

VD_OMNI AC.2014.0364 vom 26. Januar 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-01-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2014.0364

FR: VD_OMNI AC.2014.0364 du 26 janvier 2016

IT: VD_OMNI AC.2014.0364 del 26 gennaio 2016

Regeste

GHIRINGHELLI/Municipalité d'Aigle, ECA | Bâtiment à l'origine utilisé comme un moulin et dont l'affectation a été sensiblement modifiée depuis l'abandon de l'activité meunière. Des locaux utilisés exclusivement pour cette activité industrielle, laissés d'abord inoccupés, ont été progressivement mis à disposition de différentes personnes (particuliers, associations) pour l'exercice d'activités artistiques, artisanales, culturelles, religieuses, de loisirs, etc. Le recourant a renoncé à demander des permis à la municipalité au fur et à mesure qu'il laissait ses locataires s'installer dans les locaux désaffectés et faire des travaux d'aménagement intérieur permettant l'exercice des activités précitées. On peut considérer qu'un centre à vocation principalement culturelle ou de loisirs a progressivement été créé dans l'ancien moulin, avec dans plusieurs endroits des travaux d'aménagement de pièces ou de locaux qui ne sont pas de simples réparations ou améliorations d'installations. Il n'est ainsi pas douteux que, depuis l'acquisition de l'immeuble par le recourant en 1997, l'évolution de l'utilisation et de l'aménagement des locaux du bâtiment en cause a été telle qu'une autorisation de construire, voire plusieurs autorisations de construire successives auraient dû être requises. La municipalité était fondée à imposer au recourant de déposer un dossier en vue d'une autorisation portant non seulement sur l'état actuel de l'aménagement des locaux du bâtiment en cause (autorisation de régularisation), mais également sur les transformations ou installations nécessaires pour la protection incendie, au regard de la norme AEAI qui tient compte du principe de la proportionnalité. Recours rejeté. Recours au Tribunal fédéral rejeté dans la mesure où il est recevable (arrêt 1C_107/2016 du 28 juillet 2016).

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal cantonal examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis. En l'espèce, la décision attaquée est fondée sur des dispositions du droit cantonal de l'aménagement du territoire et des constructions – de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11) et du règlement d'application de la LATC du 1^{er} janvier 1987 (RLATC ; RSV 700.11.1) – ainsi que sur des prescriptions de la loi du 27 mai 1970 sur la prévention des incendies et des dangers résultant des éléments naturels (LPIEN; RSV 963.11). Une telle décision, prise par une municipalité, peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36). Le propriétaire foncier concerné, qui est astreint à prendre certaines mesures, a qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). En l'occurrence, le recours a été déposé dans le délai de 30 jours dès la notification de la décision attaquée (art. 95 LPA-VD) et il satisfait aux exigences de motivation (art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99

LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

LATC prévoit des exceptions au régime de l'autorisation, pour des constructions de minime importance ne servant pas à l'habitation ou à l'activité professionnelle, pour des aménagements extérieurs ou pour des constructions mises en place pour une durée limitée; ces exceptions n'entrent manifestement pas en considération dans le cas particulier. L'art. 68 al. 1 RLATC, qui précise la portée de l'art. 103 al. 1 LATC, a la teneur suivante : "Sont notamment subordonnées à l'autorisation de la municipalité, sous réserve de l'article 68a : a) les constructions nouvelles, les transformations intérieures ou extérieures, les reconstructions ou les agrandissements affectant des bâtiments ou leurs annexes, ainsi que les ouvrages mentionnés aux articles 39 et 40 du règlement ; b) le changement de destination de constructions existantes ; [...]" La jurisprudence cantonale retient qu'il ne faut pas donner une interprétation extensive à la notion de changement d'affectation au sens de l'art. 103 al. 1 LATC (cette disposition prévoyant une autorisation pour tout travail de construction ou de démolition qui modifie de façon sensible l'affectation d'un bâtiment; cf. aussi art. 68 al. 1 let. b RLATC). Lorsqu'il n'y pas de travaux qui, en tant que tels, nécessitent un permis de construire, ce n'est qu'en présence d'un changement fondamental qu'une autorisation est exigée, parce qu'une catégorie donnée d'affectation (par exemple l'habitation) est totalement abandonnée au profit d'une autre (par exemple l'activité artisanale). En d'autres termes, en l'absence de travaux, on ne se trouve en présence d'un changement d'affectation soumis à autorisation qu'en cas de changement significatif du point de vue de la planification ou du point de vue de l'environnement (cf. arrêt AC.2014.0148 du 5 juin 2015 consid. 3b, et les arrêts cités). La règle de l'art. 103 al. 1 LATC découle d'un principe du droit fédéral. En effet, aux termes de l'art. 22 al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), "aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente". 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. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (ATF 119 Ib 222 consid. 3a; arrêt CDAP AC.2010.0198 du 14 octobre 2011 consid. 4). En conséquence, de petits projets, de dimensions limitées et qui n'ont d'impact ni sur des intérêts publics, ni sur l'intérêt des voisins – par exemple des modifications d'éléments de construction à l'intérieur des bâtiments – ne sont pas soumis à autorisation en vertu de l'art. 22 al. 1 LAT. Pour déterminer si une telle exigence s'applique pour une petite construction, il faut donc examiner les caractéristiques de l'endroit où le projet doit être réalisé (ATF 139 II 134 consid. 5.2). La jurisprudence du Tribunal fédéral précise encore que les changements d'affectation d'un bâtiment, même sans mesures constructives, sont en principe soumis à l'exigence de l'autorisation de construire. Cette exigence ne s'applique cependant pas si la nouvelle affectation prévue correspond à la destination de la zone et que le changement apparaît de minime importance, compte tenu de ses effets sur

l'environnement et la planification locale. Le droit cantonal peut prescrire la procédure d'autorisation dans d'autres cas encore; il ne peut en revanche pas dispenser d'autorisation un projet visé par l'art. 22 al. 1 LAT (arrêt TF 1C_395/2015 du 7 décembre 2015, consid. 3.1.1, et les arrêts cités). c) En l'occurrence, l'affectation du bâtiment du Moulin-Neuf a été, à l'évidence, sensiblement modifiée depuis l'abandon de l'activité meunière. Des locaux utilisés exclusivement pour cette activité industrielle, laissés d'abord inoccupés, ont été progressivement mis à disposition de différentes personnes (particuliers, associations) pour l'exercice d'activités artistiques, artisanales, culturelles, religieuses, de loisirs, etc. Dans un cas, il y a quelques années, une autorisation de construire avait été requise (pour l'aménagement d'une salle de spectacle au rez-de-chaussée du bâtiment). Le recourant a renoncé à demander des permis à la municipalité au fur et à mesure qu'il laissait ses locataires s'installer dans les locaux désaffectés et faire des travaux d'aménagement intérieur permettant l'exercice des activités précitées. Certains locataires exploitent une petite entreprise artisanale (l'atelier de luthier); d'autres organisent des réunions régulières regroupant une quinzaine de personnes (l'Association Socio-Culturelle des Musulmans du Chablais), dans des locaux transformés et aménagés à cet effet; dans d'autres cas, il s'agit d'activités artistiques (musique, peinture, sculpture) qui ne sont en rien comparables à l'ancienne activité industrielle, et qui prennent place dans des ateliers créés par l'adjonction de cloisons, portes, etc. On peut considérer qu'un centre à vocation principalement culturelle ou de loisirs a progressivement été créé dans l'ancien moulin, avec dans plusieurs endroits des travaux d'aménagement de pièces ou de locaux qui ne sont pas de simples réparations ou améliorations d'installations existantes. Il n'est pas évident, à ce stade, de déterminer à partir de quel moment le recourant devait considérer que ses projets pour une utilisation des locaux à des fins de "culture alternative" tendaient en réalité à changer sensiblement l'affectation de son bâtiment, circonstance qui aurait dû alors l'amener à déposer préalablement une demande de permis de construire. Le recourant a effectué cette démarche lorsqu'il a loué une partie du niveau inférieur du Moulin-Neuf à une troupe de théâtre; il ne l'a pas fait à l'arrivée d'autres locataires. Quoi qu'il en soit, dans la présente procédure, c'est la situation au moment de la décision attaquée qui est déterminante: il faut se demander si, au regard de l'évolution de l'utilisation et de l'aménagement des locaux jusqu'en automne 2014, ce qui avait déjà été réalisé jusqu'alors, en matière de travaux et de changements d'affectation, était globalement soumis à permis de construire, en vertu de l'art. 103 al. 1 LATC. Cette analyse a posteriori, en vue d'une régularisation, n'est à l'évidence pas contraire au principe de la non-rétroactivité des lois, dans la mesure où l'art. 103 LATC était déjà en vigueur au moment des travaux ou changements d'affectation litigieux. Dans le cas particulier, il n'est pas douteux que, depuis l'acquisition de l'immeuble par le recourant, l'évolution de l'utilisation et de l'aménagement des locaux du Moulin-Neuf a été telle qu'une autorisation de construire, voire plusieurs autorisations de construire successives auraient dû être requises. Les conditions de la jurisprudence relative aux art. 22 LAT et 103 LATC, pour que les travaux de transformation avec changement d'affectation des locaux soient soumis à autorisation, sont réalisées. Comme des surfaces importantes sont concernées, les transformations intérieures ne sauraient être qualifiées de minime importance. En outre, quand un bâtiment désaffecté, après la fin d'une industrie, est mis à la disposition d'au moins une vingtaine de locataires, exerçant des activités diverses, parmi lesquelles des activités associatives regroupant plusieurs personnes, la municipalité peut estimer que cette nouvelle utilisation a des effets perceptibles pour le voisinage. Dans un tel cas, le changement d'affectation n'est pas comparable, par exemple, à celui d'un

bâtiment voué au logement qui est transformé pour accueillir une autre catégorie de résidents (cf. arrêt TF 1C_285/2015 du 19 novembre 2015: transformation d'un centre de vacances en logement pour requérants d'asile), ni à celui d'un local de dimensions modestes, qui subit uniquement des transformations intérieures et qui n'est pas destiné à accueillir de nombreux utilisateurs. Ces considérations sont valables quand bien même il n'est pas contesté que l'utilisation actuelle du bâtiment n'est pas contraire au plan partiel d'affectation applicable dans ce quartier de la ville. Le recourant fait valoir que, déjà avant 1997, des locaux désaffectés du Moulin-Neuf avaient été utilisés pour des activités de "culture alternative". Le permis de construire délivré en 2001 pour l'aménagement du théâtre ne signifie cependant pas que la municipalité avait alors autorisé la création d'un centre de "culture alternative" dans la totalité des locaux, y compris ceux qui n'étaient pas mis à la disposition de la troupe de théâtre. Si, déjà auparavant, à la fin des années 1980 ou dans les années 1990, l'un ou l'autre espace était occupé par des artistes, on ne saurait en déduire que la transformation du Moulin-Neuf en centre de "culture alternative" était déjà réalisée. C'est le développement ultérieur de ces activités dans quasiment tous les étages et espaces disponibles, avec l'installation récente de plusieurs ateliers ou lieux de réunion, qui a attiré l'attention des autorités et justifié une appréciation globale, sous l'angle du droit des constructions, de l'évolution du bâtiment. La municipalité était donc fondée à exiger l'ouverture d'une procédure de régularisation et, pour cela, le dépôt d'un dossier comportant toutes les informations (plans, etc.) lui permettant de statuer sur l'autorisation de construire à délivrer, ou le cas échéant sur la suppression ou la modification de travaux non autorisés et non conformes aux prescriptions légales et réglementaires (cf. art. 105 LATC). Cette exigence implique l'établissement de plans de l'état existant, avec les aménagements récents (cloisons, etc.), pour l'ensemble du bâtiment (à l'exception de l'annexe côté Ouest, qui d'après les déclarations de la municipalité à l'inspection locale, n'est pas visée par la décision). Elle n'est en tant que telle pas disproportionnée.

E. 3

La décision attaquée exige également que sur les plans et autres documents présentés par le recourant figurent des aménagements nouveaux, ou des modifications de l'état existant, afin de respecter les directives de protection incendie. a) Aux termes de l'art. 6 LPIEN, la municipalité veille à l'application de la législation cantonale ou communale sur les constructions et l'aménagement du territoire destinée à prévenir les dangers d'incendie. L'art. 11 LPIEN dispose que les bâtiments, ouvrages et installations doivent présenter toutes les garanties de sécurité imposées par leurs conditions de situation, de construction et d'exploitation ou d'utilisation. Cette loi permet au Conseil d'Etat de déclarer applicables avec force de loi les normes techniques admises par les autorités fédérales (art. 3 al. 2 LPIEN). Sur cette base, le Conseil d'Etat a adopté le 17 décembre 2014 un règlement concernant les prescriptions sur la prévention des incendies (RPPI; RSV 963.11.2 – règlement entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015), qui énumère les normes techniques applicables dans le canton de Vaud à titre de mesures de prévention contre l'incendie; il en va ainsi de la Norme de protection incendie (01.01.2015/1-15fr) de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI) (art. 1 let. a RPPI). Une version précédente du RPPI, en vigueur du 1^{er} juillet 2005 au 31 décembre 2014, déclarait applicable la précédente Norme de protection incendie de l'AEAI (référence de cette norme : 26.03.2003/1-03f.). Déjà en 1994, le Conseil d'Etat avait adopté un RPPI déclarant applicable la Norme de protection incendie de l'AEAI datant de 1993. La norme de protection incendie de l'AEAI contient des prescriptions générales; elle est complétée par

les directives de protection incendie, qui fixent les exigences et les mesures détaillées pour la mise en œuvre (art. 5 et 6 Norme AEAI 2015; idem dans la Norme AEAI 2003). Ces directives sont au demeurant énumérées à l'art. 1 let. b RPPI. Dans la décision attaquée, les indications figurant dans la liste des travaux de mise en conformité qui devront être étudiés et présentés par le recourant dans le dossier de demande d'autorisation, se réfèrent à ces directives, dans leur version de 2003. Comme la norme elle-même, les directives ont été revues et publiées à nouveau en 2015. La Norme AEAI 2003, applicable à la date de la décision attaquée, définissait ainsi son "champ d'application" à son art. 2 : "1 Les prescriptions de protection incendie s'appliquent aux bâtiments, ouvrages et installations à construire, ainsi que, par analogie, aux constructions mobilières. 2 Les bâtiments, ouvrages et installations existants seront rendus conformes en proportion aux prescriptions de protection incendie: a en cas de transformation, d'agrandissement ou de changement d'affectation importants de la construction ou de l'exploitation; b lorsque le danger est particulièrement important pour les personnes." L'art. 2 de la nouvelle norme (Norme AEAI 2015) a une teneur quasiment identique : "1 Les prescriptions de protection incendie s'appliquent aux bâtiments et aux autres ouvrages à construire, ainsi que, par analogie, aux constructions mobilières. 2 Les bâtiments et les autres ouvrages existants seront rendus conformes aux prescriptions de protection incendie, suivant un principe de proportionnalité: a en cas de transformation, d'agrandissement ou de changement d'affectation importants de la construction ou de l'exploitation; b lorsque le danger est particulièrement important pour les personnes." Il incombe en principe à la municipalité d'appliquer les prescriptions de la Norme AEAI, dans la procédure de permis de construire (y compris à la fin de cette procédure, lors de l'octroi du permis d'habiter – cf. arrêt CDAP AC.2013.0378 du 12 mars 2014, consid. 4). Pour les constructions et ouvrages nécessitant des mesures particulières de protection contre les dangers d'incendie, l'art. 120 al. 1 let. b LATC prévoit en outre une autorisation cantonale spéciale. A première vue, une telle autorisation spéciale n'est pas requise pour la création d'un atelier d'artiste, l'aménagement d'une salle de réunion, et pour les autres activités qui ont pu être constatées lors de l'inspection locale. Cela étant, il n'est pas exclu qu'un centre culturel ou de loisirs d'une certaine importance puisse être soumis à l'exigence de l'autorisation spéciale (délivrée en l'occurrence par l'ECA), selon l'art. 120 LATC; cette question n'a pas à être résolue dans le présent arrêt, dès lors que c'est en fonction du contenu de la demande de permis de construire soumise à la municipalité que l'administration cantonale, par l'intermédiaire de la CAMAC, se prononcera sur les autorisations cantonales spéciales requises. b) Les changements d'affectation et travaux de transformation intérieure pour lesquels le dépôt d'une demande d'autorisation de construire est requis en l'espèce, en vue d'une régularisation, correspondent à la définition de l'art. 2 al. 2 let. a de la Norme AEAI. Appréciables globalement, ces transformations représentent un changement d'affectation important, les impératifs de protection incendie étant sensiblement différents dans un ancien moulin, d'une part, et dans un bâtiment utilisé comme centre culturel avec des locaux cloisonnés et des activités diversifiées, d'autre part. Il importe peu de comparer l'ancienne et les nouvelles activités, du point de vue de leur dangerosité, car c'est l'ampleur du changement d'affectation qui est décisive. Il est au demeurant évident que les locataires et visiteurs du centre culturel doivent être protégés de manière adéquate contre le risque d'incendie. Comme il s'agit d'un bâtiment existant, la Norme AEAI prévoit une mise en conformité définie en application du principe de la proportionnalité (cf. à ce propos, Steve Favez, La garantie des situations acquises, thèse

Lausanne 2013, p. 330). Dès lors que, dans le cas particulier, une procédure de régularisation est imposée (cf. supra, consid. 2), il se justifie d'examiner, dans le cadre de cette procédure, dans quelle mesure une mise en conformité doit être ordonnée sur la base de l'art. 2 al. 2 de la Norme AEAI. Cela peut avoir pour conséquence, pour le recourant, une obligation d'accomplir des travaux d'aménagement intérieur, ou d'installer certains dispositifs de protection incendie. Dans ce contexte, il peut se prévaloir, comme propriétaire foncier, de la protection de la situation acquise. Selon la jurisprudence, cette garantie (Besitzstandsgarantie), déduite à la fois de la garantie de la propriété et du principe de la non-rétroactivité des lois, commande que de nouvelles dispositions restrictives ne puissent être appliquées à des constructions autorisées conformément à l'ancien droit que si un intérêt public important l'exige et si le principe de la proportionnalité est respecté (ATF 113 Ia 119 consid. 2a). Cela étant, l'intérêt public lié aux mesures de protection incendie est en lui-même important, quand il est question, comme dans le cas particulier, de garantir la sécurité de nombreux occupants d'un bâtiment situé en pleine ville, étant rappelé qu'un incendie pourrait également mettre en danger les habitants du voisinage direct. Il s'agit de motifs de police au sens étroit, l'application à des bâtiments existants de règles plus sévères dans ce domaine est en principe conforme à l'intérêt public (cf. Konrad Willi, Die Besitzstandsgarantie für vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone, Zurich 2003, p. 47). Le recourant n'est donc pas fondé à se prévaloir du principe de la non-rétroactivité des lois et de la garantie de la propriété pour s'opposer d'emblée à toute mesure de mise en conformité. Il lui incombe, à ce stade, d'étudier les aménagements entrant en considération, sur la base des directives AEAI, et d'en évaluer concrètement le coût. L'ECA préconise, comme cela a été exposé à l'inspection locale, qu'un expert reconnu en protection incendie élabore le projet avec le propriétaire foncier, afin non seulement que la portée des directives soit bien comprise, mais que la proportionnalité de la mise en conformité soit prise en compte dès le début. La décision attaquée contient une liste des mesures de protection à étudier, en fonction des directives AEAI. La municipalité n'ordonne pas encore, à ce stade, la réalisation de ces mesures. Elles ne sont du reste pas détaillées, chaque aménagement ou installation n'étant pas décrit de façon précise. En d'autres termes, la décision attaquée fixe un cadre, avec des variantes possibles, et elle comporte une obligation de principe à concrétiser dans le projet soumis à la procédure d'autorisation de construire. Le recourant dit qu'il conteste dans son intégralité le rapport de l'ECA contenant cette liste de mesures; il ne critique cependant pas spécifiquement chacun des éléments de cette liste. Il fait certes valoir qu'une signalisation de secours existe, mais il ne prétend pas avoir déjà installé des extracteurs de fumée, aménagé des voies d'évacuation et de sauvetage correspondant entièrement aux directives, ni utilisé pour les transformations récentes des matériaux suffisamment sûrs. Le recourant ne soutient pas non plus que l'une ou l'autre directives AEAI, mentionnée dans la liste, ne serait pas pertinente. Comme cela vient d'être exposé, cette liste n'est pas un programme précis de mise en conformité, puisqu'une analyse concrète et plus détaillée doit être faite. Néanmoins, on ne voit aucun motif de retenir que l'ECA aurait mal évalué la situation, en mentionnant ces différents points, par ordre d'importance ou de priorité. c) En définitive, la municipalité était fondée à imposer au recourant de déposer un dossier en vue d'une autorisation portant non seulement sur l'état actuel de l'aménagement des locaux du Moulin-Neuf (autorisation de régularisation), mais également sur les transformations ou installations nécessaires pour la protection incendie, au regard de la norme AEAI qui tient compte du principe de la proportionnalité. La décision attaquée ne viole donc ni le droit fédéral ni le droit cantonal.

Comme il ne s'agit pas, dans la présente procédure, d'évaluer d'ores et déjà les mesures de mise en conformité, il n'y a pas lieu de compléter l'instruction. En particulier, il ne se justifie pas d'ordonner une expertise judiciaire pour définir les mesures de protection incendie nécessaires et proportionnées. Il ne se justifie pas non plus d'ordonner l'autre expertise requise par le recourant, à propos de l'existence d'un changement d'affectation, cette question relevant de l'analyse juridique et de l'application du droit (cf. supra, consid. 2).

E. 4

Il résulte des considérants que le recours, entièrement mal fondé, doit être rejeté. La décision attaquée doit par conséquent être confirmée, un nouveau délai péremptoire devant être fixé, l'échéance du 28 février 2015 étant passée (cf. ch. 4 de la décision de la municipalité). La production de rapports de vérification des systèmes électriques OIBT, selon le ch. 5 de la décision attaquée, n'est pas litigieuse; la Cour n'a donc pas à se prononcer à ce sujet dans le présent arrêt. Le recourant, qui succombe, supporte les frais de la procédure de recours (art. 49 LPA-VD). Il aura en outre à verser des dépens à la Commune d'Aigle, représentée par un avocat (art. 55 LPA-VD). L'ECA, comme établissement public cantonal, doté dans le cadre des art. 120 ss LATC d'attributions correspondant à celles de services de l'administration cantonale, n'a pas droit à des dépens (art. 56 al. 3 LPA-VD).

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