

VD_OMNI AC.2011.0037 vom 26. März 2012

VD Tribunal cantonal, 2012-03-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2011.0037

FR: VD_OMNI AC.2011.0037 du 26 mars 2012

IT: VD_OMNI AC.2011.0037 del 26 marzo 2012

Regeste

MÜLLER, GIHE Sàrl Institut de Hautes Etudes/Municipalité de Montreux, Service de l'environnement et de l'énergie, THAU | L'affectation précise d'une zone d'habitation doit être circonscrite en tenant compte de son intitulé (zone de villas, d'habitations collectives, etc.) et, surtout, du règlement communal. En l'absence d'indication spécifique dans le règlement, la zone de villas est affectée à des maisons destinées à loger une ou plusieurs familles; elle implique une densité d'occupation restreinte. Des activités peuvent y être admises à condition qu'elles n'entraînent pas pour les voisins des inconvénients plus importants que ceux engendrés par l'habitation et qu'elles ne soient qu'accessoires par rapport à l'utilisation générale de la maison d'habitation. Cette faculté doit être comprise dans le sens où elle permet aux habitants d'une villa de vouer une partie de leur maison à autre chose qu'à leur logement. Destinés à des chambres pour étudiants, les deux bâtiments litigieux ne sont pas conformes à la zone de villas, même si leur construction a été dûment autorisée. La situation datant de 25 ans, il n'y a pas lieu d'y revenir. En revanche, l'augmentation massive du nombre de chambres ne peut être régularisée, car elle aggrave l'atteinte à la réglementation. La remise en état ne peut toutefois être ordonnée sous forme de réduction du nombre de lits. Recours partiellement admis.

Erwägungen

E. 1

Les recours formés par le propriétaire Fabien Müller et l'exploitante/locataire GIHE Sàrl sont recevables. Tous deux destinataires de la décision attaquée, les recourants disposent d'un intérêt digne de protection à ce que ce prononcé soit annulé ou modifié (art. 75 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative; LPA-VD; RSV 173.36).

E. 2

S'agissant des violations du droit d'être entendu dénoncées par les recourants, il sied de retenir brièvement qu'à les supposer commises, elles ont été guéries dans la présente procédure de recours où les recourants ont pu largement s'exprimer, y compris dans le cadre de l'inspection locale.

E. 3

Sur le fond, on rappelle que les parcelles 3769 et 3770 supportant les villas litigieuses se situent dans le plan d'extension partiel (PEP) dit "Au Vernex", encore à vigueur à ce jour. A teneur de l'art. 1^{er} RPEP, " les bâtiments autorisés sont destinés à l'habitation (al. 1); l'exercice d'activités professionnelles est autorisé dans la mesure où il n'est pas de nature à causer au voisinage une gêne objectivement appréciable (al. 2). L'art. 2 RPEP ajoute: "Le nombre des logements est limité à deux par bâtiment ". L'art. 12 RPEP précise: " Les dispositions du règlement communal, en particulier celles relatives à la zone de faible

densité, secteur de protection des sites, sont pour le surplus applicables. " En substance, il s'agit ainsi d'une zone de villas. a) Selon l'art. 22 al. 2 let. a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), les constructions et installations doivent être conformes à l'affectation de la zone dans laquelle elles se situent. L'art. 48 al. 1^{er} de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11) précise que les zones à bâtir sont affectées notamment à l'habitation, à l'industrie, à l'artisanat, au commerce, aux constructions et installations publiques ainsi qu'aux équipements publics et privés destinés à la culture, au sport, au tourisme et au délassement; ces types d'affectation peuvent être exclusifs, prioritaires, mixtes, à option, superposés ou limités dans le temps. b) D'une manière générale, les zones d'habitation comprennent les constructions et les installations destinées à la résidence de personnes (Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n. 516 ss p. 230). Déterminer si un usage peut être considéré comme de l'habitat est parfois délicat. Des problèmes d'interprétation peuvent par exemple surgir dans le cas d'hôtels ou d'autres logements exploités à des fins commerciales (Alexander Ruch, Commentaire LAT, 2009, art. 22 n. 71 ss ad art. 22). Le point de savoir si un projet de construction consiste en des habitations individuelles, collectives, groupées ou communautaires ne joue aucun rôle pour en déterminer l'affectation à l' " habitation "; ce critère peut en revanche être décisif lorsque le règlement applicable réserve expressément la zone en cause à un type déterminé d'habitat. En effet, il incombe aux communes de définir l'usage d'habitation prévu et de préciser, cas échéant, les autres activités simultanément autorisées dans la même zone. En somme, l'affectation précise d'une zone d'habitation doit être circonscrite en tenant compte de son intitulé (zone de villas, d'habitations collectives, etc.) et, surtout, du système réglementaire élaboré par le législateur communal, étant précisé que l'autorité communale dispose à cet égard d'une certaine liberté sur laquelle l'autorité cantonale ne doit pas empiéter (AC.2003.0220 du 11 octobre 2004 consid. 2; voir aussi AC.1998.0043 du 29 avril 1998). c) S'agissant des zones de " villas " - comme en l'espèce -, la jurisprudence a défini ce type de bâtiment, en l'absence d'indications spécifiques dans le règlement communal, comme une maison destinée à l'habitation d'une seule famille, villa proprement dite, ou de plusieurs familles, à raison d'une seule famille par étage, villa dite locative. La règle limitant à un le nombre de logement par niveau ne s'oppose toutefois pas à la juxtaposition de deux logements en duplex, chacun d'eux occupant alors deux demi-étages (AC.2008.0150 du 10 juin 2009 consid. 4b; AC.2002.0111 du 10 juillet 2003 consid. 2a; AC.1992.0209 du 14 mai 1993 consid. 1b; prononcé de l'ancienne Commission cantonale de recours en matière de police des constructions [CCRC] n° 5533 du 4 mai 1988 in RDAF 1990 p. 425 ss; CCRC n° 2082 du 22 mai 1967 in RDAF 1969 p. 35 et les références citées). La notion de logement familial implique en outre une densité d'occupation restreinte, en règle générale limitée aux parents et enfants. Les formes d'habitations collectives n'ont pas leur place dans une zone destinée à l'habitation individuelle, dans la mesure où elles impliquent une densité d'utilisation et des inconvénients pour le voisinage plus importants que ceux engendrés par les occupants d'une villa, ce à quoi tend précisément à limiter la zone en cause (AC.1991.0147 du 18 août 1992 consid. 2b/cc; CCRC n° 6736 du 20 novembre 1990). Un règlement communal qui limite à deux le nombre d'appartements dans les villas ou maisons familiales tend à définir une zone à vocation d'habitation, exclusivement, présentant de surcroît un certain caractère résidentiel (AC.2008.0150 du 10 juin 2009 consid. 4b; CCRC n° 5533 du

En l'espèce, il sied d'abord d'examiner si les villas en cause étaient conformes à la zone d'habitation lors de l'octroi des permis de construire, en 1985 et 1986, étant précisé que le RPEP était déjà en vigueur à cette époque. a) Il ressort du dossier que ces deux villas étaient d'emblée destinées aux étudiantes de l'Institut Pierrefeu, en comportant respectivement 5 et 10 chambres meublées, dotées chacune de salles-de-bains. Les étudiantes n'y vivaient que temporairement pendant leurs périodes de cours, et exclusivement dans le but de fréquenter l'école privée appartenant au même propriétaire, en vidant les lieux entre-temps. Ces villas étaient ainsi déjà assimilables à des structures hôtelières, du moins à des hébergements exploités à des fins commerciales, plutôt qu'à l'habitation proprement dite exigée par l'art. 1^{er} al. 1 RPEP, étant rappelé que dans son acception courante, le terme d'habitation ne s'applique pas à une pension ou à un hôtel. De surcroît, les villas ne répondaient manifestement pas à la réglementation de la zone limitant le nombre de logements à deux par bâtiment (art. 2 RPEP). Conformément à la jurisprudence précitée en effet, une telle limitation couvre une notion de logement individuel, qui implique une densité d'occupation restreinte. Le renvoi de l'art. 12 RPEP aux dispositions du règlement communal ordinaire relatives à la zone de faible densité, secteur de protection des sites, confirme du reste la volonté du législateur d'attribuer un caractère résidentiel à ce quartier. Les deux villas n'étaient donc pas conformes, dès l'origine, à la zone d'habitation telle que définie par l'art. 1^{er} al. 1 RPEP (bâtiments destinés à l'habitation) associé à l'art. 2 RPEP (nombre des logements limités à deux par bâtiment). b) Il reste à déterminer si l'affectation des deux villas pouvait néanmoins être admise dans la zone d'habitation en application de l'art. 1^{er} al. 2 RPEP autorisant " l'exercice d'une activité professionnelle dans la mesure où il n'est pas de nature à causer au voisinage une gêne objectivement appréciable ." Déjà en 1985 et 1986, les deux villas n'abritaient pas une activité para-hôtelière accessoire à l'habitation, mais y étaient entièrement consacrées. Or, on rappelle que la jurisprudence a considéré que l'affectation de tout un bâtiment à un autre usage que l'habitation n'est pas conforme à la vocation d'une zone résidentielle. A cela s'ajoute du reste que la municipalité a confirmé en audience qu'un hôtel ne pourrait pas être autorisé dans cette zone (cf. procès-verbal d'audience). Les permis ayant été néanmoins délivrés et la situation datant désormais de plus de vingt-cinq ans, il n'y a pas lieu d'y revenir.

E. 5

Il faut ainsi examiner si les travaux entrepris en 2008 dans les deux villas peuvent être admis au regard de l'art. 80 al. 2 LATC. a) Selon cette disposition, les bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir entrées en force postérieurement peuvent être transformés dans les limites des volumes existants ou agrandis, pour autant qu'il n'en résulte pas une atteinte sensible au développement, au caractère ou à la destination de la zone. Les travaux ne doivent pas aggraver l'atteinte à la réglementation en vigueur ou les inconvénients qui en résultent pour le voisinage. L'art. 80 al. 2 LATC tend à garantir le maintien de la situation acquise aux propriétaires de bâtiments existants non conformes aux règles applicables. Si on prend son contenu à la lettre, les constructions non réglementaires dès leur édification ne sont pas visées par l'art. 80 LATC (v. CCRC n° 6810 du 22 janvier 1991, in RDAF 1992 p. 229 s.). Cette disposition peut néanmoins leur être appliquée par analogie lorsqu'elles sont l'objet d'une tolérance de la part des autorités; il en va a fortiori de même lorsque ces constructions ont été érigées - comme en l'espèce - au bénéfice d'une autorisation qu'il n'est pas question de révoquer (AC.2008.0150 du 10 juin 2009 consid. 3 et les références citées). b) On entend par transformation au sens de l'art. 80 LATC, l'opération modifiant la répartition interne des volumes construits ou l'affectation de tout ou partie de

ces volumes, sans que le gabarit de l'ouvrage ne soit augmenté et sans que, en elle-même, l'affectation de nouveaux locaux ne soit contraire à la réglementation communale. La notion d'aggravation de l'atteinte à la réglementation en vigueur s'apprécie eu égard au but visé par la norme transgressée. Cette disposition n'exclut pas tous les inconvénients que peut entraîner pour le voisinage la transformation ou l'agrandissement d'un bâtiment non réglementaire; elle prohibe seulement l'aggravation des inconvénients qui sont en relation avec l'atteinte à la réglementation. L'art. 80 LATC est exhaustif en ce sens que le droit communal ne peut être ni plus strict, ni plus permissif (AC.2010.0007 du 25 mai 2010 consid. 3b; AC.1991.0147 du 18 août 1002 consid. 2b et les arrêts cités). On précisera encore que les inconvénients dont cette disposition vise à protéger le voisinage se définissent de la même manière que dans le cadre de l'art. 39 du règlement du 19 septembre 1986 d'application de la LATC (RLATC; RSV 700.11.1) concernant les dépendances: ils doivent dépasser ce qui est supportable sans sacrifice excessif (AC.2008.0164 du 29 juin 2009; AC.2008.0026 du 24 février 2009). c) En l'espèce, les travaux litigieux ont consisté à modifier les espaces intérieurs des bâtiments, en augmentant le nombre de chambres de 15 à 23. Ont ainsi été convertis en chambres (avec construction de salles-de-bains) le fitness, la cuisine, le séjour, la salle-à-manger, la bibliothèque, la buanderie et le garage de l'immeuble Cascade (parcelle 3770), de même que la bibliothèque et la salle-à-manger de l'immeuble Clairmont (parcelle 3769). Il s'agit là de travaux de transformation au sens de l'art. 80 al. 2 LATC. En augmentant massivement le nombre de chambres des deux villas, les constructeurs ont accru la capacité d'accueil de ces bâtiments dans la même mesure (la capacité atteignant 45 lits au total selon le bail commercial conclu entre les recourants). Vu le type de séjour des résidents (toujours temporaire, exclusivement lié aux périodes de cours), compte tenu de la présence de clés, de mini coffres-forts et de salles-de-bains pour chaque chambre, vu l'interdiction de cuisiner dans ces immeubles et vu les services de blanchisseurs, nettoyeurs, livreurs destinés à ces bâtiments, la nature hôtelière des villas - liées au campus - s'est de surcroît accentuée. Leur usage s'est encore éloigné de l'affectation d'habitation voulue par le planificateur communal. Cela va exactement à l'encontre du but de l'art. 1 er al. 1 RPEP associé à l'art. 2 RPEP qui, en limitant le nombre d'appartements à deux par villa, vise à limiter la densité d'occupation de la zone. Par ailleurs, l'augmentation, par les travaux effectués, du nombre supplémentaire de résidents potentiels génère incontestablement des inconvénients encore plus importants pour le voisinage, s'agissant notamment des va-et-vient, y compris nocturnes, des résidents et de leurs visites, des difficultés de stationnement, du trafic de voitures ou de navettes. Il s'y ajoute en outre l'intensification du trafic des pourvoyeurs des services. Sous l'angle de la planification, il ne fait dès lors pas de doute, en dépit des mesures prises par les recourants, que les travaux entrepris accroissent de manière significative la gêne objectivement appréciable causée au voisinage par la structure para-hôtelière exploitée dans les deux bâtiments, à l'encontre des exigences de l'art. 1 er al. 2 RPEP. Il n'est pas décisif sur ce point que la présidente du Tribunal d'arrondissement de l'Est vaudois ait considéré, dans un cadre provisionnel, que le caractère excessif des nuisances au regard du droit de voisinage n'était pas établi. Les travaux de transformation ne peuvent donc être régularisés en application de l'art. 80 LATC.

E. 6

On relèvera à toutes fins utiles, sans qu'il ne soit nécessaire de trancher la question au vu de l'issue du recours, que la compatibilité de la nouvelle configuration des villas avec les art. 5 et 6 RPEP relatifs au nombre de niveaux suscite quelques doutes. Ces dispositions sont ainsi rédigées: Art. 5 Le nombre de niveaux est limité à un étage sur rez-de-chaussée. Cet

étage sera obligatoirement aménagé dans les combles. L'art. 72 RPE est applicable à l'exception de son alinéa 2. Art. 6 L'aménagement d'un niveau partiellement habitable en dessous du rez-de-chaussée pourra être autorisé pour autant qu'il bénéficie d'une insolation normale et qu'il soit suffisamment dégagé du terrain naturel sur la façade aval. Les deux bâtiments litigieux comportent trois niveaux, soit le rez inférieur (sous-sol), le rez supérieur (rez) et les combles (étage) selon la terminologie figurant sur les plans. Le niveau le plus bas pourrait ainsi être considéré comme le niveau " en dessous du rez-de-chaussée " au sens de l'art. 6. Dans cette hypothèse, il n'est pas exclu qu'il ne puisse être autorisé qu'à la condition de n'être que " partiellement " habitable. Or, on peut se demander si cette condition était effectivement réalisée lors de l'octroi du permis de construire, respectivement si les transformations consistant notamment à ajouter à ce niveau une chambre pour le bâtiment Cascade (en transformant le fitness) et deux chambres pour le bâtiment Clairmont (en transformant la bibliothèque et de la salle-à-manger), n'entraînent pas une aggravation de l'atteinte aux art. 5 et 6 RPEP, aggravation contraire à l'art. 80 al. 2 LATC.

E. 7

Les aménagements litigieux ne pouvant faire l'objet d'une régularisation, il est inutile d'examiner s'ils devaient faire l'objet d'une mise à l'enquête publique. En revanche, il convient de déterminer dans quelle mesure leur remise en état peut être exigée. a) Selon les art. 105 al. 1 et 130 al. 2 LATC, la municipalité, et à son défaut, le département compétent, est en droit de faire supprimer, aux frais des propriétaires, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. Par démolition, il faut entendre non seulement la démolition proprement dite de travaux effectués sans droit, mais aussi la remise en état des lieux (voir par exemple AC.2008.0178 du 29 décembre 2008; AC.2007.0259 du 6 mai 2008 confirmé par l'ATF 1C_260/2008 du 26 septembre 2008). 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 examiner la nature et l'importance des aspects non réglementaires des travaux et 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 (voir AC.2008.0178 précité et les références citées, notamment RDAF 1982 448). Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édifée sans permis et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité renonce toutefois 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. Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 3 et 4 p. 255; 111 Ib 213 consid. 6 p. 221 et les arrêts cités). En ce qui concerne l'intérêt public lésé, l'application du droit fédéral dérogatoire hors zone à bâtir se doit d'être rigoureuse, de sorte que les autorités chargées de son application puissent le faire de manière cohérente et assurent ainsi le respect du principe

de la sécurité du droit (ATF 132 II 21 consid. 6.4 pp. 39 ss). b) En l'espèce, la municipalité a renoncé à requérir la remise en état des lieux mais s'est bornée, en vue d'appliquer le principe de la proportionnalité, à exiger la réduction du nombre de lits de manière à diminuer le nombre de résidents. La jurisprudence considère qu'il faut veiller, eu égard à la garantie constitutionnelle de la liberté individuelle, à ne pas étendre le champ d'application d'une autorisation de construire au point d'en faire l'instrument d'un contrôle systématique de l'autorité sur la présence et l'activité des personnes ou sur l'utilisation de biens dans les constructions existantes. En d'autres termes, le permis de "construire" ne doit pas devenir une autorisation générique à laquelle l'autorité pourrait sans autre subordonner tous les faits de la vie qu'il pourrait lui paraître souhaitable de soumettre à son contrôle (AC.2004.0236 du 26 avril 2005 consid. 2b; AC.2003.0178 du 27 avril 2004; AC.1997.0044 du 23 novembre 1999; AC.2001.0029 du 8 octobre 2001). Dans ce sens, même si l'on conçoit bien l'esprit dans lequel la municipalité l'a choisie, la solution consistant à ordonner la réduction du nombre de lits - à savoir du nombre de résidents -, ne peut être agréée dès lors qu'elle ne relève pas du droit public des constructions et déborde des compétences de la municipalité. Sous l'angle du droit public des constructions, seule une décision de remise en état portant sur les travaux réalisés illicitement est envisageable. La décision doit ainsi être annulée et le dossier renvoyé à la municipalité pour qu'elle rende une nouvelle décision, dans le sens des considérants.

E. 8

Compte tenu de l'issue du recours, il sied de rejeter la conclusion subsidiaire des recourants tendant à la suspension de la cause jusqu'à droit connu sur l'affaire portée au civil.

E. 9

Vu ce qui précède, le recours doit être partiellement admis, la décision attaquée doit être annulée et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. En l'espèce, les recourants et les tiers intéressés n'obtenant chacun que partiellement gain de cause, l'émolument judiciaire doit être partagé à part égale entre eux. Vu le sort du recours, il n'est pas alloué de dépens.

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