

VD_OMNI AC.2007.0258 vom 27. November 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-11-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2007.0258

FR: VD_OMNI AC.2007.0258 du 27 novembre 2008

IT: VD_OMNI AC.2007.0258 del 27 novembre 2008

Regeste

Gold Centre SA M. J.-C. Rossier/Municipalité de Bex, Service Immeubles, Patrimoine et Logistique | Dispense de permis de construire accordée pour des travaux de réfection intérieure. Dès le moment où les travaux concernent des éléments visibles de l'extérieur et modifiant de façon sensible l'apparence des bâtiments (ayant obtenu une note 3, respectivement 4 au recensement architectural cantonal), ceux-ci ne peuvent plus être qualifiés de "travaux de réfection intérieure". Confirmation de l'ordre de remplacer par du bois les portes et les fenêtres en PVC. Confirmation également de l'ordre de présentation d'un dossier complet dans le but de soumettre l'appartement aménagé dans les combles à l'enquête publique, vu qu'il ne s'agit pas de modifications de minime importance qui pourraient être dispensées d'enquête publique (nombreuses nouvelles ouvertures en toiture et façades). Enfin, dès lors que les travaux n'ont pas été réalisés conformément aux exigences légales, la recourante ne peut pas prétendre à la délivrance d'un permis d'habiter. Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de 20 jours fixé par l'art. 31 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA; RSV 173.36), le recours a été interjeté en temps utile. Il est au surplus recevable en la forme. I. Le bâtiment n°ECA 497

E. 2

Il convient en premier lieu de déterminer la portée du permis de construire avec dispense d'enquête publique délivré par la municipalité le 3 février 2006 . a) La dispense de permis de construire constitue une décision au sens de l'art. 29 al. 1 LJPA, par quoi il faut entendre toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations; de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations; de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (art. 29 al. 2 LJPA). Si unilatérale qu'elle soit dans sa nature, la décision crée une relation juridique. S'agissant de son interprétation, une fois émise, elle est nécessairement soumise au principe de la confiance (Pierre Moor, Droit administratif, vol. II: Les actes administratifs et leur contrôle, 2 e éd., Berne 2002, p. 179 s.). Une décision de l'autorité ne s'interprète donc pas seulement d'après sa lettre. En vertu du principe de la confiance, elle a le sens que le destinataire pouvait et devait de bonne foi lui donner, d'après le texte de la décision, sa motivation et plus largement l'ensemble des circonstances qu'il connaissait ou devait connaître au moment de la réception de l'acte (cf. Tribunal administratif, arrêt GE.2001.0038 du 11 juillet 2001 consid. 2a et les références citées ; Pierre Moor, ibidem; cf. ég. T. Merkli/A. Aeschlimann/ R. Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im

Kanton Bern, Berne 1997, n° 4 ad art. 49 p. 325). Ainsi, la correspondance échangée préalablement entre les parties peut parfois jouer un rôle déterminant (cf. ATF 107 Ib 140).

b) Le permis de construire avec dispense d'enquête publique délivré par la municipalité le 3 février 2006 autorisait Gold Centre à entreprendre des travaux de réfection intérieure des appartements situés dans l'immeuble n° ECA 497 sans changement d'affectation (permis n° 2171.B) et imposait pour le surplus à la requérante l'obligation de soumettre à l'enquête publique la réalisation de deux appartements dans les combles de cet immeuble. Se pose en premier lieu la question de savoir si la notion de " travaux de réfection intérieure " comprend les portes et les fenêtres (y compris leurs cadres). Il paraît évident que dès le moment où les travaux concernent des éléments visibles de l'extérieur et modifiant de façon sensible l'apparence du bâtiment, ceux-ci ne peuvent plus être qualifiés de " travaux de réfection intérieure ". Ce raisonnement s'applique d'autant plus en présence de monuments ayant obtenu une note 3, respectivement 4 au recensement architectural du canton de Vaud. On relève encore que, dans son courrier du 2 mai 2006, la recourante écrivait ce qui suit: " Les fenêtres seront remplacées par des fenêtres en bois. Le balcon sera restauré en bois également. Nous nous engageons à ne pas nuire à l'esthétique du bâtiment et à garder ses formes ". Elle est ainsi malvenue de s'opposer aujourd'hui à la décision lui donnant l'ordre de remplacer par du bois les portes et les fenêtres (y compris leurs cadres) en PVC qu'elle a installées en violation d'obligations qu'elle connaissait et d'assurances qu'elle avait elle-même émises. Se pose en second lieu la question de savoir ce qu'impliquait l'obligation de soumettre à l'enquête publique la réalisation de deux appartements dans les combles de l'immeuble n° ECA 497, figurant dans la décision de la municipalité du 3 février 2006 (décision qui avait pour autre objet la dispense d'enquête publique). La recourante soutient qu'il existait déjà deux appartements dans les combles du bâtiment précité, dont la réfection était possible sans que cela ne constitue un changement d'affectation. L'obligation d'enquête publique ne s'étendait, selon elle, qu'à l'hypothèse dans laquelle elle aurait souhaité créer deux, voire trois nouveaux appartements dans les combles (hypothèse envisagée par le dossier d'enquête du 29 mars 2006). La recourante n'a toutefois apporté aucun élément confirmant sa version des faits. En particulier, les plans du dossier d'enquête du 29 mars 2006 ne font état d'aucun appartement déjà existant sous les combles. En outre, il a été constaté lors de l'inspection locale que de nombreuses ouvertures avaient été percées dans la toiture, manifestement dans le but de rendre habitables des combles qui ne l'étaient pas auparavant. De plus, les combles ne comportaient aucune alimentation en eau potable (affirmation de l'autorité intimée du 4 juin 2008, non contestée par la recourante), ce qui serait pour le moins particulier dans l'hypothèse d'appartements déjà existants. Quant à l'affirmation de la recourante, selon laquelle les locaux du bâtiment n° ECA 497 étaient déjà munis de tableaux électriques et de " séparations pièces ", elle n'est pas suffisamment précise pour renverser l'opinion du tribunal de céans. Le tribunal a déjà eu l'occasion de juger que ne pouvait être considéré comme des modifications de minime importance – dispensées de l'enquête publique – le remplacement de fenêtres par des portes-fenêtres et la création de fenêtres rampantes (TA, arrêt AC.2006.0054 et AC.2006.0288 du 21 mai 2008 consid. 2a). Il a aussi été jugé que des travaux consistant à percer une ouverture et à élargir une seconde ouverture déjà existante sur une façade impliquaient un changement notable de l'aspect du bâtiment et nécessitaient par conséquent une enquête publique, quand bien même les ouvertures projetées étaient de faibles dimensions (arrêt de la Commission cantonale de recours en matière de construction (CCR) n° 6201 du 14 juin 1989). De même, la CCR a jugé que la seule modification d'une lucarne ayant des incidences sur

l'éclairage des pièces habitables et sur l'esthétique du bâtiment devait déjà faire l'objet d'une enquête complémentaire (RDAF 1991 p. 100). Le Tribunal administratif a pour sa part jugé que ne constituaient pas des travaux de minime importance des travaux de transformation comportant notamment le déplacement des ouvertures du bâtiment et dont le coût était supérieur à 20'000 fr. ou la création d'une fenêtre supplémentaire à une distance très réduite de la limite de parcelle (TA, arrêt AC.2002.0174 du 9 décembre 2002). Il apparaît ainsi que des professionnels de la construction tels que les collaborateurs de la recourante ne pouvaient pas interpréter la dispense octroyée par la municipalité en ce sens qu'elle permettait la création de nouvelles ouvertures en toiture ou l'agrandissement d'ouvertures existantes. Par ailleurs, si une incertitude existait, elle aurait dû être levée par le courrier de la municipalité du 31 mai 2006, qui autorisait la recourante à poursuivre les réfections des rez-de-chaussée et 1^{er} étage 497 " conformément au permis de construire (...) délivré en date du 3 février 2006 " et précisait "être dans l'attente des informations concernant les rénovations de la construction ECA n° 495 comme vos intentions d'aménagement des combles du bâtiment ECA n° 497" . Au plus tard à ce moment-là, il devait être clair pour la recourante qu'elle n'était pas autorisée à entamer des travaux dans les combles. c) Au vu des considérations qui précèdent, il s'avère que c'est sans autorisation que diverses portes et fenêtres (et cadres) en plastique du bâtiment ECA n° 497 de la rue Charpentier ont été installées. C'est également sans autorisation qu'un appartement a été aménagé dans les combles. d) Concernant la mise en conformité de tous les contre coeurs des fenêtres selon la norme SIA 358 et la pose de gardes corps sur toutes les ouvertures non-conformes, il s'agit d'exigences qui n'ont pas été contestées par la recourante. Le tribunal part ainsi de l'idée qu'elles ont été admises et n'entrera pas en matière sur ces questions.

E. 3

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 pas 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 (TA, arrêt AC.2004.0248 du 31 mai 2006 consid. 5; ATF 123 II 248 consid. 4 p. 255; 111 Ib 213 consid. 6 p. 221 s.; 108 Ia 216 consid. 4b p. 218). 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 (ATF 111 Ib 213 consid. 6 p. 221; 108 Ia 216 consid. 4 p. 217; TA, arrêt AC.2002.0221 du 18 mai 2005, résumé in: Benoît Bovay/Denis Sulliger, Aménagement du

territoire, droit public des constructions et permis de construire, Jurisprudence rendue en 2005 par le Tribunal administratif du canton de Vaud, RDAF 2006 I, p. 199 ss n° 77; RDAF 1993 p. 310 consid. 2b et les arrêts cités; ATF 1C_167/2007 du 7 décembre 2007 consid. 6.1). b) En l'occurrence, le remplacement de toutes les portes et fenêtres du bâtiment en cause, lesquelles sont actuellement en plastique, par des portes et fenêtres en bois comme exigé par l'autorité intimée (qui se réfère au préavis de la Section des monuments historiques du Département des infrastructures dans la détermination CAMAC du 24 mai 2006 et à l'engagement exprimé par la recourante dans sa lettre du 2 mai 2006) – de même que le rétablissement de l'encadrement de la porte extérieure – n'est ni disproportionné, ni contraire au principe de la bonne foi. L'installation d'ouvertures en plastique sur la façade et la modification de l'encadrement de la porte du bâtiment concerné contrevient clairement à l'intérêt public visé par la loi vaudoise sur la protection de la nature des monuments et des sites du 10 décembre 1969 (LPNMS; RSV 450.11). Sur la base de cette loi et de la directive établie par le SIPAL concernant le recensement architectural du canton de Vaud, le bâtiment concerné, qui a reçu la note 3, ne peut être modifié qu'à la condition de ne pas altérer les qualités qui ont justifié sa note. De plus, ce bâtiment se trouve au cœur de la ville de Bex, qui est classé en périmètre de sauvegarde A selon l'ISOS. La recourante était d'ailleurs bien consciente de ces obligations puisqu'elle s'était engagée, en utilisant du bois, à ne pas altérer les qualités du bâtiment. Au vu de l'importance de l'intérêt public en jeu, de la mauvaise foi manifeste de la recourante et du caractère modéré de la remise en état exigée, il y a lieu de confirmer sur ce point la décision attaquée. c) Il faut également confirmer la décision litigieuse en tant qu'elle exige la présentation d'un dossier complet comprenant des plans d'exécution dressés par un architecte reconnu, ainsi qu'un plan de situation établi par un géomètre officiel afin de soumettre l'appartement aménagé dans les combles à l'enquête publique. Comme déjà évoqué ci-dessus, il ne s'agit pas de modifications de minime importance qui pourraient être dispensées d'enquête publique. L'hypothèse d'une dispense d'enquête publique n'entre en outre pas en considération dès lors qu'une telle dispense présupposerait selon l'art. 72d d u règlement d'application du 19 septembre 1986 de la LATC (RLATC; RSV 700.11.1) l'absence de tout intérêt digne de protection des voisins, hypothèse non confirmée en l'espèce. II. Le bâtiment n°ECA 495

E. 4

La recourante a déclaré à plusieurs reprises qu'elle entendait effectuer des travaux sur le bâtiment n° ECA 495 (salle de dessin et d'expositions), sans donner plus de précisions à la municipalité. Constatant que des travaux de rénovation étaient en cours, cette dernière a, par correspondance du 14 novembre 2006, indiqué à la recourante qu'elle acceptait l'engagement de ces travaux, mais prononçait l'interdiction d'utiliser ces locaux ou d'y habiter tant qu'un rapport géotechnique n'aurait pas été établi. Un tel rapport a été établi le 5 mars 2007 et produit à la municipalité le 6 mars 2007. Au vu des considérations qui précèdent, il s'avère que seuls des travaux de rénovation avaient été autorisés; c'est ainsi sans autorisation que diverses portes et fenêtres (et cadres) en plastique ont été installées. C'est également sans autorisation qu'un appartement a été aménagé. Comme pour le bâtiment n° ECA 497, le remplacement de toutes les portes et fenêtres du bâtiment actuellement en plastique par des matériaux en bois tel qu'exigé par l'autorité intimée (qui se réfère au préavis de la Section des monuments historiques du Département des infrastructures dans la détermination CAMAC du 24 mai 2006 et à l'engagement exprimé par la recourante dans sa lettre du 2 mai 2006) pour le bâtiment n° ECA 495 n'est ni

disproportionné ni contraire au principe de la bonne foi. Il faut également confirmer la décision attaquée en tant qu'elle exige la présentation d'un dossier complet comprenant des plans d'exécution dressés par un architecte reconnu ainsi qu'un plan de situation établi par un géomètre officiel afin de soumettre l'appartement aménagé dans le bâtiment à l'enquête publique. En effet, la transformation d'une salle de dessin en appartement ne peut pas être qualifiée de modification de minime importance qui pourrait être dispensée d'enquête publique. L'hypothèse d'une dispense d'enquête publique n'entre en outre pas en considération dès lors qu'une telle dispense présupposerait selon l'art. 72d RATC l'absence de tout intérêt digne de protection des voisins, hypothèse non confirmée en l'espèce.

E. 5

Dans son recours, la recourante a conclu à la délivrance d'un permis d'habiter s'agissant des bâtiments n os ECA 495 et 497. Le permis d'habiter est régi par l'art. 128 al. 1 LATC dont la teneur est la suivante: "Aucune construction nouvelle ou transformée ne peut être occupée sans l'autorisation de la municipalité. Cette autorisation, donnée sous la forme d'un permis, ne peut être délivrée que si les conditions fixées par le permis de construire ont été respectées et si l'exécution correspond aux plans mis à l'enquête. Le préavis de la Commission de salubrité est requis". L'institution du permis d'habiter est uniquement destinée à permettre à la municipalité de vérifier que la construction est conforme aux plans approuvés ainsi qu'aux conditions posées dans le permis de construire et que les travaux extérieurs et intérieurs sont suffisamment achevés pour assurer la sécurité et la santé des habitants. Elle permet ainsi de sanctionner le propriétaire qui n'aurait pas respecté les plans et les conditions posées dans le permis de construire (RDAF 1968 p. 266). Le permis d'habiter est lié à la procédure de permis de construire; il représente un constat final de la conformité des travaux à la loi et aux règlements (TA, arrêt AC.2007.0047 du 6 septembre 2007 consid. 1, résumé in: Benoît Bovay/Denis Sulliger, Aménagement du territoire, droit public des constructions et permis de construire, Jurisprudence rendue en 2007 par le Tribunal administratif du canton de Vaud, RDAF 2008 I, p. 215 ss n° 89; AC.1997.0224 du 3 juin 1999 consid. 2a). En l'occurrence, il a été constaté ci-dessus que les bâtiments n os ECA 495 et 497 n'avaient pas été réalisés conformément aux exigences légales. La recourante ne peut dès lors clairement pas prétendre à la délivrance d'un permis d'habiter et ses conclusions doivent dès lors être rejetées sur ce point également.

E. 6

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée maintenue. Compte tenu de la durée de la procédure, un nouveau délai sera impartit à la recourante pour exécuter la décision attaquée. Vu l'issue du pourvoi, un émolument de justice et des dépens en faveur de l'autorité intimée, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, seront mis à la charge de la recourante (art. 55 al. 1 LJPA).