

VD_OMNI AC.2011.0238 vom 3. August 2012

VD Tribunal cantonal, 2012-08-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2011.0238

FR: VD_OMNI AC.2011.0238 du 3 août 2012

IT: VD_OMNI AC.2011.0238 del 3 agosto 2012

Regeste

ROCHAT/Municipalité d'Etagnières, Acheson | Rappel de la définition des constructions installations que le droit fédéral soumet à autorisation (permis de construire). Pour déterminer si une mesure constructive est suffisamment importante pour être soumise à la procédure d'autorisation, il faut se demander si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, la réalisation du projet entraînera sur le territoire, l'équipement et l'environnement des conséquences si importantes qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable. Le droit cantonal peut être plus exigeant mais en droit vaudois, le législateur cantonal s'est au contraire régulièrement préoccupé, au cours des modifications successives de la LATC, d'utiliser la marge que lui laisse le droit fédéral pour assouplir le régime des constructions. Les dispositions permettant de renoncer à toute autorisation ont été progressivement étendues. En particulier, les travaux intérieurs ont été successivement dispensés d'enquête publique, puis dispensés même d'autorisation. Annulation d'une décision refusant l'autorisation d'aménager un coin cuisine dans un local habitable existant et constat que cet aménagement n'est pas soumis à autorisation.

Erwägungen

E. 1

Au vu de la décision attaquée et de la motivation subsidiaire du recours, la municipalité et les recourants sont divisés sur la question de l'interprétation des arts. 13, 14 et 19 du règlement communal régissant la zone de villas, qui ont la teneur suivante : Art. 13 - Définition Cette zone est destinée aux villas individuelles et aux maisons familiales, celles-ci ne pouvant compter que deux logements au maximum. Art. 14 - Ordre L'ordre non contigu est obligatoire, sous réserve de l'article 19 (villas mitoyennes). Art. 19 - Villa mitoyenne La construction simultanée de deux villas en contiguïté peut être autorisée. Les recourants font valoir qu'en vertu de l'art. 19 précité, chacune des deux villas contiguës peut compter deux logements puisque l'art. 13 du règlement communal stipule que les villas individuelles ou les maisons familiales, et par extension les villas contiguës peuvent "compter deux logements au maximum". D'après la réponse au recours de la municipalité, l'art. 13 distingue les villas individuelles d'un seul logement des maisons familiales qui peuvent compter deux logements au maximum; selon elle, l'art. 19 ne traite que de la mitoyenneté et ne permet en aucun cas d'aménager plus qu'un seul logement dans une villa, même s'il s'agit d'une villa mitoyenne. b) Comme le rappelle l'arrêt du 13 octobre 2008 déjà cité (v. ég. p. ex. l'ATF 1C_386/2007 du 15 avril 2008) les restrictions à la propriété que les plans d'affectation ont pour effet d'imposer doivent, pour être conformes à l'art. 26 Cst., reposer sur une base légale, se justifier par un intérêt public suffisant et respecter les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; ATF 129 I 337 consid. 4.1 p. 344 et les arrêts cités). Le principe de la proportionnalité suppose que la

mesure de planification litigieuse soit apte à produire les résultats attendus et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par des mesures moins restrictives. En outre, il interdit toute limitation qui irait au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés qui sont compromis (ATF 132 I 49 consid. 7.2 p. 62 et les arrêts cités). On peut hésiter sur le choix entre les deux interprétations soutenues par les parties, encore qu'on puisse se demander à quoi sert l'art. 19 si deux villas contiguës doivent être considérés comme une seule villa familiale de deux logements qui serait de toute manière admise selon l'art. 13 du règlement. Quoi qu'il en soit, la présente cause a ceci de particulier qu'elle ne concerne pas l'augmentation du volume d'une construction existante pour créer un second logement, mais la manière dont est utilisé un volume préexistant. Il n'est pas contesté que le volume existant est habitable. Il est vrai que dans la décision du 1er juin 2010 qui avait précédé la délivrance du permis de construire complémentaire du 26 juillet 2010, la municipalité, au sujet des modifications apportées au projet au niveau "galetas", refusait d'autoriser un agrandissement des ouvertures en façade en se référant à l'arrêt du 13 octobre 2008, qui indiquerait selon elle que le troisième niveau désigné comme galetas ne pouvait pas être habitable. La municipalité semble avoir alors perdu de vue que selon les plans de l'enquête de 2007 fondant le permis de construire initial du 15 janvier 2008, le galetas est utilisable, et que l'arrêt du 13 octobre 2008 a intégralement maintenu le permis de construire, puisque l'obiter dictum qu'il contient se termine en rappelant que le tribunal n'a pas le pouvoir de modifier le permis de construire au détriment du recourant. De toute manière, la municipalité n'a pas maintenu son point de vue par la suite puisqu'elle a autorisé, dans le permis de construire du 6 décembre 2011, la création de deux ouvertures supplémentaires au niveau des combles dans la façade Nord de la villa litigieuse. S'il fallait préférer l'interprétation des art. 13,14 et 19 préconisée par la municipalité, il faudrait se demander à quel intérêt public, suffisant au sens de la jurisprudence citée plus haut, correspondrait la règle selon laquelle deux villas contiguës ne pourraient contenir qu'un seul logement chacune. En effet, il ne s'agit pas là de limiter le volume des constructions, que le règlement régit en instaurant une surface minimale (80 m², art. 17) , un coefficient d'occupation du sol (1/8, art. 16), une distance à la limite (6 m ou plus selon la longueur du bâtiment, art. 17) et une hauteur au faîte (8,50 m, art. 21). Il ne s'agit pas non plus de limiter le nombre de véhicules stationnés puisqu'au contraire, le règlement communal impose une dotation élevée (trois places au minimum par logement, art. 26) bien supérieure aux pratiques actuelles (v. p. ex. AC.2011.0193 du 26 mai 2012) et qu'il dispense les garages enterrés de compter dans la surface bâtie (art. 27). La question de savoir si l'interprétation préconisée par la municipalité se justifie par un intérêt public suffisant souffre de rester ouverte. En effet, il faut admettre avec les recourants que l'objet du litige est limité à l'aménagement d'un coin cuisine dans un volume habitable existant. Selon les recourants, cet aménagement ne suffit pas à créer un second logement puisque les deux étages demeureront reliés par un escalier ouvert. Ils font valoir que conformément au principe de proportionnalité, il suffisait que le permis mentionne que l'aménagement d'une cuisine n'entraîne pas la possibilité de créer un logement indépendant, si telle était la crainte des autorités. Sur ce point, le tribunal juge que même s'il fallait confirmer la position de la municipalité selon laquelle le règlement interdirait de créer un second logement dans la villa nord, on ne saurait pour autant exiger des recourants, en quelque sorte à titre préventif, qu'ils sollicitent un permis de construire - qui leur serait refusé - à seule fin d'aménager un coin cuisine dans le volume litigieux qui fait en l'état partie de l'unique logement existant. Compte tenu de ce qui a été dit plus haut, cette atteinte au droit de propriété des recourants

ne peut se justifier par aucun intérêt public. Il faut en effet rappeler que selon la jurisprudence, d'ailleurs invoquée par les recourants, il faut veiller, eu égard à la garantie constitutionnelle de la liberté individuelle, à ne pas étendre le champ d'application d'une telle autorisation 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: 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 (pour un exemple récent AC.2010.0174 du 30 août 2010; RDAF 2000 I, p. 244; RDAF 2001 I, p. 248; AC.2007.0298 du 19 janvier 2009; AC.2008.0101 du 11 décembre 2008; AC.2007.0009 du 11 avril 2007; AC.2004.0147 du 23 décembre 2004; AC.2003.0178 du 27 avril 2004; AC.2003.0095 du 6 janvier 2004; AC.2002.0060 du 31 octobre 2003; AC.2002.0127 du 23 avril 2003; AC.2000.0214 du 5 juin 2002; AC.2001.0029 du 8 octobre 2001). Il n'appartient pas au droit public de l'aménagement du territoire et des constructions, au stade de la délivrance du permis de construire, de contrôler le nombre d'usagers, d'habitants ou de travailleurs qui seront amenés à utiliser un bâtiment, ni d'exercer un contrôle détaillé sur l'usage précis qui sera fait de ce dernier (AC.2008.0068 du 3 juin 2010; AC.2008.0056 du 28 juillet 2009). Il n'y a donc pas lieu que l'autorité intervienne pour contrôler un aménagement intérieur sous le seul prétexte que cet aménagement manifesterait l'intention du propriétaire de procéder ultérieurement à des travaux que la municipalité tient pour proscrits par le règlement communal

E. 2

L'objet litigieux étant ainsi limité à l'aménagement d'un coin cuisine dans un volume existant, on constate que les recourants contestent dans le recours qu'il s'agisse d'un changement d'affectation au sens où l'entend la jurisprudence. Ils soulignent que de tels travaux ne sont usuellement pas soumis à enquête publique, comme le relève l'un des opposants (les époux Acheson relèvent dans leur opposition du 13 juillet 2011 qu'on ne voit pas pourquoi, s'il s'agissait simplement de modifier les agencements intérieurs du logement, une enquête publique serait nécessaire). La question qui se pose est de savoir si l'aménagement du coin cuisine litigieux nécessite un permis de construire. Selon l'art. 22 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Selon la jurisprudence, cette disposition de droit fédéral soumet à autorisation les constructions nouvelles, les reconstructions, les construction de remplacement, les transformation, les adjonctions, les changements d'affectation et les assainissements qui vont au-delà de la mesure usuelle d'une rénovation. Les cantons sont libres d'aller au-delà du standard minimum du droit fédéral et de soumettre à autorisation d'autres procédés encore. Ils peuvent également prévoir une procédure simplifiée pour des projets déterminés (on parle alors de "petit permis"). De même, ils peuvent soumettre les constructions de minime importance à une simple obligation d'annonce ou même les exempter totalement d'autorisation dans la mesure où elles n'exercent aucune influence notable sur le territoire, l'équipement ou l'environnement. En revanche, les cantons ne peuvent pas exempter d'autorisation ce qui en requiert une d'après l'art. 22 LAT. La possibilité d'exempter d'autorisation relève de l'art. 22 LAT et constitue donc du droit fédéral (1C_157/2011 du 21 juillet 2011, 1C_47/2008 du 8 août 2008, et les réf. citées). La notion de "construction ou installation" n'est pas définie dans la loi. Selon la jurisprudence, sont considérés comme des constructions ou installations au sens de l'art. 22 al. 1 LAT tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence

sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux réglementations applicables. (1C_107/2011 du 5 septembre 2011, consid 3.2, et les réf. citées). Pour déterminer si une mesure constructive est suffisamment importante pour être soumise à la procédure d'autorisation, il faut se demander si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, la réalisation du projet entraînera sur le territoire, l'équipement et l'environnement des conséquences si importantes qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (1C_509/2010 du 16 février 2011, consid. 2.3.1). Le droit fédéral n'exige pas que les constructions peu importantes dépourvues d'influence notable sur le territoire, l'équipement et l'environnement soit soumis à autorisation mais les cantons sont libres d'introduire une telle autorisation (1C_433/2007 du 11.03.2008; 1C_12/2007 vom 8. Januar 2008).

E. 3

Les travaux décrits sous les lettres a à c de l'alinéa 2 doivent respecter les conditions cumulatives suivantes : a. ils ne doivent pas porter atteinte à un intérêt public prépondérant telle la protection de la nature, du paysage, des sites et des monuments historiques ou à des intérêts privés dignes de protection tels ceux des voisins; b. ils ne doivent pas avoir d'influence sur l'équipement et l'environnement.

E. 4

Les travaux de construction ou de démolition doivent être annoncés à la municipalité. Ils ne peuvent commencer sans la décision de cette dernière.

E. 5

Dans un délai de trente jours, la municipalité décide si le projet de construction ou de démolition nécessite une autorisation. Elle consulte le Service de l'aménagement du territoire pour les projets dont l'implantation est située hors de la zone à bâtir et le Service chargé des monuments historiques pour les bâtiments inscrits à l'inventaire ou qui présentent un intérêt local en raison de leur valeur architecturale, paysagère, historique ou culturelle qui est préservée.

E. 6

Ne sont pas assujettis à autorisation : a. les objets ne relevant pas de la souveraineté cantonale; b. les objets dispensés d'autorisation par la législation cantonale spéciale. Comme le craignait le député Haldy, dont les objections n'ont cependant pas été suivies par le Grand Conseil (BGC septembre 2006 pages 2457 à 2462), cette nouvelle disposition peut créer une certaine confusion car la LATC connaît désormais deux catégories différentes d'objets désignés comme étant "de minime importance", la première pouvant être dispensée d'enquête publique en vertu de l'art. 111 LATC, tandis que la seconde est même dispensée d'autorisation en vertu de l'art. 103 LATC. Les énumérations figurant respectivement aux art. 72d RLATC (objets pouvant être dispensés d'enquête publique) et à l'art. 68a RLATC (objets non soumis à autorisation) se recoupent en partie et l'on y retrouve aussi les éléments principaux de la définition des dépendances de peu d'importance de l'art. 39 RLATC. Pour le surplus, on constate que les installations intérieures ont été successivement dispensées d'enquête publique par l'art. 111 LATC dans sa teneur entrée en vigueur en 1987, puis dispensés même d'autorisation dans la teneur de l'art. 103 LATC entrée en vigueur en 1998.

Lors de la dernière modification légale entrée en vigueur en 2007, l'exposé des motifs du Conseil d'État rappelait que les installations intérieures ne sont pas soumises à autorisation depuis 1998 et rien dans les travaux du Grand Conseil ne permet de penser que ce principe ait été remis en cause puisque au contraire, l'objet de la révision de la LATC tendait précisément à un assouplissement en matière d'assujettissement à autorisation de construire. Dans ces conditions, quand bien même les installations intérieures ne sont plus mentionnées dans la loi, il faut s'en tenir au principe selon lequel le droit cantonal ne les soumet pas à autorisation.

4. En l'espèce, on rappellera tout d'abord que l'objet du litige est l'aménagement d'un coin cuisine dans un volume habitable existant, et non pas la question de savoir si la villa nord des recourants peut être divisée en deux logements distincts. Du point de vue des critères du droit fédéral, il faut, pour déterminer si cet aménagement est suffisamment important pour être soumis à la procédure d'autorisation, se demander si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, cet aménagement de cuisine entraînera sur le territoire, l'équipement et l'environnement des conséquences si importantes qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable. De ce point de vue, force est d'admettre d'emblée que l'aménagement d'un coin cuisine n'aura pas d'effet sur l'environnement car le bâtiment est déjà dûment relié au collecteur d'eaux usées, comme le montrent les documents de l'enquête publique ayant conduit à la délivrance du permis de construire du 15 janvier 2008. Pour le surplus, on ne voit pas quels effets, susceptibles de justifier un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable, l'aménagement litigieux pourrait engendrer sur le territoire ou l'équipement. S'agissant du nombre d'habitants dans la villa, il n'y aura guère de changement, encore qu'on puisse même imaginer qu'après l'aménagement de ce coin cuisine, le volume correspondant ne sera plus utilisé comme chambre, ce qui pourrait plutôt conduire à une diminution du nombre d'habitants. Il n'y a pas d'effet non plus sur la circulation, que le règlement communal ne tente d'ailleurs pas de juguler puisqu'il tolère une dotation généreuse en matière de places de parc. En définitive, on se trouve en présence d'un aménagement qui doit être considéré comme si peu important qu'il est dépourvu d'influence notable sur le territoire, l'équipement et l'environnement. Dans ces conditions, le droit fédéral n'exige pas qu'il soit soumis à autorisation. Sans doute le droit cantonal pourrait-il, comme le rappelle la jurisprudence citée au considérant 2, introduire une telle autorisation non imposée par le droit fédéral. On a vu toutefois que le législateur cantonal s'est au contraire régulièrement préoccupé, au cours des modifications successives de la LATC, d'utiliser la marge que lui laisse le droit fédéral pour assouplir le régime des constructions. Les dispositions permettant de renoncer à toute autorisation ont été progressivement étendues. En particulier, les travaux intérieurs ont été successivement dispensés d'enquête publique, puis dispensés même d'autorisation. Enfin, on cherche en vain à l'art. 68 RLATC, qui énumère positivement les objets qui sont subordonnés à l'autorisation de la municipalité, une mention des aménagements de cuisine. Il en résulte que l'aménagement de cuisine litigieux n'est pas soumis à autorisation et que les recourants sont libres d'y procéder. On relève d'ailleurs que dans un premier temps, la municipalité s'était contentée, par lettre du 4 novembre 2010, d'inviter le recourant à lui soumettre un descriptif de son projet, avant de se raviser et d'exiger une enquête publique le 11 novembre 2010. Compte tenu de ce qui précède, la municipalité aurait dû, comme le prévoit l'art. 103 al. 4 et 5 LATC, statuer sur la question de savoir si le projet nécessitait une autorisation, et trancher cette question par la négative. Il y a lieu de réformer la décision attaquée dans ce sens.

5. Vu ce qui précède, l'arrêt sera rendu sans frais pour les recourants. Ceux-ci ont droit à des dépens car ils ont consulté un mandataire rémunéré.

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