'au 8 juin 2000 et au-delà, époque où la cave litigieuse a continué d'être utilisée sans autorisation.

Le grief doit être écarté.
4.
Les recourants contestent le montant de la créance compensatrice, qu'ils tiennent pour arbitraire.
4.1 Le montant de la créance compensatrice se détermine en principe selon les recettes brutes (ATF 126 I 6 consid. 4b/bb p. 8/9, et les arrêts cités; cf. aussi, s'agissant d'une créance compensatrice relative à l'avantage tiré de constructions non autorisées au sens de la LATC, l'arrêt B., du 7 août 1991).
4.2 Pour fixer le montant de la créance compensatrice, le Préfet a pris en compte une valeur de 60 fr. par mètre carré de la cave litigieuse, utilisée pendant deux ans, soit 12'000 fr. Pour sa part, le Tribunal de police a ordonné une expertise pour déterminer notamment la valeur locative de la cave. L'expert a estimé cette valeur à 40 fr. par mètre carré, soit 4'000 fr. l'an. Sur cette base qu'il a retenue, le Tribunal de police a fixé le montant de la créance compensatrice à 12'000 fr., soit 4'000 fr. pendant trois ans. La Cour de cassation pénale a confirmé cette manière de faire, que les recourants critiquent en soutenant qu'il faudrait appliquer le principe du bénéfice net. Cette conception se heurte toutefois à la jurisprudence qui vient d'être rappelée et sur laquelle il n'y a pas lieu de revenir en l'espèce.
5.
Le recours doit ainsi être rejeté dans la mesure où il est recevable. Les frais en sont mis à la charge des recourants (art. 156 OJ). Des dépens ne sont pas alloués (art. 159 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument de 3'000 fr. est mis à la charge des recourants.
3.
Il n'est pas alloué de dépens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourants, au Procureur général et à la Cour de cassation pénale du Tribunal cantonal du canton de Vaud.
Lausanne, le 6 mars 2002
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: