

VD_OMNI AC.2006.0159 vom 21. September 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-09-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0159

FR: VD_OMNI AC.2006.0159 du 21 septembre 2007

IT: VD_OMNI AC.2006.0159 del 21 settembre 2007

Regeste

DUBUGNON/Municipalité de Bougy-Villars | Construction vraisemblablement autorisée comme dépendance non habitable en 1983. Aménagement d'un studio à l'étage. Refus de régulariser la situation par la délivrance d'un permis de construire et ordre de remise en état du studio. Confirmation du refus du permis de construire dès lors que la construction ne respecte pas les règles sur la distance à la limite et l'art. 27 al. 2 LATC. Ordre de remise en état annulé en application du principe de la confiance vu l'attitude des autorités communales de l'époque, notamment celle du syndic, qui avaient, en tous les cas implicitement, admis l'habitabilité de la construction

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de vingt jours prévu par l'art. 31 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA; RSV 173.36), le recours est au surplus recevable en la forme, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Il convient d'examiner en premier lieu si, comme le soutient le recourant, l'annexe litigieuse a d'emblée été autorisée en 1983 et 1984 comme un bâtiment principal pouvant être affecté à l'habitation, par opposition à une dépendance non habitable au sens de l'art. 39 du règlement du 19 septembre 1986 d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC; RSV 700.11.1). Cas échéant, il convient également d'examiner si le recourant peut se prévaloir d'une autorisation qui lui aurait informellement été délivrée au moment de l'octroi du permis d'habiter/utiliser au mois de septembre 1985. On relèvera que cette question a déjà été examinée et tranchée par le Tribunal administratif dans son arrêt du 27 décembre 2004 en ce sens que le recourant ne peut pas se prévaloir d'une quelconque autorisation municipale lui permettant d'affecter l'étage de l'annexe à l'habitation. A cet égard, le tribunal relèvera cependant encore ce qui suit. a) La question de savoir à quel titre l'annexe a été autorisée au moment de sa construction (bâtiment principal ou dépendance au sens de l'art. 39 RLATC) est délicate. On note que le SAT avait réagi à l'époque lorsqu'il avait eu connaissance du projet initial qui prévoyait un garage pour trois voitures en attirant l'attention de la municipalité sur le fait qu'une construction abritant plus de deux voitures ne pouvait pas être qualifiée de dépendance. Par la suite, le recourant a modifié son projet et a obtenu un permis de construire pour un bâtiment n'abritant plus que deux garages. Il est ainsi vraisemblable que la municipalité a autorisé à l'époque une dépendance non habitable au sens de l'art. 39 RLATC. Le fait que l'affectation à l'habitation n'a pas été autorisée à ce moment-là résulte en tous les cas clairement des pièces du dossier (voir notamment courrier du recourant à la municipalité du 14 juin 1984 et courrier de la municipalité au recourant du 25 juillet 1984).

S'agissant des permis de construire délivrés en 1983 et 1984 en relation avec l'annexe, on relèvera encore que, comme on le verra ci-dessous, l'acquisition par le recourant de 20 m² de la parcelle 483 ne suffisait pas pour rendre cette construction réglementaire s'agissant des règles sur la distance à la limite. Contrairement à ce que soutient le recourant, cette acquisition de terrain ne démontre par conséquent pas que l'annexe aurait d'emblée été autorisée comme bâtiment principal pouvant être affecté à l'habitation. Le tribunal ne saurait également retenir qu'une telle autorisation a d'emblée été délivrée au moment de la délivrance du permis de construire sur la base du témoignage de la municipale des constructions de l'époque (Mme Cretegnny), l'affirmation de cette dernière selon laquelle "le bâtiment avait été autorisé comme bâtiment principal et non comme dépendance" (cf. PV d'audition du 26 avril 2007) semblant plutôt se référer à la position du syndic de l'époque au moment de la délivrance du permis d'habiter/utiliser au mois de septembre 1985. bb) aa) Il convient ainsi encore d'examiner si le recourant peut se prévaloir d'une autorisation qui lui aurait informellement été accordée par le syndic et la municipale des constructions de l'époque (M. Blanchard et Mme Cretegnny) au moment de la délivrance du permis d'habiter/utiliser au mois de septembre 1985. Entendue en qualité de témoin, Mme Cretegnny a confirmé que, lors de la visite des lieux effectuée au mois de septembre 1985 en vue de la délivrance de ce permis, il avait été constaté que des travaux étaient en cours afin de rendre le galetas habitable et que ce changement d'affectation avait été admis par le syndic. Apparemment, ce revirement de la position municipale est intervenu à la suite de discussions entre les conseils de l'époque du recourant et de la municipalité intervenues entre la délivrance du permis de construire et celle du permis d'habiter/utiliser. bb) Selon l'art. 103 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC; RSV 700.11), aucun travail de construction ou de démolition en surface ou en sous-sol, modifiant de façon sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment ne peut être exécuté avant d'avoir été autorisé. Dans le canton de Vaud, l'autorité désignée par la loi pour la délivrance du permis de construire est la municipalité (art. 17 et 104 LATC). Selon une jurisprudence constante, les décisions d'octroi ou de refus des autorisations de construire ressortissent à la compétence de la municipalité, à l'exclusion de celle d'un conseiller municipal, du syndic, d'une direction des travaux ou d'un fonctionnaire communal. Par ailleurs, une autorisation de construire revêt la forme écrite (cf. Tribunal administratif, arrêt AC.2004.0239 du 8 août 2005, consid. 3a et références). En l'occurrence, les aménagements litigieux n'ont pas fait l'objet d'une autorisation écrite de la municipalité. Partant, le recourant ne saurait être suivi lorsqu'il soutient qu'il aurait rendu habitable l'étage du bâtiment au bénéfice d'une autorisation municipale délivrée conformément aux exigences légales. Au demeurant, ceci est confirmé par le fait que le document "Permis d'habiter ou d'utiliser" daté du 12 septembre 1985 ne mentionne pas de locaux habitables. 3. Avant d'examiner l'ordre de remise en état des lieux, il convient de vérifier le bien-fondé du refus de la municipalité de délivrer le permis de construire pour les travaux mis à l'enquête du 18 février au 10 mars 2005 à la suite de l'arrêt du Tribunal administratif du 27 décembre 2004. A l'appui de sa décision, la municipalité invoque la violation des art. 8 RPGA relatif à la distance à la limite, 12 RPGA relatif à la surface de plancher minimale et 27 RLATC. a) aa) Dès lors qu'un studio a été aménagé à l'étage de l'annexe, il ne s'agit plus d'une dépendance au sens de l'art. 39 RLATC et il convient par conséquent de vérifier notamment le respect des règles sur la distance à la limite. bb) L'art. 8 RPGA a la teneur suivante : "La distance minimum "d" entre la façade et la limite de propriété voisine ou du domaine publique, s'il n'y a pas de plan de limites de

constructions, et fonction de la plus grande dimension en plan "a" Si "a" est inférieur ou égal à 15 m : "d" = 6 m Si "a" est supérieur à 15 m : "d" = 8 m Entre bâtiments sis sur une même propriété, ces distances sont additionnées". En l'occurrence, si l'on considère les deux bâtiments sis sur la parcelle 481 comme une seule construction, la plus grande dimension en plan à prendre en considération est d'environ 20 mètres (soit la projection orthogonale des façades les plus longues; cf. jurisprudence citée in Droit fédéral et vaudois de la construction, Ed. Payot Lausanne 2002, p. 467), ce qui implique que la distance à la limite de la parcelle 483 doit être de 8 mètres, ce qui n'est pas le cas. Si l'on considère les deux bâtiments comme des constructions distinctes, ces dernières doivent alors être séparées, en application de l'art. 8 RC, par une distance de 12 mètres (soit deux fois 6 mètres), ce qui n'est également manifestement pas le cas. Vu ce qui précède, c'est à juste titre que la municipalité a considéré que l'annexe litigieuse n'est pas conforme à l'art. 8 RPGA. b) Selon l'art. 27 RLATC, tout local susceptible de servir à l'habitation ou au travail sédentaire de jour ou de nuit a une hauteur de 2 m.40 au moins entre le plancher et le plafond à l'exception des espaces de prolongement tels les mezzanines (al. 1). Dans les combles, la hauteur de 2 m.40 doit être respectée au moins sur la moitié de la surface utilisable. Celle-ci n'est comptée qu'à partir d'une hauteur minimale de 1 m.30 sous le plafond ou sous les chevrons. Des exceptions peuvent être consenties par les municipalités pour les transformations de bâtiments lorsque les planchers existant sont maintenus et pour les constructions de montagne, à la condition que l'aération soit suffisante (al. 3). En l'occurrence, vérification faite sur la base des plans d'enquête, la hauteur de 2 m.40 n'est pas respectée sur au moins la moitié de la surface utilisable, celle-ci étant comptée à partir d'une hauteur minimale de 1 m.30. Partant, c'est à juste titre que la municipalité a considéré que l'art. 27 al. 2 RLATC n'était pas respecté. On relèvera au surplus qu'on ne saurait reprocher à la municipalité de ne pas avoir fait application de l'art. 27 al. 3 RLATC dès lors que cette disposition a été édictée dans l'idée de tenir compte des caractéristiques propres aux lieux situés en altitude, ce qui n'est pas le cas en l'espèce (cf. Droit fédéral et vaudois de la construction, Ed. Payot Lausanne 2002, p. 336). c) Vu ce qui précède, c'est à juste titre que la municipalité a refusé d'autoriser les aménagements litigieux et l'affectation de l'étage de l'annexe à l'habitation, le projet mis à l'enquête publique n'étant pas conforme aux art. 8 RPGA et 27 al. 2 RLATC. La question de savoir si l'art. 12 RPGA relatif à la surface maximale de plancher est respecté (ce qui n'est pas le cas dans sa teneur actuelle mais serait le cas si l'on applique cette disposition dans sa teneur au moment où les aménagements litigieux ont été effectués) souffre au surplus de demeurer indécise. 4. a) Aux termes des art. 105 al. 1 et 130 al. 2 LATC, la municipalité est en droit de faire supprimer, aux frais des propriétaires, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. La seule violation des dispositions de forme relatives à la procédure d'autorisation de construire est en principe insuffisante pour justifier l'ordre de démolition d'un ouvrage non autorisé, si ledit ouvrage est conforme aux prescriptions matérielles applicables. En outre, la violation du droit matériel par les travaux non autorisés ne suffit pas non plus à elle seule à justifier leur suppression. L'autorité doit procéder à une pesée des intérêts en présence, soit l'intérêt public au respect de la loi (et donc à la suppression de l'ouvrage non réglementaire construit sans permis) et l'intérêt privé au maintien de celui-ci. 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. 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. 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 démolition 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 qui aurait changé dans l'intervalle. En principe, le constructeur qui n'a pas agi de bonne foi peut également se prévaloir du principe de la proportionnalité à l'égard d'un ordre de démolition ou de remise en état. Il doit cependant s'accommoder du fait que les autorités, pour des raisons de principe, à savoir pour assurer l'égalité devant la loi et le respect de la réglementation sur les constructions, accordent une importance prépondérante au rétablissement d'une situation conforme au droit et ne prennent pas ou peu en considération les inconvénients qui en résultent pour le maître de l'ouvrage (sur ce qui précède, voir AC.2003.0008 du 17 octobre 2006, consid. 4 et références).

b) aa) En l'occurrence, le recourant soutient avoir effectué les aménagements litigieux de bonne foi dès lors que l'affectation de l'étage de l'annexe à l'habitation aurait finalement été admise à l'époque par l'ancien Syndic, M. Blanchard, ce qui, on l'a vu, a été confirmé par l'ancienne municipale des constructions, Mme Cretegny. De manière plus générale, le recourant se prévaut d'une situation acquise. Il relève à cet égard que l'habitabilité de l'annexe n'a fait l'objet d'aucune remarque de la municipalité pendant plus de 20 ans alors que plusieurs de ses membres se sont rendus dans le bâtiment et ont pu constater les aménagements effectués, ceci pratiquement dès leur réalisation en 1984. Le recourant se réfère également à cet égard aux différentes autorisations qui lui ont été délivrées au cours des années pour des transformations du bâtiment.

bb) Le recourant invoque implicitement le principe de la confiance. Ce principe se rattache en droit administratif au droit constitutionnel de la bonne foi consacré par les art. 5 al. 3 et 9 Cst (cf. Häfelin/Müller, *Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts*, 3ème éd., Zurich 1998, n° 522; A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, Berne 2006, n° 1159). Il confère à l'administré le droit d'être protégé dans la confiance qu'il place légitimement dans certaines assurances ou dans certains comportements des autorités (ATF 125 I 219, cons. 9c; 121 II 479, cons. 2c; Häfelin/Müller, *ibidem*) et tend à prévenir le préjudice que pourrait subir l'administré du fait de la rupture de cette confiance (parmi d'autres, JAAC 65.77, cons. 3). Lorsque le principe est violé, l'autorité pourra déroger à la loi. Plus précisément, elle pourra adapter dans le cas concret le régime légal dans la mesure nécessaire à son respect. Mais la règle reste que le principe de la légalité prime : celui de la bonne foi, respectivement de la confiance, ne l'emporte qu'en présence de circonstances exceptionnelles dans lesquelles l'application de la loi entrerait manifestement en contradiction avec son but même. Et la solution devrait s'inspirer précisément de la finalité de la règle (P. Moor, *Droit administratif*, vol. I, p. 429 et les références; cf. également Häfelin/Müller, *op. cit.*, n° 528 ss). La protection de la confiance suppose en premier lieu que l'autorité administrative ait eu un comportement (action ou omission) propre à faire naître chez l'administré une confiance qui mérite d'être protégée ("Vertrauensgrundlage", cf. Häfelin/Müller, *op. cit.*, n° 532; J. P. Müller, *Grundrechte*, p. 489; B. Weber-Dürler, *Vertrauensschutz im öffentlichen Recht*, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1983, p. 79 et les références citées). Le fondement de la confiance peut théoriquement consister, comme en l'espèce, dans la tolérance temporaire par l'autorité d'un état de fait contraire au droit. Dans un tel cas, il est toutefois admis en principe que l'inaction de l'autorité durant un certain laps de temps ne l'empêche pas d'exiger ultérieurement la mise en conformité à la loi. Autrement dit, une confiance fondée sur la seule passivité de l'autorité qui empêcherait postérieurement

le rétablissement total ou partiel de la légalité n'est qu'exceptionnellement admise (cf. Häfelin/Müller, op. cit., n° 549; Weber-Dürler, op. cit., op. 228; en matière d'ordres de démolir une construction élevée sans droit, cf. E. Grisel, Egalité. Les garanties de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Berne 2000, p. 589ss; J.-P. Müller, Grundrechte, p. 650). Il n'y aurait de situation acquise et intangible du seul fait de l'inaction de l'autorité que lorsque l'état de fait contraire au droit a duré un temps très long et que la situation tolérée ne contrevient qu'à un intérêt public de moindre importance (ATF du 9 mai 1979, ZBl 1980, p. 70, cons. 3b; cf. également arrêt du TA zurichois du 12 juin 1987, ZBl 1988, p. 261, cons. 3b). Dans l'arrêt précité notamment, le Tribunal administratif zurichois a refusé de reconnaître au propriétaire d'une construction illégale le bénéfice d'une situation acquise bien que l'autorité administrative ait toléré cet état de fait durant plus de 15 ans sans réagir.

cc) Le tribunal n'a pas de raison de s'écarter du témoignage de l'ancienne municipale des constructions dont il ressort que cette dernière et le Syndic de l'époque connaissaient les aménagements effectués par le recourant à l'étage de l'annexe litigieuse, en tous les cas depuis la visite effectuée en septembre 1985 en vue de la délivrance du permis d'habiter/utiliser. Il résulte également de ce témoignage que, apparemment à la suite de discussions entre les conseils de l'époque de la municipalité et du recourant, le syndic Blanchard avait finalement admis que l'annexe litigieuse pouvait être affectée à l'habitation. Par la suite, les différentes autorisations délivrées par la municipalité ont pu conforter le recourant dans l'idée que l'autorité municipale admettait cette habitabilité. A cet égard, on relève plus particulièrement le fait que la municipalité a délivré en 2002 une autorisation d'une ouverture de 116 cm sur 120 cm dans la façade pignon de l'annexe, qui pouvait difficilement se justifier par les besoins d'éclairage d'un simple galetas. Force est ainsi de constater que l'on ne se trouve pas en présence d'une simple "passivité" ou "tolérance" de l'autorité, mais plutôt en présence d'actes concrets démontrant que la municipalité, en tous les cas pendant une certaine période, considérait l'habitabilité de l'annexe litigieuse comme acquise. Compte tenu de ces circonstances très particulières, le tribunal estime que le recourant peut se prévaloir du principe de la confiance pour s'opposer au changement d'attitude de la municipalité qui, à partir de 2003, a remis en cause l'habitabilité de son annexe, ce revirement pouvant notamment s'expliquer par des changements de personnes au sein de la municipalité. S'agissant de la pesée des intérêts, on relèvera que, quand bien même le respect des règles de police des constructions doit généralement être considéré comme un intérêt public important, la non réglementation dans le cas d'espèce (soit la violation des règles sur la distance à la limite et de l'art. 27 RATC) porte sur des points relativement mineurs. On ne saurait dès lors considérer que l'intérêt public en jeu empêche le maintien de la situation qui existe maintenant depuis plus de vingt ans (contrairement par exemple au cas jugé par le Tribunal administratif dans la cause AC.2001.0076 où était en jeu la sécurité, voire la vie des usagers d'un camping). 5.

Il résulte des considérations qui précèdent que la décision attaquée du 26 juin 2006 doit être maintenue en tant qu'elle refuse le permis de construire sollicité le 3 février 2005. Elle doit en revanche être annulée en tant qu'elle ordonne la démolition des constructions réalisées sans droit. Vu le sort du recours, les frais de la cause, soit un émoluments de 2'500 fr. et des débours correspondant aux frais de témoins par 1'473 fr. seront partagés entre le recourant et la Commune de Bougy-Villars et les dépens seront compensés.