

VD_OMNI AC.2013.0380 vom 7. April 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-04-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0380

FR: VD_OMNI AC.2013.0380 du 7 avril 2015

IT: VD_OMNI AC.2013.0380 del 7 aprile 2015

Regeste

MEYLAN/Municipalité de Duillier | Recours de la propriétaire contre une décision ordonnant le démontage d'une cuisine aménagée sans autorisation dans des locaux en sous-sol et sollicitant de sa part le "serment de ne plus vouloir tirer profit de ces locaux sous quelque forme que ce soit". Les conditions permettant à la recourante de se prévaloir de l'égalité dans l'illégalité ne sont manifestement pas réunies. Cela étant, il s'impose de constater que l'intéressée est au bénéfice d'un droit acquis s'agissant du caractère habitable des locaux situés au sous-sol, respectivement que c'est en raison d'une erreur imputable aux autorités que la surélévation de la villa a été autorisée postérieurement - alors même que le nombre d'étages était de ce chef porté à trois, en violation de la réglementation alors en vigueur; une révocation du permis de construire et/ou d'habiter pour ce motif ne pourrait porter que sur les travaux de surélévation autorisés à cette occasion et n'aurait aucune incidence, dans tous les cas, sur le caractère habitable des locaux situés au sous-sol. Recours admis et décision annulée, à charge pour la recourante de déposer une demande de régularisation de la cuisine située dans les locaux du sous-sol et à charge pour l'autorité intimée de statuer sur cette demande en tenant compte du caractère habitable des locaux en cause.

Erwägungen

E. 1

Interjeté en temps utile (cf. art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative - LPA-VD; RSV 173.36), le recours satisfait par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. en particulier art. 79 al. 1 LPA-VD, applicable par analogie par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Dans son acte de recours, la recourante se plaint d'un défaut de motivation de la décision attaquée. Il résulte en substance de cette décision que le caractère habitable du sous-sol respectivement l'aménagement d'un studio au sous-sol n'auraient jamais été autorisés, ce qui justifierait la remise en état des locaux concernés (soit le démontage et l'évacuation de la cuisine). Dans les circonstances du cas d'espèce - et en prenant en considération, en particulier, les échanges de courriers entre l'autorité intimée et la recourante intervenus en 2011 sur cette question -, une telle motivation apparaît suffisante pour que l'intéressée se rende compte de la portée de la décision et puisse l'attaquer en connaissance de cause (concernant les exigences liées au devoir de motivation, cf. TF, arrêt 1C_185/2013 du 27 septembre 2013 consid. 2.1; arrêt AC.2009.0106 du 3 juillet 2009 consid. 1a et les références). Quoi qu'il en soit, l'autorité intimée a précisé ses motifs notamment dans sa réponse au recours du 10 octobre 2013 ainsi qu'à l'occasion de l'audience tenue le 18 mars

2014, de sorte que le défaut de motivation de la décision attaquée allégué, à supposer qu'il soit considéré comme établi, aurait dans tous les cas été réparé en cours de procédure (cf. pour comparaison arrêt AC.2013.0228 du 22 juillet 2014 consid. 2b).

E. 3

La recourante a par ailleurs requis, à titre de mesure d'instruction complémentaire, la production par l'autorité intimée de "la liste de tous les sous-sols/étages inférieurs habités ou habitables dans les villas et maisons de Duillier avec ordre de remise en état sans en tirer profit" (à l'occasion de l'audience du 18 mars 2014, elle a produit dans ce cadre une "liste non exhaustive de précédents comparables à la situation de la recourante dans le quartier avec Sous-sol aménagés / habités"). Par ce biais, l'intéressée entend démontrer l'existence d'une pratique dérogatoire de la part de l'autorité intimée en lien avec le nombre d'étages habitables autorisé, et invoque (implicitement) le principe de l'égalité de traitement. Cela étant, le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. Le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été fausement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas (ATF 126 V 390 consid. 6a et les références). Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut ainsi prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (ATF 127 I 1 consid. 3a; ATF 122 II 446 consid. 4a et les références; cf. ég. Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif, Vol. 1, 3^{ème} éd., Berne 2012, ch. 4.1.1.4b p. 629, où est notamment relevée dans ce cadre la difficulté pour le juge de pronostiquer le comportement futur de l'administration); il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés (ATF 132 II 485 consid. 8.6; ATF 126 V 390 consid. 6a et les références), et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 139 II 49 consid. 7.1 et les références). En l'espèce, l'autorité intimée conteste l'existence de précédents comparables à la situation de la recourante dans le quartier concerné - se référant notamment à un cas similaire dans lequel elle a également ordonné une remise en état des lieux -, et a en outre clairement manifesté son intention de ne pas créer un précédent. Dans ces conditions, il s'impose de constater que l'inobservation de la réglementation dont la recourante se prévaut, à supposer qu'elle soit établie dans l'un ou l'autre des cas auxquels elle se réfère, ne fait pas l'objet d'une pratique constante de la part de l'autorité intimée, respectivement qu'aucun élément ne permet de considérer que cette dernière aurait l'intention de persévérer dans une telle inobservation de la réglementation - alors même qu'elle affirme le contraire. Les conditions permettant à la recourante de se prévaloir de l'égalité dans l'illégalité ne sont dès lors manifestement pas réunies, sans qu'il soit nécessaire de faire droit à sa requête tendant à la production par l'autorité intimée de la liste en cause.

E. 4

Sur le fond, l'autorité intimée a en substance retenu que les locaux situés au sous-sol n'avaient jamais été autorisés en tant que surface habitable, ce que la recourante conteste. a) Selon la jurisprudence, pour être considéré comme "habitable", un niveau doit se prêter au séjour durable des personnes, que ce soit pour l'habitation ou le travail. Pour décider si un niveau de construction est habitable ou non, la seule intention subjective des constructeurs ne joue pas un rôle décisif. Il convient plutôt de déterminer si, objectivement, les

aménagements prévus au niveau considéré permettent aisément de rendre ces surfaces habitables. Il convient en particulier de vérifier si les locaux prévus répondent aux exigences de salubrité fixées par la réglementation cantonale, notamment en ce qui concerne le volume, l'éclairage et la hauteur des pièces habitables (arrêt AC.2014.0075 du 23 janvier 2015 consid. 4 a et les références). Dans ce cadre, la condition qui serait fixée dans les permis de construire ou d'habiter concernant le caractère non habitable n'est pas suffisante lorsqu'elle apparaît en contradiction avec la situation effective d'un espace disponible qui présente les caractéristiques d'une surface habitable (arrêt AC.2013.0211 du 22 juillet 2014 consid. 2b et les références).

b) Lors de la délivrance des permis de construire et d'habiter la villa, au début des années 1970, l'affectation du territoire était régie par le Règlement communal sur le plan d'extension du 15 octobre 1963 (RPE). aa) Il résulte en substance de l'art. 18 RPE que, dans la zone de villas, les bâtiments d'habitation auront au minimum une surface de 60 m² (al. 1); pour les bâtiments de 60 à 90 m² de surface, le nombre des étages est limité à un (rez-de-chaussée) (al. 2); pour les bâtiments de plus de 90 m² de surface, le nombre des étages est limité à deux, rez-de-chaussée compris (al. 3); dans les deux cas, les combles sont habitables (al. 4). bb) L'autorité intimée soutient que les locaux situés au sous-sol tels qu'autorisés lors de la construction de la villa n'étaient pas habitables. Il convient de relever d'emblée que ni l'autorité intimée ni la recourante n'ont été en mesure de produire les permis de construire et d'habiter la villa délivrés au début des années 1970. Cela étant, il apparaît que la surface (au sol) de la villa est supérieure à 90 m² (elle s'élève à 113 m² selon l'extrait du registre foncier). En application de l'art. 18 RPE, le nombre des étages (habitables) était ainsi alors limité à deux, rez-de-chaussée compris (al. 3) - les combles étant par ailleurs habitables (al. 4). Dans la mesure où le RPE ne contenait pour le reste aucune disposition en lien avec la question du caractère habitable ou non de locaux situés au sous-sol (ni même au demeurant en lien avec la définition de la notion de sous-sol), aucun élément au dossier ne permet de considérer que le sous-sol n'aurait pas été autorisé en tant que deuxième étage habitable (en sus du rez-de-chaussée), en application de l'art. 18 al. 3 RPE; c'est le lieu de relever qu'il n'est pas contesté que les locaux dont il est question remplissent par ailleurs toutes les conditions pour être habitables (compte tenu notamment de la hauteur sous plafond et des ouvertures), ainsi que l'a expressément confirmé le STI à la suite d'une visite des lieux du 25 novembre 2011. Le caractère habitable du sous-sol lors de la construction de la villa est conforté par le fait que le plan ad hoc soumis à l'enquête publique en 1971 (reproduit sous let. A supra) fait état de deux "chambres". Or, selon les définitions usuelles, une "chambre" est une "pièce d'habitation", respectivement une "pièce où l'on couche" (cf. Dictionnaire Le Petit Robert, éd. 2013), de sorte que le caractère habitable de ces deux "chambres" était implicitement annoncé dans la dénomination utilisée dans ce plan; on relèvera encore que les chambres en cause sont accompagnées d'une petite salle de bains (concernant le caractère habitable de locaux sanitaires, cf. arrêt AC.2006.0135 du 1^{er} décembre 2006 consid. 2) et que le sous-sol bénéficie d'une entrée indépendante. cc) Dans ces conditions, dans la mesure où la réglementation alors en vigueur n'interdisait pas que des locaux situés au sous-sol soient affectés à l'habitation (ou, en d'autres termes, que le sous-sol soit considéré comme un "étage" au sens de l'art. 18 al. 3 RPE) et dès lors que les "chambres" concernées remplissaient en l'espèce toutes les conditions pour être habitables et étaient implicitement annoncées comme telles dans les plans soumis à l'enquête publique, il n'y a pas lieu de s'écarter des allégations de la recourante selon lesquelles ces "chambres" ont initialement été autorisées en tant que surface habitable. Si elle affirme le contraire, l'autorité intimée

n'avance au demeurant aucun élément probant dans le sens d'une telle affirmation. c) Lors du dépôt de la demande de permis de construire tendant à la surélévation de la villa déposée en 1985 et lors de la réalisation de cette surélévation, l'affectation du territoire était régie par le Règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions du 9 décembre 1980 (RPEPC) - lequel est entré en vigueur le 17 avril 1985, date de son approbation par le Conseil d'Etat (art. 78 RPEPC). aa) Il résulte en substance de l'art. 17 RPEPC, applicable à la zone de villas, que les bâtiments d'habitation auront au minimum une surface de 90 m² ; le nombre d'étages est limité à 1 sur rez-de-chaussée, sans combles habitables ou 1 rez-de-chaussée et combles habitables. Selon la règle générale applicable à toutes les zones de l'art. 50 RPEPC, l'habitation est interdite dans les sous-sols; n'est pas considéré comme tel le local dont le plancher est en contrebas de 1.50 m au point le plus élevé du sol extérieur et dont une façade au moins est complètement dégagée. bb) Il convient de relever d'emblée que le sous-sol de la villa ne réunit pas les conditions de l'art. 50 RPEPC pour ne pas être "considéré comme tel" - et, partant, pour être habitable - au sens de cette disposition, contrairement à ce que soutient l'intéressée dans sa dernière écriture du 13 mai 2014; si la façade nord-est est certes complètement dégagée, le plancher du sous-sol n'est pas en contrebas de 1m50 au point le plus élevé du sol extérieur - mais bien plutôt d'environ 2m40, le sous-sol étant totalement enterré au niveau des façades ouest et pour partie au niveau de la façade sud-est (cf. les plans des façades reproduits sous let. A supra). Peu importe toutefois, dès lors que, comme on l'a vu ci-dessus, il y a lieu de retenir que le sous-sol a été autorisé comme surface habitable au début des années 1970, de sorte que la recourante était au bénéfice d'un droit acquis sur ce point. Il convient en outre de relever d'emblée que les allégations de la recourante selon lesquelles les représentants de la municipalité auraient procédé à une visite des lieux incluant le "rez inférieur" (soit le sous-sol) et auraient ainsi délivré le permis d'habiter en 1986 "en toute connaissance de cause" (soit en ayant connaissance de l'installation de la cuisine au sous-sol) ne sauraient être retenues, dès lors qu'elles ne sont corroborées par aucun élément probant et qu'elles sont contestées par l'autorité intimée - laquelle prétend que la visite des lieux à cette occasion s'est bien plutôt limitée à la nouvelle construction (soit à la surélévation de la villa). cc) Cela étant, il apparaît manifestement que la surélévation de la villa requise par la recourante et son époux en 1985 n'était pas conforme à la réglementation alors en vigueur, puisqu'elle avait pour conséquence de porter le nombre d'étages (soit de niveaux habitables) à trois, en violation de l'art. 17 RPEPC. L'autorité intimée se fonde sur ce point pour retenir que l'octroi du permis de construire et d'habiter en lien avec cette surélévation atteste précisément du fait que le sous-sol n'était pas habitable; elle se réfère dans ce sens au plan du sous-sol établi dans le cadre de cette demande en septembre 1985 (reproduit sous let. B supra), dans lequel les pièces en cause sont qualifiées de "repassage" et "gymnast." (gymnastique) - soit des utilisations qui peuvent précisément être admises, en règle générale, au titre de locaux non habitables (cf. notamment arrêts AC.2006.0082 du 20 février 2007 s'agissant de locaux de fitness et AC.2002.0052 du 11 novembre 2002 s'agissant d'un local de lingerie; pour un résumé de la casuistique, cf. arrêt AC.2012.0184 du 28 mars 2013 consid. 2a). La qualification des locaux concernés sur ce plan laisse en effet le tribunal quelque peu perplexe, ce d'autant plus que, selon les explications de la recourante elle-même, elle ne correspondait pas à la réalité; l'intéressée a en effet expressément précisé à l'occasion de l'audience du 18 mars 2014 que les locaux étaient alors occupés par une jeune fille au pair - soit utilisés en tant que "chambres" au sens indiqué ci-dessus. Quoi qu'il en soit, il s'impose de constater que cette seule dénomination dans un plan établi dans le cadre de travaux qui

ne concernaient au demeurant pas le sous-sol (lequel demeurait ainsi "inchangé", comme expressément indiqué dans ce même plan) ne saurait avoir quelque incidence que ce soit s'agissant du caractère habitable ou non de ces locaux; on ne saurait considérer, en particulier, que cette seule dénomination devrait être assimilée à un engagement de la recourante et de son époux à ne plus utiliser les locaux situés au sous-sol comme surface habitable - étant rappelé pour le surplus que la seule intention subjective des constructeurs ne joue pas un rôle décisif dans ce cadre (cf. consid. 4a supra). Il apparaît ainsi que les permis de construire et d'habiter en lien avec la surélévation de la villa délivrés en 1985 et 1986 l'ont été en violation de la réglementation communale s'agissant du nombre d'étages autorisés, ceci en raison d'une erreur qui est imputable aux autorités municipales de l'époque - à qui il appartenait de s'assurer que les conditions de l'art. 17 RPEPC étaient respectées. Contrairement à ce que l'autorité intimée a laissé entendre à l'occasion de l'audience du 18 mars 2014, la seule création d'un étage supplémentaire n'a pas eu en tant que telle pour conséquence de rendre le sous-sol inhabitable, ce qui aurait bien plutôt supposé, par hypothèse, l'obligation pour la recourante de procéder à certains aménagements rendant effectivement les locaux en cause inhabitables (cf. pour comparaison arrêt AC.2011.0011 du 15 novembre 2011 consid. 1c). d) Sous l'angle réglementaire, la situation de la villa n'a pas fondamentalement été modifiée avec l'entrée en vigueur, le 4 octobre 2002, de l'actuel RPGA - en ce sens en particulier que le nombre d'étages est toujours limité à deux, rez-de-chaussée compris (art. 4.6 RPGA), et que le sous-sol ne réunit pas les conditions pour être habitables (art. 12.10 RPGA). Le seul fait que la recourante se soit engagée à utiliser les locaux en tant que carnotzet par courrier du 20 décembre 2011 ne saurait en tant que tel avoir une quelconque incidence sur leur caractère habitable; tout au plus peut-on relever que l'intéressée aurait pu, sous l'angle de la bonne foi, informer la municipalité qu'elle avait l'intention de louer une nouvelle fois le "studio" situé au sous-sol de sa villa. Cela étant et comme on l'a vu ci-dessus, la recourante peut se prévaloir d'un droit acquis s'agissant du caractère habitable des "chambres" situées au sous-sol, et c'est en raison d'une erreur imputable aux autorités que la surélévation de la villa a été autorisée en 1985-1986 alors même que le nombre d'étages était porté à trois, en violation de l'art. 17 RPEPC. Par la décision attaquée, l'autorité intimée souhaite rétablir une situation conforme au droit. Dans ce cadre, une décision ayant acquis force de chose décidée peut, sous certaines conditions, être révoquée par l'autorité qui l'a rendue (cf. ATF 127 II 306 consid. 7a; TF, arrêt 1C_546/2012 du 10 avril 2013 consid. 5.1). En l'espèce toutefois et indépendamment même de l'examen de ces conditions, une révocation des permis de construire et/ou d'habiter délivrés en 1985 et 1986 ne pourrait porter que sur les travaux autorisés à cette occasion, soit essentiellement sur la surélévation de la villa, et n'aurait aucune incidence sur le caractère habitable des "chambres" situées au sous-sol - qui a été légalement autorisé dès le début des années 1970, comme on l'a vu ci-dessus, et ne saurait dès lors être "révoqué" postérieurement. S'agissant pour le reste d'une éventuelle remise en cause de la surélévation de la villa par le biais d'une révocation des permis de construire et d'habiter délivrés en 1985 et 1986, il s'impose de constater que, formellement, ce point échappe à l'objet du litige tel que circonscrit par la décision attaquée. On se contentera de relever, à toutes fins utiles, que l'intérêt public au respect de la règle limitant le nombre d'étages à deux doit être relativisé dans le cas d'espèce, dans la mesure où il n'est pas contesté que les dispositions relatives au nombre de logements par villa ou encore au COS sont pour le reste respectées - comme l'a expressément précisé le STI à la suite de sa visite des lieux du 25 novembre 2011. A cela s'ajoute au demeurant que le droit de l'autorité

d'exiger le rétablissement d'un état conforme au droit se périmé, pour des motifs de sécurité du droit, par principe après 30 ans, sauf si le rétablissement d'un état conforme au droit est dicté par des motifs touchant la police des constructions stricto sensu, c'est-à-dire s'il y a danger concret pour la vie ou la santé des habitants ou des passants (cf. arrêt AC.2013.0391 du 22 décembre 2014 consid. 3b et les références). e) En définitive, il apparaît ainsi qu'en tant qu'elle est fondée sur le caractère prétendument inhabitable des locaux situés au sous-sol de la villa, la décision de remise en état litigieuse ne résiste pas à l'examen.

E. 5

Il convient toutefois de relever qu'il n'est pas contesté que la cuisine aménagée dans les locaux du sous-sol de la villa en 1986 (selon les déclarations de la recourante) n'a jamais été formellement annoncée aux autorités municipales et autorisée par ces dernières. Or, tout projet de construction ou de démolition doit en principe être soumis à la municipalité, laquelle décide s'il nécessite une autorisation (cf. art. 68a al. 1 du règlement d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions, du 19 septembre 1986 - RLATC; RSV 700.11.1). Dans cette mesure et indépendamment des considérants qui précèdent en lien avec le caractère habitable des locaux situés au sous-sol, on ne saurait à l'évidence considérer que la décision de remise en état attaquée serait nulle, quoi qu'en dise la recourante. Cela étant, il appartient à la recourante de déposer une demande accompagnée de toutes les indications nécessaires pour se rendre compte de l'importance et de la nature des travaux effectués (cf. art. 69 al. 2 RLATC), à charge pour l'autorité intimée de statuer sur la réglementarité de ces travaux en tenant compte du caractère habitable des locaux concernés.

E. 6

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée, à charge pour la recourante de déposer une demande de régularisation de la cuisine située dans les locaux du sous-sol et à charge pour l'autorité intimée de statuer sur cette demande en tenant compte du caractère habitable des locaux en cause. Un émolument de 2'500 fr. est mis à la charge de l'autorité intimée, qui succombe (cf. art. 49 al. 1 LPA-VD). La recourante, qui obtient gain de cause avec le concours d'un avocat, a droit à une indemnité à titre de dépens (cf. art. 55 al. 1 LPA-VD), dont le montant doit être arrêté à 2'500 fr. à la charge de l'autorité intimée (cf. art. 55 al. 2 LPA-VD).

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