

VD_OMNI AC.2011.0115 vom 25. Mai 2012

VD Tribunal cantonal, 2012-05-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2011.0115

FR: VD_OMNI AC.2011.0115 du 25 mai 2012

IT: VD_OMNI AC.2011.0115 del 25 maggio 2012

Regeste

BONNABRY/Municipalité de Lausanne, LOGEMENT IDEAL | Recours d'un voisin contre une décision confirmant l'octroi d'un permis de construire une cheminée, ouvrage considéré comme de minime importance par la Municipalité et dès lors dispensé d'enquête publique. Il a pu être constaté à l'occasion d'une inspection locale que la configuration du toit de l'immeuble en cause ne pouvait sans autre être assimilée à un "simple" toit plat, compte tenu notamment de la présence d'une superstructure liée à la cage d'escaliers située à quelques mètres de la cheminée, et s'apparentait bien plutôt à un bâtiment de "forme complexe" au sens des recommandations applicables; dans ces conditions, et compte tenu du fait que l'orifice de la cheminée est situé à un niveau inférieur à la partie la plus élevée de l'immeuble, il est à présumer que l'installation litigieuse ne permet pas une bonne évacuation des émissions gazeuses, de sorte que les conditions d'une dispense d'enquête publique ne sont pas réunies. Il appartiendra dans ce cadre à la constructrice de présenter une demande de permis de construire conforme aux exigences légales, les plans figurant au dossier ne permettant pas de se représenter la configuration du bâtiment; l'autorité intimée sollicitera par ailleurs l'avis du SEVEN, afin d'apprécier la façon dont il convient de tenir compte des recommandations dans le cadre d'une telle configuration. Admission du recours et annulation de la décision attaquée, le dossier de la cause étant renvoyé à l'autorité intimée afin qu'elle en complète l'instruction dans le sens des considérants puis rende une nouvelle décision.

Erwägungen

E. 1

Interjeté dans le délai légal de trente jours suivant la notification de la décision entreprise (art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative - LPA-VD; RSV 173.36), indépendamment même de la suspension du délai durant les fêtes judiciaires (art. 96 al. 1 let. a LPA-VD), le recours a été déposé en temps utile.

E. 2

Dans la décision attaquée, l'autorité intimée a en substance confirmé que la cheminée litigieuse pouvait être dispensée d'enquête publique, s'agissant d'un ouvrage de minime importance et qui n'était pas susceptible de porter atteinte à des intérêts dignes de protection (en particulier de voisins). Le recourant conteste ce point, et conclut principalement à l'annulation de la décision et au renvoi du dossier à l'autorité intimée pour mise à l'enquête publique de la cheminée en cause. Il convient dès lors d'examiner en premier lieu si l'autorité intimée pouvait dispenser la construction litigieuse d'enquête publique, cette question étant étroitement liée, comme on le verra ci-après, à celle de la qualité pour agir du recourant. a) Aux termes de l'art. 109 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), la demande de

permis de construire doit être mise à l'enquête publique par la municipalité pendant trente jours (al. 1), les oppositions motivées et les observations pouvant être déposées par écrit au greffe municipal dans le délai d'enquête (al. 4). Selon l'art. 116 LATC, les auteurs d'oppositions motivées ou d'observations sont avisés de la décision accordant ou refusant le permis, avec l'indication des dispositions légales et réglementaires invoquées, lorsque l'opposition est écartée (al. 1); pour les oppositions, l'avis, sous pli recommandé, précise en outre la voie, le mode et le délai de recours (al. 2). A teneur de l'art. 11 LATC, la municipalité peut dispenser d'enquête publique les projets de minime importance, notamment ceux qui sont mentionnés dans le règlement cantonal. Dans ce cadre, l'art. 72d du règlement d'application de la LATC, du 19 septembre 1986 (RLATC; RSV 700.11.1), donne une liste (exemplative) des "objets pouvant être dispensés d'enquête publique"; cette disposition précise qu'une telle dispense n'est admissible que pour autant qu'aucun intérêt public prépondérant ne soit touché et que les objets en cause ne soient pas susceptibles de porter atteinte à des intérêts dignes de protection, en particulier à ceux des voisins (al. 1). La notion d'intérêt digne de protection à laquelle il est fait référence l'art. 72d al. 1 RLATC correspond à celle définie par la jurisprudence pour déterminer la qualité pour recourir; en d'autres termes, il faut qu'aucune personne ayant la qualité pour recourir devant la Cour de droit administratif et public (notamment les voisins) ne soit touchée par la construction en cause (cf. arrêt AC.2009.0158 du 7 décembre 2009 consid. 4a et les références). A cet égard, l'art. 75 let. a LPA-VD prévoit qu'à qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Selon la jurisprudence, l'intérêt digne de protection consiste en l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Un tel intérêt implique que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés. En outre, l'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération; le recours d'un particulier formé dans l'intérêt général ou dans l'intérêt d'un tiers, soit l'action dite populaire, est exclu (cf. arrêt AC.2010.0250 du 7 juin 2011 consid. 1b et les références). S'agissant en particulier du domaine du droit des constructions, il convient d'apprécier dans ce cadre s'il est certain ou très vraisemblable que l'installation ou la construction litigieuse sera à l'origine d'immissions - bruit, poussières, vibrations, lumière ou fumée, notamment - atteignant spécialement les voisins, lesquels, même s'ils sont situés à une certaine distance, peuvent en pareille hypothèse se voir reconnaître la qualité pour recourir (arrêt AC.2011.0103 du 30 janvier 2012 consid. 1a et les références). En l'espèce, il convient ainsi de déterminer si la cheminée litigieuse est susceptible de provoquer des inconvénients pour le voisinage, singulièrement pour le recourant. Il s'impose de constater d'emblée que les arguments de ce dernier en lien avec l'usage d'une partie de la toiture en tant que terrasse d'agrément ne sauraient être retenus dans ce cadre, dès lors que, comme le relève à juste titre l'autorité intimée, l'intéressé ne saurait se prévaloir personnellement d'un éventuel usage de cette terrasse - de sorte que son recours s'apparente, sur ce point, à une action populaire. b) Selon la jurisprudence, une cheminée est de nature à porter préjudice au voisinage si les conditions d'évacuation de l'air vicié ne sont pas conformes au droit fédéral de la protection de l'environnement (cf. arrêt AC.2005.0121 du 27 avril 2006 consid. 1c). A

cet égard, la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE; RS 814.01) prévoit que les pollutions atmosphériques (notamment) doivent être limitées par des mesures prises à la source (art. 11 al. 1); les limitations d'émission figurent dans des ordonnances (art. 12 al. 2). En particulier, l'art. 6 de l'ordonnance fédérale du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair; RS 814.318.142.1) dispose que les émissions seront captées aussi complètement et aussi près que possible de leur source, et évacuées de telle sorte qu'il n'en résulte pas d'immissions excessives (al. 1); leur rejet s'effectuera en général au-dessus des toits, par une cheminée ou un conduit d'évacuation (al. 2). En vertu de l'art. 36 al. 3 OPair, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication peut édicter des dispositions exécutives et complémentaires, notamment sur les cheminées (let. c). Dans ce cadre, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (devenu dans l'intervalle le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication) a émis le 15 décembre 1989 des "recommandations sur la hauteur minimal[e] des cheminées sur toit" (ci-après: les recommandations), destinées à déterminer les hauteurs de cheminée nécessaires pour évacuer les émissions au-dessus des toits au sens de l'art. 6 al. 2 OPair (cf. ch. 11 des recommandations); si ces recommandations n'ont pas force de loi, l'autorité ne saurait s'en écarter sans motifs particuliers, dans la mesure où elles sont l'expression des connaissances et expériences de spécialistes avertis, soit de ce qui est considéré comme conforme aux règles de l'art et nécessaire pour une bonne application de la loi (cf. ATF 1C_97/2007 du 10 septembre 2007 consid. 2.4; ATF 1A.121/2005 du 28 novembre 2005; arrêt AC.2010.0353 du 23 décembre 2011 consid. 11b). Selon les recommandations, les cheminées seront autant que possible placées, sur les toits à deux pans, "au faite ou à proximité immédiate du faite", sur les toits plats, "près du côté étroit du bâtiment", et, pour les bâtiments "en gradins", "sur la partie la plus élevée du bâtiment" (ch. 23). Concernant les "petites installations de chauffage" - comme en l'espèce, s'agissant d'une chaudière à gaz d'une puissance calorifique inférieure à 350 kW (cf. ch. 31) -, l'orifice de la cheminée doit dépasser de 0.5 m au moins "la partie la plus élevée du bâtiment (p. ex. le faite)", respectivement de 1.5 m au moins "la surface d'un toit plat" (ch. 32 al. 1); lorsque la situation l'exige, l'autorité prescrira des hauteurs plus importantes pour les cheminées, par exemple lorsque l'on se trouve en présence de forme complexe, ou encore lorsque l'on se trouve en présence de zones de construction spéciales avec des bâtiments de hauteurs inégales ou en terrasse (ch. 7). Les recommandations contiennent une "annexe avec des exemples", dont il résulte en particulier ce qui suit: c) En l'occurrence, l'autorité intimée a en substance retenu que, dans la mesure où l'orifice de la cheminée dépassait de 1.5 m au moins (soit de 2 m, selon la décision attaquée) le toit plat du bâtiment, les exigences posées par les recommandations étaient respectées. Cela étant, il a pu être constaté à l'occasion de l'inspection locale mise en œuvre le 7 mai 2012 que le toit de l'immeuble comprenait une superstructure liée à la cage d'escaliers relativement conséquente, située à quelques mètres de la cheminée, et que la hauteur de la partie de la façade située à l'arrière de cette superstructure (depuis la cheminée) dépassait également celle du toit plat (de l'ordre de 2 m environ), comme représenté de façon très schématique ci-dessous: Il s'impose de constater qu'une telle configuration ne saurait sans autre être assimilée à un "simple" toit plat, tel que représenté dans les exemples annexés aux recommandations reproduits ci-dessus; compte tenu de la superstructure liée à la cage d'escaliers et de la différence de niveau avec la partie de l'immeuble située à l'arrière de celle-ci, elle s'apparente bien plutôt à un bâtiment de "forme complexe" au sens du ch. 7 de ces recommandations - hypothèse permettant le cas échéant à

l'autorité d'imposer une hauteur plus importante. Dans ce cadre, l'orifice de la cheminée est situé à un niveau inférieur à la partie la plus élevée du bâtiment (savoir la superstructure liée à la cage d'escaliers, sise à quelques mètres seulement) et ne semble pas dépasser, à tout le moins pas de façon significative, la partie de l'immeuble située à l'arrière de cette superstructure; or, dans les exemples annexés aux recommandations, il apparaît que l'orifice de la cheminée se situe dans tous les cas à une hauteur dépassant de 0.5 m au moins la partie la plus élevée du bâtiment (à l'exception du dernier exemple, qui concerne un cas particulier). Dans ces conditions, compte tenu de la différence de niveau entre le point le plus élevé du bâtiment et l'orifice de la cheminée, respectivement de la configuration du bâtiment, il est à présumer que l'installation litigieuse ne permette pas une bonne évacuation des émissions gazeuses et qu'elle soit de nature à provoquer des immissions de fumée et/ou d'odeurs excessives pour le voisinage (cf. pour comparaison arrêt AC.2005.0121 précité, consid. 1c/cc); l'affirmation de l'autorité intimée dans son écriture du 30 janvier 2012, selon laquelle l'existence d'une superstructure liée à la cage d'escalier ne devrait pas être prise en considération dans la mesure notamment où "elle ne perturbe en rien l'évacuation des fumées de la cheminée, celle-ci se trouvant implantée à une distance suffisante", n'apparaît à cet égard fondée sur aucun élément probant, et ne saurait dès lors être retenue. On précisera ici qu'en l'absence d'un avis neutre et spécialisé sur ce point, on ne saurait pas davantage considéré comme établi que les émissions de la cheminée seraient totalement inodores, dès lors que le recourant le conteste. En définitive, dans la mesure où les exigences posées par les recommandations n'apparaissent pas respectées, l'installation litigieuse est réputée susceptible de porter atteinte à des intérêts dignes de protection, de sorte que les conditions d'une dispense d'enquête publique ne sont pas réunies. S'agissant spécifiquement du recourant, compte tenu de la situation de sa parcelle, respectivement de son habitation, en regard de la cheminée litigieuse, on ne saurait exclure a priori qu'il puisse être touché par les immissions en cause, ce qui suffit pour que la qualité pour recourir lui soit reconnue. A cet égard, la notion de "rayon du périmètre circulaire affecté par l'installation" à laquelle se réfère l'autorité intimée en lien avec les installations de moyenne puissance ne doit pas être comprise en ce sens que les nuisances seraient dans tous les cas limitées à ce périmètre; cette notion a bien plutôt pour finalité de déterminer le "niveau d'immission" au sens du ch. 6 des recommandations, singulièrement les éventuelles "zones d'obstacles" (cf. ch. 62 al. 1 et al. 3).

E. 3

Il reste à examiner les conséquences de l'absence d'enquête publique dans le cas d'espèce. a) Selon la jurisprudence, l'inobservation des règles de police des constructions relatives aux formalités de l'enquête publique ne suffit pas pour refuser ou annuler l'autorisation de construire délivrée sans enquête. La seule violation des dispositions de forme relatives à la procédure d'autorisation de construire ne permet en principe pas d'ordonner la suppression de travaux qui, s'ils avaient fait l'objet d'une demande en bonne et due forme, auraient dû être autorisés. D'autre part, pour juger si des travaux réalisés sans enquête publique sont conformes aux dispositions légales et réglementaires, il ne se justifie pas nécessairement de les soumettre après coup à une telle enquête, lorsque cette mesure apparaît inutile à la sauvegarde des intérêts des tiers et n'est pas susceptible d'apporter au débat des éléments nouveaux (cf. arrêt GE.2009.0203 du 25 août 2011 consid. 2c et les références). Pour que l'autorité puisse renoncer à l'ouverture d'une enquête publique après la réalisation de travaux, il faut tout d'abord que les "opposants" aient été informés du projet litigieux de manière à pouvoir se déterminer en connaissance de cause. Un croquis sommaire avec la

description de l'ouvrage qui ne comporte pas les éléments déterminants pour se prononcer (tels que la couleur définitive, les matériaux, les dimensions précises de l'ouvrage, la taille des ouvertures, la hauteur de la toiture et le mode de couverture) ne suffit pas. De surcroît, la construction déjà partiellement ou totalement réalisée ne permet pas toujours d'obtenir des renseignements précis d'ordre technique ou sur les dimensions de l'ouvrage, s'agissant en particulier de son importance, de son impact et de ses nuisances pour les tiers. Le tribunal doit par ailleurs tenir compte du fait que les travaux réalisés sans autorisation ou au bénéfice d'une dispense d'enquête publique accordée à tort par la municipalité ne doivent pas placer le constructeur dans une position plus favorable que celui qui effectue toutes les démarches afin de respecter les formalités de l'enquête publique (arrêt AC.2009.0255 du 30 mars 2011 consid. 2b). b) En l'espèce, pour assurer une application correcte de l'art. 6 OPair, en conformité avec les recommandations, la municipalité doit pouvoir déterminer précisément la situation de la cheminée par rapport au niveau le plus élevé de la toiture et aux constructions voisines les plus exposées (cf. arrêt AC.2005.0121 précité, consid. 2b). Or, les plans soumis à l'autorité intimée par la constructrice ne représentent ni la superstructure liée à la cage d'escaliers, ni la différence de niveau entre la partie de la toiture sur laquelle est installée la cheminée et celle située à l'arrière de cette superstructure; ils ne contiennent en outre aucune coupe figurant la situation (en termes de distance et de hauteur) des constructions voisines, en particulier de celle du recourant. Par ailleurs, le dossier n'a pas été soumis au Service de l'environnement et de l'énergie (SEVEN), lequel n'a dès lors pas eu l'occasion de se déterminer sur les mesures préventives de limitation des émissions de cheminée. A cet égard, s'il est vrai que l'art. 2 du règlement d'application de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, du 8 novembre 1989 (RVLPE; RSV 814.01.1), attribue à la municipalité la compétence d'appliquer les dispositions de la législation fédérale sur la protection de l'environnement dans le cadre de l'octroi du permis de construire (dans la mesure où ce dernier n'est pas soumis à une autorisation spéciale cantonale), l'art. 6 al. 3 de ce même règlement prévoit que le service spécialisé en matière de protection de l'environnement renseigne les autorités sur l'adoption des mesures visant à réduire les nuisances. Ainsi, dans une situation inhabituelle de nuisances particulières, l'autorité municipale a la possibilité de requérir l'avis du service spécialisé pour statuer sur la demande (cf. arrêt AC.2005.0121 précité, consid. 2b in fine et la référence). Cela étant, il s'impose de constater qu'une enquête publique apporterait des éléments nouveaux par rapport aux questions de droit litigieuses dans le cas d'espèce: d'une part en effet, les plans à compléter par la constructrice permettraient de déterminer les distances et différences d'altitude précises entre la cheminée, la superstructure liée à la cage d'escaliers et la partie de l'immeuble située à l'arrière de celle-ci; d'autre part, l'avis du service spécialisé de la protection de l'environnement permettrait d'apprécier la façon dont il convient de tenir compte des directives fédérales dans le cadre de la configuration particulière de la toiture de l'immeuble. Il n'est en outre pas exclu que d'autres propriétés voisines soient également soumises à des immissions excessives, et que les voisins en cause ne se soient pas manifesté faute d'avoir une connaissance complète de la situation de fait et de droit applicable à l'installation. La mise en œuvre d'une enquête publique apparaît ainsi nécessaire pour statuer sur la conformité des travaux aux dispositions de droit fédéral sur la protection de l'environnement. Il appartiendra à la constructrice de présenter une demande de permis de construire conforme aux exigences des art. 109 LATC et 69 RLATC, comprenant notamment un plan représentant la configuration particulière du toit de l'immeuble (y compris la superstructure liée à la cage d'escaliers et la différence de niveau

de la toiture), ainsi que la situation des constructions voisines. L'autorité intimée sollicitera par ailleurs l'avis du SEVEN quant aux mesures préventives de limitation des émissions qu'elle peut imposer, afin d'éviter que l'utilisation de la cheminée ne provoque des immissions excessives; ce service pourra alors tenir compte de l'ensemble des circonstances, savoir notamment la configuration particulière de la toiture de l'immeuble, la situation des propriétés voisines et la direction des vents dominants, afin de garantir le respect de l'art. 6 OPair. Il appartiendra ensuite à la municipalité intimée de statuer conformément aux dispositions de l'art. 116 LATC, en notifiant sa décision aux éventuels opposants intervenus dans le cadre de l'enquête publique.

E. 4

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée, le dossier de la cause étant renvoyé à l'autorité intimée pour qu'elle invite la constructrice à déposer une demande formelle d'autorisation de construire. Conformément aux art. 49 al. 1 et 55 al. 2 LPA-VD, les frais et dépens sont mis à la charge de la partie déboutée. Selon la jurisprudence, lorsque la procédure met en présence, outre le recourant et l'autorité intimée, une ou plusieurs parties dont les intérêts sont opposés à ceux du recourant - en l'espèce, la constructrice -, c'est en principe à cette partie adverse déboutée, à l'exclusion de la collectivité publique dont la décision est annulée ou modifiée, d'assumer les frais et dépens. Cette règle n'est toutefois pas absolue, les frais pouvant être mis à charge de la commune si les circonstances le justifient; tel peut notamment être le cas lorsque les frais de procédure sont entraînés exclusivement par une erreur administrative. Enfin, si l'équité l'exige, l'émolument peut être réparti entre la commune et les tiers intéressés (arrêt AC.2011.0052 du 30 avril 2012 consid. 5 et les références). En l'espèce, dès lors que la procédure a été provoquée par la réalisation de travaux sans enquête publique, il y a lieu de mettre l'émolument judiciaire, par 2'500 fr., à la charge de la constructrice (cf. arrêt AC.2005.0121 précité, consid. 3). Il n'y a pas lieu d'allouer d'indemnité à titre de dépens, le recourant ayant procédé seul (cf. art. 55 al. 1 LPA-VD).

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