

VD_OMNI AC.2006.0031 vom 16. Mai 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-05-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0031

FR: VD_OMNI AC.2006.0031 du 16 mai 2007

IT: VD_OMNI AC.2006.0031 del 16 maggio 2007

Regeste

BACHMANN, CASTAN, CORBAZ, GRISONI, LOPEZ/Municipalité de Cugy | Ordre de réaménager des combles dans un état conforme aux plans soumis à l'enquête publique. Il résulte de l'interprétation du règlement communal en vigueur au moment de la construction que le rez-de-chaussée et le premier étage des villas comptent comme niveaux habitables, de sorte que le nombre maximal de deux niveaux est atteint en l'espèce, et que le second étage, quelle que soit la désignation qu'on lui attribue (combles ou sur-combles), ne peut être habitable (la municipalité tolère cependant qu'il soit utilisable). L'application du nouveau règlement ne conduirait pas à une autre solution. Le comportement des recourants témoigne d'une certaine légèreté, qui exclut leur bonne foi. Le principe de la proportionnalité est respecté. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal administratif examine d'office et avec un libre pouvoir d'examen la recevabilité des recours qui lui sont soumis (arrêts TA AC.1994.0062 du 9 janvier 1996, AC.1993.0092 du 28 octobre 1993 et AC.1992.0345 du 30 septembre 1993). a) Selon l'art. 37 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cette règle correspond à celle de l'art. 103 litt. a de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ), ainsi qu'à l'art 89 al. 1 lettre c de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 (LTF) et elle peut donc être interprétée à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant cette ancienne disposition (AC.1998.0005 du 30 avril 1999 et les arrêts cités). L'art. 37 al. 1 LJPA, comme l'art. 103 litt. a OJ, n'exige pas que le recourant soit touché dans ses droits ou ses intérêts juridiquement protégés; un simple intérêt de fait suffit. Mais lorsque la décision favorise un tiers, il faut que le recourant soit touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et qu'il se trouve avec l'objet du litige dans un rapport spécial, direct et digne d'être pris en considération (ATF 112 Ib 154 ss; 116 Ib 447); l'admission du recours doit lui procurer un avantage concret, de nature économique ou matérielle (ATF 121 II 39 spéc. 43). La qualité pour recourir est ainsi reconnue au voisin qui devrait tolérer une habitation nouvelle à proximité immédiate de sa propre maison (ATF 104 Ib 245 consid. 7d; v. aussi ATF 121 II 171 consid. 2b; 115 Ib 508 consid. 5c) ou qui serait menacé d'immissions telles que le bruit (ATF 119 Ib 179 consid. 1c), les odeurs (ATF 103 Ib 144 consid. 4c), les inconvénients causés par le trafic (ATF 112 Ib 170 consid. 5b), ou encore, qui subirait la perte d'un dégagement ou d'une vue sur un site (AC.1998.0005 du 30 avril 1999). b) En l'espèce, la qualité pour recourir des époux Bachmann et consorts ne

fait aucun doute, dans la mesure où ces derniers sont propriétaires des villas visées par la décision litigieuse.

E. 2

Les recourants soutiennent tout d'abord que l'aRPE, en vigueur lors de la délivrance du permis de construire en janvier 2003, n'était pas d'une limpidité absolue s'agissant de la possibilité de rendre les combles habitables en zone villa. Dans la mesure où un règlement peu clair doit être appliqué, ils estiment que c'est l'interprétation la plus favorable qui doit être retenue. Ainsi, compte tenu du manque de clarté de l'aRPE, les aménagements litigieux devraient être admis, l'ordre de démolition ne se justifiant donc pas. Aux termes de l'art. 2.2.1 lettre d) aRPE fixant les "prescriptions dimensionnelles réglementaires dans les diverses zones", le nombre maximal admissible des niveaux habitables en zone d'habitation de faible densité (villas) est de deux. La disposition précitée renvoie, pour la définition des niveaux habitables, à l'art. 3.1.5 aRPE, dont le contenu est le suivant : "Comptent pour le calcul des niveaux habitables : · les rez-de-chaussée · les étages sous la corniche · les combles habitables autorisés dans la zone · les sous-sols dont la partie habitable ou la partie utilisée pour l'exercice d'une activité professionnelle dépasse le 30% de la surface bâtie du bâtiment. Les demi-niveaux, niveaux intermédiaires, surcombles et galeries intérieures sont autorisés. Ils ne comptent pas pour le calcul des niveaux habitables. (...)". En l'occurrence, le rez-de-chaussée et le premier étage (sous la corniche) des villas comptent comme niveaux habitables, de sorte que le nombre maximal de deux niveaux est atteint. Ainsi, le second étage, quelle que soit la désignation qu'on lui attribue (combles ou sur-combles), ne peut être habitable au vu de l'aRPE. L'al. 2 de l'art. 3.1.5 aRPE mentionné ci-dessus, précisant que les demi niveaux, niveaux intermédiaires, surcombles et galeries intérieures, soit des éléments servant essentiellement de liaison ou de passage entre deux niveaux, ne sont pas pris en considération dans le calcul des niveaux habitables, ne modifie en rien ce qui précède. Cette disposition, peut-être maladroitement rédigée, ne fait que rappeler - implicitement du moins - qu'étant inhabitables, ces éléments ne comptent évidemment pas dans le calcul des niveaux habitables. On rappellera à cet égard que pour décider si un niveau de construction est habitable ou non, la seule intention subjective du propriétaire ne joue pas un rôle décisif. Il convient plutôt de déterminer si objectivement, les aménagements prévus au niveau considéré permettent aisément de rendre ces surfaces habitables (voir dans ce sens ATF 108 Ib 130 ss, arrêts TA ACAC 1995.0179 du 15 mai 1996 et AC 2003.0129 du 23 décembre 2004). Tant l'art. 3.1.7 aRPE, consacré aux combles et définissant les parties où l'habitation est autorisée, que l'art. 2.1.3 lettre d) aRPE relatif à l'éclairage des combles habitables ne sont de même d'aucune utilité pour trancher le point litigieux puisque, comme exposé ci-dessus, le nombre maximum de niveaux habitables est déjà atteint. Force est ainsi de constater qu'il n'existe, contrairement aux allégations des recourants, aucune ambiguïté dans l'aRPE et que les aménagements litigieux contreviennent, comme le soutient à juste titre l'autorité intimée, à la réglementation susmentionnée. Par ailleurs, on doit encore examiner si l'application du RATC ne conduirait pas à une autre solution. En effet, lorsqu'il faut examiner si une décision de remise en état est justifiée, le droit théoriquement applicable n'est pas celui en vigueur au moment où la décision est prise, mais celui en vigueur lors de la réalisation des travaux contestés. Or, une exception à ce principe est envisageable si le nouveau droit est plus favorable au propriétaire concerné (arrêt TF 1P.58/2002 du 8 juillet 2002; arrêt TA AC.2004.0200 du 13 février 2006 a contrario). Dans le cas présent, l'examen du RATC ne conduit pas à une solution plus avantageuse pour les recourants. Selon la réglementation applicable à la zone

dans laquelle se trouvent les villas (zone d'habitation de faible densité), il peut y avoir un rez-de-chaussée et un étage, ainsi qu'une galerie dépendante du niveau inférieur, laquelle peut être aménagée dans le volume de la toiture sur une partie du bâtiment (art. 14.5 RATC). Il en résulte que le nombre maximal de deux niveaux est à nouveau atteint et, dans la mesure où les combles ne sont pas aménagés sous forme de galeries dépendantes du niveau inférieur, il n'est pas possible de faire application de la disposition susmentionnée. Les aménagements de douche faits au deuxième étage ne sauraient par conséquent être régularisés.

E. 3

Il reste à juger si l'autorité intimée était fondée à prononcer un ordre de remise en état des lieux. a) A teneur de l'art. 105 al. 1^{er} LATC, la municipalité est en droit de faire supprimer ou modifier, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. Contrairement à ce que sa formulation peut laisser entendre, cette disposition n'accorde pas une latitude de jugement ou un pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente, mais lui impose une obligation quand les conditions en sont remplies (Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, Lausanne 1988, p. 200). Par démolition, il faut entendre non seulement la démolition proprement dite de travaux effectués sans droit, mais aussi la remise en état des lieux (RDAF 1992 p. 480; arrêts TA AC.1992.0046 du 25 février 1993; AC.1996.0069 du 15 octobre 1996 et AC.2004.0239 du 8 août 2005). La non-conformité d'un ouvrage aux prescriptions légales ou réglementaires ne peut cependant pas justifier dans tous les cas un ordre de démolition. Cette question doit être tranchée en application des principes de la proportionnalité et de la bonne foi. Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité doit cependant renoncer à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la remise en état des lieux causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire, ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit (ATF 111 Ib 213, consid. 4b/c; 108 Ia 216 ss; 104 Ib 301 consid. 5b). La proportionnalité de la mesure doit être examinée même en cas de mauvaise foi du constructeur, son comportement étant alors un élément de la pesée des intérêts en présence (ATF 104 Ib 74, 108 Ia 216; voir également *Droit fédéral et vaudois de la construction*, 3^e édition Lausanne 2002, rem. 1.2.1 et 1.2.2 ad art. 105 LATC). Reste que celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 1P.627/2003 du 24 décembre 2003, non publié). En application de ces principes, le Tribunal administratif a régulièrement confirmé des ordres de remise en état émanant des autorités communales (voir notamment arrêts TA AC.2003.0089 du 9 juin 2004, AC.2003.0152 du 14 avril 2004 et AC.2001.0189 du 10 janvier 2002). Dans certains cas, il a toutefois jugé que l'application des principes rappelés ci-dessus, et notamment celui de la proportionnalité, impliquaient l'annulation de la décision municipale. Le tribunal a ainsi annulé des décisions municipales ordonnant la démolition d'une toiture dépassant la hauteur réglementaire (de 23 centimètres: arrêt AC.2003.0212 du 26 avril 2004; de 22 à 28 centimètres: arrêt AC.2004.0138 du 29 décembre 2004) ou celle ordonnant de remplacer des tuiles de type "Vaudoire" par des petites tuiles plates (arrêt AC.2000.0113 du 27 janvier 2004). Dans un cas plus ancien, le tribunal a annulé un ordre de remise en état d'un mur empiétant sur le domaine public et de

divers aménagements (arrêt AC.1992.0027 du 16 février 1995, confirmé par le Tribunal fédéral dans son arrêt 1P.205/1995 du 12 octobre 1995). b) En l'espèce, les recourants se prévalent de leur bonne foi en invoquant le fait que lorsque les travaux ont été effectués, ils étaient convaincus que ceux-ci étaient autorisés et conformes au règlement en vigueur. Ils rappellent qu'ils ne disposaient pas du permis de construire, qui ne leur avait d'ailleurs été ni destiné ni adressé. Le tribunal ne met pas en doute la sincérité des recourants lorsque ceux-ci affirment qu'ils étaient persuadés, au vu des plans qui leur avaient été remis, que l'aménagement des combles était possible. Mais cela ne signifie pas encore qu'ils puissent se prévaloir du principe de la bonne foi, tel qu'il est défini en droit administratif. Valable pour l'ensemble de l'activité étatique, ce principe confère au citoyen, à certaines conditions, le droit d'exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances précises qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance que, à juste titre, il a placée dans ces assurances (ATF 122 II 123 consid. 3cc, et les références citées). La simple passivité ou l'inaction de l'administration peut également justifier l'application du principe (JAAC 1996 no 17). Il est possible que les recourants aient été induits en erreur, délibérément ou pas, par leurs cocontractants, élément qui est de nature à engager la responsabilité civile et pénale de ces derniers (cf. la condamnation préfectorale du directeur de Progroupe Sàrl du 13 juin 2006). Cela ne les autorise toutefois pas encore à opposer à l'autorité elle-même le principe de la bonne foi. Même si le Tribunal administratif admet, avec l'autorité intimée, que le contrat d'entreprise générale ne précisait pas de manière limpide à qui il incombait d'entreprendre les démarches administratives en cas de modification du projet, il appartenait néanmoins aux recourants de veiller à ce que les modifications envisagées aient été préalablement autorisées par la municipalité, conformément à l'art. 103 LATC. Les intéressés ont certes allégué avoir vainement cherché à se faire remettre le permis de construire par l'entrepreneur général. Cet argument est à nouveau sans pertinence, car même s'ils s'étaient effectivement heurtés à une attitude apparemment dilatoire de leur cocontractant, il leur aurait été facile de se faire remettre une copie du document directement auprès du greffe municipal. Leur comportement témoigne à cet égard d'une certaine légèreté, qui exclut dès lors leur bonne foi au sens précisé ci-dessus. Quant au prétendu comportement contradictoire qu'aurait eu l'autorité intimée en facturant des raccordements sanitaires supplémentaires avant d'en ordonner la démolition, il ne saurait pas non plus être retenu. Comme la municipalité l'a expliqué, la facturation de ces raccordements est intervenue, conformément à la pratique habituelle en la matière, sur la base des indications fournies globalement pour la totalité des villas par le représentant des constructeurs en mai 2003 et rien à ce moment là ne permettait à l'intimée de constater l'existence d'installations supplémentaires par rapport au permis de construire délivré, d'autant plus qu'il est fréquent que des propriétaires modifient ultérieurement l'aménagement prévu (par exemple en installant deux lavabos au lieu d'un seul, ou une douche à la place d'une baignoire, ou encore un lavabo supplémentaire, par ex. à la cave). Ce n'est en revanche qu'au moment de la visite effectuée par la commission, en été 2005, que celle-ci a pu constater la modification exacte des installations. Les recourants ne soutiennent enfin pas qu'ils auraient obtenu eux-mêmes des assurances de la part de la municipalité et ils ne peuvent pas davantage reprocher à cette dernière d'avoir passivement laissé se réaliser les travaux litigieux sans intervenir, puisqu'il résulte du dossier que la réaction de l'autorité communale a été immédiate, au mois de janvier 2006, soit dès que les irrégularités ont été portées à sa connaissance et que les propositions des intéressés ont pu être examinées.

E. 4

Nonobstant ce qui précède, la décision de la municipalité doit dans tous les cas être considérée comme conforme au principe de la proportionnalité. L'intérêt public majeur au respect de la réglementation communale l'emporte manifestement sur l'intérêt privé des recourants à supporter le coût de remis en état des lieux. Admettre de manière générale l'aménagement de salles de bains dans les surfaces considérées reviendrait à vider de sa substance une disposition du règlement communal et constituerait un précédent qui pourrait être invoqué à l'avenir par d'autres propriétaires de la même zone. La suppression des locaux litigieux réduira bien entendu l'agrément des habitations. Cependant, les villas restent d'un confort tout à fait satisfaisant pour des maisons familiales d'un prix relativement modeste puisqu'une salle de bains et un WC existent au premier étage et qu'un WC avec lavabo se trouvent au rez-de-chaussée, un tel équipement pouvant être considéré comme suffisant pour une famille. A cela s'ajoute que la visite des lieux a permis au tribunal - composé notamment de deux architectes - de constater que l'aménagement d'une douche au rez-de-chaussée, en lieu et place du WC-lavabo, était parfaitement possible. Sur le plan financier, le coût des travaux de suppression de la salle des bains installée dans les combles - seul élément à prendre en considération à l'exclusion des frais d'installation d'une nouvelle douche au rez-de-chaussée - n'apparaît pas devoir être supérieur à un montant de l'ordre de 4'000 fr. en moyenne (cf. tableaux des coûts de remise en état produits par les recourants le 8 septembre 2006), soit à moins de 1% du prix d'acquisition des villas. Un tel montant ne peut être considéré comme insupportable ni hors de proportion avec l'intérêt public qui exige qu'on ne maintienne pas et qu'on ne laisse pas habiter un bâtiment irrégulier (voir par exemple arrêts TA AC.1995.067 du 13 juillet 1995, arrêt dans lequel le Tribunal administratif a considéré qu'un ordre de remise en état entraînant des dépenses correspondant à 1,2 % du devis total n'était pas disproportionné; cf. également arrêt TA AC.1997.0007 du 30 mai 1997). A toutes fins utiles, on précisera encore que l'ordre de réaménagement des combles tel qu'il ressort de la décision attaquée ne concerne que les salles de bains, à l'exclusion de l'aménagement dans ces lieux d'une chambre à coucher et d'une salle de télévision. Lors de l'inspection locale, le tribunal a constaté dans la première villa visitée (celle des époux Tissot) - dont les propriétaires ont, comme l'admet l'intimée, respecté les exigences réglementaires en installant le chauffage dans les combles - , que, mis à part ce local pour le chauffage, le volume attenant était aménagé en bureau. Les représentants de la municipalité ont déclaré à cette occasion tolérer cette situation, considérant que les combles n'étaient pas habitables, mais simplement " utilisables ". Bien que cette notion ne soit pas définie dans l'aRPE (cf. en revanche A. Bonnard, B. Bovay, R. Didisheim, J. Matile, D. Sulliger, J.-C. Weil, Droit fédéral et vaudois de la construction, 3^{ème} éd., glossaire ad coefficient d'utilisation du sol, ch. 5, p. 462, où il est question de surfaces "non utilisables" pour l'habitation ou le travail, cf. également la norme ORL 514420, qui mentionne les surfaces utiles, habitables ou utilisables pour l'habitation et le travail) et que l'on ne sache sur quels éléments la municipalité se fonde pour établir cette distinction, rien ne permet de traiter les recourants différemment des époux Tissot en ne tolérant pas l'aménagement de chambres à coucher dans les combles, sauf à violer le principe de l'égalité de traitement. Un tel aménagement devra par conséquent être également toléré par l'autorité intimée.

E. 5

Au vu des considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Un nouveau délai sera imparti aux recourants pour remettre en état leurs villas conformément aux considérants ci-dessus. Vu l'issue du pourvoi, les frais de la présente procédure seront mis à la charge des recourants déboutés; la municipalité obtenant gain de cause et ayant fait appel aux services d'un mandataire professionnel, il se justifie d'allouer des dépens à la commune, à charge des recourants (art. 55 al. 1 LJPA).

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