

VD_OMNI AC.2009.0064 vom 4. November 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-11-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2009.0064

FR: VD_OMNI AC.2009.0064 du 4 novembre 2010

IT: VD_OMNI AC.2009.0064 del 4 novembre 2010

Regeste

DAVET/Municipalité de Vufflens-le-Château | L'art. 40a RLATC est dénué de base légale. La compétence du Conseil d'Etat pour édicter des règles de droit se limite aux cas où la Constitution ou la loi lui attribue le pouvoir de réglementer lui-même un problème déterminé. Dans la mesure où la LATC ne contient aucune règle de fond en matière de création de places de parc, on ne peut pas considérer que l'art. 40a RLATC a la fonction de préciser une norme matérielle supérieure. On ne peut pas non plus y voir une disposition d'exécution de l'art. 47 al. 2 ch. 6 LATC, soit une règle qui définit le contenu des plans et des règlements d'affectation, mais ne confère aucune compétence législative particulière au Conseil d'Etat.

Erwägungen

E. 1

Déposé en temps utile, le recours satisfait aux conditions formelles énoncées à l'art. 79 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Aux termes des art. 105 al. 1 et 130 al. 2 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), la municipalité, à son défaut le département, 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 (ATF 108 Ia 216 consid. 4b p. 218, traduit in JdT 1984 I p. 514). 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. Le fait qu'un administré ne

puisse se prévaloir de sa bonne foi ne le prive pas de la possibilité d'invoquer le principe de la proportionnalité: il constitue cependant un élément d'appréciation en sa défaveur (ATF 111 Ib 213 consid. 6 p. 221, traduit in JdT 1987 p. 564; 108 Ia 216 consid. 4 p. 217, traduit in JdT 1984 I p. 514; RDAF 2006 p. 260; RDAF 1993 p. 310 consid. 2b et les arrêts cités; ATF 1C_167/2007 du 7 décembre 2007 consid. 6.1).

E. 3

Il ressort clairement des pièces du dossier et des constatations faites lors de l'inspection locale que le lot n° 1 a été divisé en deux appartements. Un des accès reliant les pièces situées au nord du premier étage au reste de l'appartement est désormais constitué d'une double porte, dont l'une, côté vestibule, a été ajoutée après coup. La cour n'a pas constaté la présence d'éléments d'isolation entre les deux portes, comme cela ressort du rapport du 15 décembre 2008 et des déclarations d'Olivier Arbenz, qui s'était fait l'écho des paroles de la propriétaire. Mais cet accès, même s'il n'a pas été condamné, ne permet plus de circuler librement entre les pièces qu'il relie. Le fait que le locataire dispose de la clef de l'une des portes et la propriétaire de la seconde laisse la possibilité à chacun, unilatéralement, d'empêcher l'autre de circuler dans une partie de l'appartement, si bien que le logement est divisé en deux entités distinctes. L'autre accès est désormais bloqué par un panneau fixe. Même si l'ouvrage ne comporte pas de maçonnerie, l'accès est condamné. De plus, les pièces situées au nord du premier étage du lot n° 1 ont été aménagées de manière à pouvoir être utilisées indépendamment du reste de l'appartement. S'y trouvent un WC-douche, une cuisinette, un compteur d'électricité propre et une prise téléphonique, selon les déclarations de Gérard Davet lors de l'inspection locale du 13 septembre 2010. Enfin, il est possible d'accéder de l'extérieur à chacun des deux appartements du lot n° 1 indépendamment, ce qui rend le passage de l'un à l'autre inutile.

E. 4

a) L'art. 42 RPA dispose notamment ce qui suit: "Le nombre de places de stationnement pour les voitures est fixé au minimum à deux plus 1/2 pour visiteurs par unité d'habitation, le chiffre devant être arrondi à l'unité supérieure. La moitié au moins des places requises, excepté celles destinées aux visiteurs, doivent être couvertes, enterrées ou incorporées dans les bâtiments d'habitation ou les annexes. En cas de transformation ou d'agrandissement de bâtiments existants, comportant la création de nouvelles unités de logement ou l'agrandissement important de logements existants, la Municipalité pourra également exiger la création de places de parc correspondant aux nouveaux besoins. La Municipalité peut toutefois autoriser des solutions d'ensemble pour plusieurs bâtiments. [...] La Municipalité peut retirer les permis d'habiter et d'utiliser pour des unités d'habitation et commerciales dont les places de parc exigées n'auraient pas été réalisées, auraient été supprimées, attribuées à d'autres locaux ou affectées à d'autres usages." La création d'un nouveau logement fait passer le nombre de places de stationnement dont doit disposer le bâtiment de dix (4 x 2,5) à treize (5 x 2,5, arrondi à l'entier supérieur). L'immeuble, en raison des transformations qui lui ont été apportées, ne répond donc plus aux exigences de l'art. 42 RPA. b) L'art. 40a 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), intitulé " Places de stationnement pour véhicules à moteur et deux-roues légers non motorisés ", est formulé en ces termes: " 1 La réglementation communale fixe le nombre de places de stationnement pour les véhicules à moteur et les deux-roues légers non motorisés, dans le respect des normes de l'Association suisse de professionnels de la route et des transports et

en fonction de l'importance et de la destination de la construction. 2 A défaut de réglementation communale conforme aux normes en vigueur, celles-ci sont applicables aux véhicules et aux deux-roues légers non motorisés. [...]" Est pertinente en l'occurrence la norme VSS SN 640 281 (" Stationnement, Offre en cases de stationnement pour les voitures de tourisme "), laquelle prévoit, pour les places affectées au logement (chapitre C ch. 9), ce qui suit: "9.1 Cas normal L'offre en case de stationnement à mettre à disposition correspondra aux valeurs indicatives suivantes pour le cas normal - pour les habitants 1 case de stationnement par 100 m² de SBP ou 1 case de stationnement par appartement - pour les visiteurs, il faut ajouter 10% du nombre de cases de stationnement pour les habitants Le nombre de cases de stationnement établi avec ces valeurs indicatives correspond en règle générale à l'offre nécessaire, indépendamment du type de localisation. 9.2 Cas spéciaux Des valeurs indicatives inférieures peuvent être utilisées pour des cas spéciaux tels que les logements pour personnes âgées et les foyers d'étudiants. 9.3 Règle d'arrondissement Ce n'est qu'à la fin des calculs, après avoir fait tous les totaux, qu'interviendra l'arrondissement du nombre de cases de stationnement à l'entier supérieur. 9.4 Conditions locales particulières Il peut être judicieux de s'écarter des valeurs indicatives ci-dessus afin de tenir compte de conditions locales particulières ou de formes spéciales de logement (p. ex. habitat sans voiture)." Si l'on prend pour base de calcul le nombre d'appartements, l'immeuble doit disposer, dans sa configuration actuelle, de cinq cases de stationnement pour les habitants et d'une demie pour les visiteurs (0,1 x 5). Le total, arrondi à l'entier supérieur, est donc de six places. Comme l'immeuble comprend déjà dix cases de stationnement, il répond aux exigences de l'art. 40a RLATC, même après les transformations effectuées. Certes, le nombre de six places n'est qu'une valeur indicative; il n'y a cependant aucune condition locale particulière qui enjoindrait à exiger un nombre de places sensiblement plus élevé. Comme les modifications apportées à l'immeuble n'ont pas modifié la surface brute de plancher (abrégié "SBP", cf. norme VSS SN 640 281 chapitre A ch. 4 et 5.5), aucune place n'est à créer si l'on considère ce critère pour arrêter les besoins en stationnement. L'art. 40a RLATC n'empêche donc pas la légalisation des travaux effectués sans autorisation. c) L'application de l'art. 42 RPA et celle de l'art. 40a RLATC conduisent à des résultats opposés. Suivant le premier, les modifications apportées par la recourante à son immeuble ne sont pas réglementaires; elles le sont en revanche selon le second. L'autorité intimée estime que doit prévaloir l'art. 42 RPA, l'art. 40a RLATC étant, à son sens, dénué de fondement légal. La recourante, quant à elle, considère que l'art. 40a RLATC, postérieur au RPA, l'emporte sur la réglementation communale. aa) La cour de céans ne s'est jamais prononcée sur le fondement légal de l'art. 40a RLATC. Dans un arrêt AC.2008.0190 du 8 décembre 2009, elle a certes affirmé incidemment qu'au regard du texte clair de l'art. 40a RLATC, dans sa teneur en vigueur depuis le 1er mars 2008, les normes de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports l'emportaient désormais sur les règlements communaux qui leur étaient contraires, mais dans un autre arrêt, elle s'était écartée de ces normes alors même que l'autorité communale avait calculé le nombre de places de parc conformément à celles-ci pour tenir compte du caractère particulier de la construction (AC.2007.0291 du 21 avril 2008 consid. 4). Dans un autre arrêt encore, elle a ramené le nombre de places de stationnement au chiffre prévu par le règlement communal, qui était plus généreux que la norme VSS SN 640 281 (AC.2008.0334 du 12 novembre 2009 consid. 4a/cc). D'une manière générale les normes adoptées par une association privée ne sont pas des règles de droit (ATF 132 III 285 consid. 1.3 p. 288 et les références citées). La question de savoir si le

renvoi à de telles normes dans un règlement cantonal d'application suffit à leur conférer un caractère obligatoire et à rendre caduques les dispositions communales qui leur seraient non conformes a simplement été évoquée dans l'arrêt AC.2009.0052 du 29 mars 2010 (consid. 4e), sans qu'une réponse définitive lui soit apportée. Le tribunal a simplement relevé qu'il apparaissait " douteux que l'autonomie communale puisse être restreinte par une simple norme réglementaire " (consid. 4e/bb). bb) La Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) garantit l'autonomie communale dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50 al. 1 Cst.; ATF 131 I 333, consid. 4.4.1 et 4.4.2, p. 341 s.). Selon la jurisprudence, une commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais laisse en tout ou en partie dans la sphère communale en conférant aux autorités municipales une appréciable liberté de décision (ATF 126 I 133 consid. 2 p. 136; 124 I 223 consid. 2b p. 226 s. et les références citées). L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales, voire exceptionnellement par le droit cantonal non écrit et coutumier (ATF 122 I 279 consid. 8b p. 290; 116 Ia 285 consid. 3a p. 287; 115 Ia 42 consid. 3 p. 44 et les arrêts cités). Selon l'art. 139 al. 1 let. d de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; RSV 101.01), les communes disposent d'autonomie, en particulier dans l'aménagement local du territoire. L'art. 47 al. 2 ch. 6 LATC prévoit quant à lui que les règlements communaux peuvent contenir des dispositions relatives notamment à la création de garages et de places de stationnement et à la perception de contributions compensatoires, destinées à couvrir les frais d'aménagement de places de stationnement, à défaut de terrain privé disponible. La commune de Vufflens-le-Château a fait usage de cette possibilité en adoptant l'art. 42 RPA. Il faut donc définir dans quelle mesure le Conseil d'Etat jouit, en la matière, d'une compétence législative et, le cas échéant, si elle l'emporte sur les dispositions communales contraires. cc) Dans le Canton de Vaud, dont la Constitution consacre expressément le principe de la séparation des pouvoirs (art. 89 Cst-VD), la fonction législative appartient au Grand Conseil (art. 103 Cst-VD), les fonctions exécutives et l'administration au Conseil d'Etat (art. 112 et 123 Cst-VD). Selon l'art. 120 al. 2 Cst-VD, le Conseil d'Etat "édicte des règles de droit, dans la mesure où la constitution ou la loi l'y autorisent. Il édicte les dispositions nécessaires à l'application des lois et des décrets" . La compétence du Conseil d'Etat pour édicter des règles de droit (soit des dispositions générales et abstraites qui visent un nombre indéterminé de personnes et de situations et qui imposent des obligations ou confèrent des droits aux personnes physiques ou morales, règlent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités ou fixent une procédure [Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4 ème éd., Zurich 2002, p. 81 n. 383; art. 22 al. 4 de la LF du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale, RS 171.10; ATF 125 I 316 c.2a; 106 Ia 307; CCST.2005.0005]) se limite aux cas où la Constitution ou la loi lui attribue le pouvoir de régler lui-même un problème déterminé. Pour le surplus, il ne peut adopter que des arrêtés ou des règlements d'exécution, qui établissent des règles complémentaires de procédure, précisent et détaillent certaines dispositions de la loi, éventuellement en comblent de véritables lacunes (cf. BO.2004.0023 du 23 décembre 2004 consid. 3; RDAF 1995 p. 78; ATF 114 Ia 286 consid. 5a p. 288; 98 Ia 281 consid. 6b/aa p. 287). La Cst-VD ne donne aucune compétence législative au Conseil d'Etat en matière d'aménagement du territoire. C'est donc à la LATC qu'il faut se reporter. Plusieurs de ses dispositions permettent au Conseil d'Etat d'adopter des règles complétant la loi (p. ex. art. 90 al. 2, 95, 103 al. 2, 108 al. 2, 111 LATC); aucune ne concerne cependant la création de places de stationnement. De

manière plus générale, l'art. 5 LATC prévoit que la loi est complétée par des arrêtés, des règlements et des plans. L'art. 9 al. 2 LATC dispose quant à lui que le Conseil d'Etat a notamment pour attribution d'édicter les règlements cantonaux d'application de la loi. La portée de ces deux dispositions est incertaine. L'analyse des travaux préparatoires ne permet guère de cerner l'ampleur des compétences législatives dont le législateur entendait pourvoir le Conseil d'Etat. En effet, l'exposé des motifs et projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (Bulletin du Grand Conseil [BGC], automne 1985, p. 343 ss) ne contient, dans le commentaire article par article, aucune précision à ce sujet (BGC automne 1985, p. 358 ss), et ces deux articles ont été adoptés sans discussion (BGC automne 1985, p. 587 ss). En l'absence d'une délégation claire au Conseil d'Etat, on ne saurait considérer que celui-ci est libre d'édicter toute disposition en rapport avec l'aménagement du territoire; il faut plutôt voir dans les art. 5 et 9 al. 2 LATC une reprise de la règle générale de l'art. 120 al. 2, 2^{ème} phrase, Cst-VD, qui permet au Conseil d'Etat d'édicter les dispositions nécessaires à l'application des lois - soit uniquement des clauses d'exécution, à l'exclusion de clauses de substitution. dd) Dans la mesure où la LATC ne prévoit aucune règle de fond en matière de création de places de parc, on ne peut pas considérer que l'art. 40a RLATC a la fonction de préciser une norme matérielle supérieure. En effet, une disposition d'exécution ne trouve son fondement que dans une règle à compléter. On ne peut pas non plus voir dans l'art. 40a RLATC une disposition d'exécution de l'art. 47 al. 2 ch. 6 LATC, soit une règle qui définit le contenu des plans et des règlements d'affectation, mais ne confère aucune compétence législative particulière au Conseil d'Etat. Tout au plus celui-ci pourrait-il, si l'art. 40a RLATC devait effectivement être une disposition d'exécution de l'art. 47 al. 2 LATC, préciser ce qui peut ou doit être réglé par l'auteur du plan, mais non comment cela doit l'être. En l'occurrence, le Conseil d'Etat s'est clairement substitué au législateur communal en posant des exigences matérielles en matière de places de stationnement, ce qu'il ne pouvait pas faire dans le cadre d'une simple compétence d'exécution. C'est donc à tort que la recourante estime que l'art. 40a al. 2 RLATC, dénué de base légale, l'emporte sur la réglementation communale. La règle de l'art. 42 RPA est pleinement applicable. Comme l'immeuble de la recourante ne dispose pas de treize cases de stationnement, les transformations, effectuées sans autorisation, sont contraires aux prescriptions matérielles et ne peuvent pas être autorisées a posteriori .

E. 5

Lorsque la recourante a demandé, le 7 septembre 2004, une autorisation pour transformer le lot n° 1 du bâtiment en deux appartements, la municipalité l'a informée que son projet ne respectait pas les exigences du RPA en matière de places de stationnement, mais l'a invitée à compléter sa demande, ce que la recourante n'a pas fait. Saisie d'une demande de réexamen, la municipalité a maintenu sa position, qu'elle a signifiée par le biais d'une décision formelle et motivée. Malgré cette prise de position claire et incontestée, la recourante a partagé le lot n° 1 en deux appartements. Le conseil de la recourante a fait valoir, lors de l'inspection locale du 13 septembre 2010, que sa cliente n'avait pas passé outre la décision de la municipalité, mais qu'elle avait opté pour une autre solution. Il est possible que la recourante ait eu en tête, à la base, une conception des travaux de transformation à faire différente de ceux qui ont été effectivement réalisés. Cependant, comme elle n'a jamais présenté de plans concrets à la municipalité lorsqu'elle a entamé les démarches visant à modifier le lot n° 1, il est impossible, par comparaison, d'établir une éventuelle différence entre un projet initial et les transformations que la cour a pu observer.

Peu importe. La recourante a adressé une demande à la municipalité concernant la division de l'appartement de six pièces en deux logements et a reçu une réponse négative. En opérant des modifications qui ont abouti à un tel résultat, elle a passé outre une décision qui refusait, dans son principe même, quelles qu'en soient les modalités, la création d'un appartement supplémentaire. La recourante, au lieu de se pourvoir contre la décision initiale de la municipalité du 19 octobre 2004 ou d'améliorer son projet en prévoyant la création de places de stationnement, a fait fi de cette décision, pourtant claire. Sa mauvaise foi est patente. L'ordre de remise en état ne peut donc qu'être confirmé, ce d'autant qu'il n'apparaît pas inconcevable, malgré les explications de Gérard Davet lors de l'inspection locale, de créer des nouvelles places de parc. La limite des constructions à la route n'est que de cinq mètres du côté est de la parcelle n° 42 et de deux mètres au sud – sous réserve des constructions secondaires, qui jouissent sur une certaine partie du terrain d'un régime plus favorable; il existe donc de la place pour accueillir des nouvelles cases de stationnement. S'agissant des objections que pourrait émettre le SIPAL, il sied de rappeler que le bâtiment n° ECA 52 n'est pas classé, même s'il a reçu la note de "2" au recensement architectural. Son inscription à l'inventaire des monuments historiques et des antiquités au sens des art. 49 ss LPNMS n'offre que des possibilités d'intervention restreintes au SIPAL, qui ne peut s'opposer à terme à des travaux qu'on voudrait apporter au bâtiment qu'en ouvrant une enquête en vue de classement (art. 14 à 19 LPNMS, applicables par renvoi de l'art. 51 LPNMS). Par ailleurs, il n'est pas évident que les abords du bâtiment – où pourraient être créées des places de stationnement – soient également concernés par la fiche du recensement architectural. Seul le bassin de la cour a été noté (4, soit un " objet bien intégré "), ce qui en soi n'empêche pas qu'on le déplace – étant rappelée l'obligation d'annonce au SIPAL de tous les travaux prévus sur un objet figurant à l'inventaire (art. 16 LPNMS). L'acte constitutif de la PPE peut être remanié afin de modifier l'affectation des jardins, ce d'autant plus facilement que la recourante est la seule propriétaire de tous les lots. Enfin, une solution consistant à prévoir des places de parc pour visiteurs en enfilade mériterait d'être étudiée.

E. 6

Conformément aux art. 45 et 49 al. 1 LPA-VD, un émolument sera mis à la charge de la recourante, qui succombe. Elle supportera également les dépens auxquels a droit la Commune de Vufflens-le-Château, dont la municipalité a procédé par l'intermédiaire d'un avocat et obtient gain de cause (art. 55 LPA-VD).

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