

VD_OMNI AC.2016.0282 vom 3. Dezember 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-12-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2016.0282

FR: VD_OMNI AC.2016.0282 du 3 décembre 2018

IT: VD_OMNI AC.2016.0282 del 3 dicembre 2018

Regeste

A. _____/Municipalité d'Ecublens, Direction générale de l'environnement DGE-DIREN | Le principe de la séparation des pouvoirs interdit au pouvoir exécutif, à moins d'une délégation expresse, de poser des règles nouvelles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposerait des obligations, même si ces règles sont encore conformes au but de la loi. En prévoyant que "tous les bâtiments" sont soumis aux exigences d'isolation de la norme SIA 380/1, le règlement d'exécution de la loi vaudoise sur l'énergie s'écarte du système voulu par le législateur dans lequel les dispositions applicables à l'isolation et à la protection thermique, en cas de rénovation, ne s'appliquent qu'aux bâtiments "à rénover dans les éléments importants de leur enveloppe". Le renvoi à la norme SIA 380/1 substitue indûment à ce critère légal la notion d'éléments "touchés par les transformations" qui ne dispense des normes d'isolation que le simple rafraîchissement de la peinture ou les rénovations minimales. En cas de pose en façade d'un treillis destiné à empêcher les fissures, on ne se trouve pas en présence d'un bâtiment rénové dans les éléments importants de son enveloppe au sens de l'art. 28 LVL^{Ene}; l'opération n'entraînant pas l'application des nouvelles normes d'isolation, la question d'une dérogation à ces normes ne se pose pas (consid. 3). Ces travaux d'entretien ne nécessitent pas non plus de permis de construire (consid. 2)

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre une décision de la municipalité mais les moyens soulevés concernent la décision de la DGE. Cela ne nuit pas à la recevabilité du recours car la jurisprudence considère depuis longtemps que le recours formé contre la décision municipale relative à la délivrance ou au refus du permis de construire est censé également dirigé contre la décision cantonale relative à l'autorisation spéciale lorsque les griefs invoqués dans le recours concernent des points que l'autorité cantonale a examinés ou aurait dû examiner dans sa décision (AC.1999.0223 du 09.01.2001; AC.2002.0032 du 08.01.2004; AC.2002.0023 du 21.01.2005).

E. 1.3

qu'un élément est concerné par une transformation lorsque sont entrepris des travaux plus importants qu'un rafraîchissement de sa surface ou qu'une réparation mineure. a) Le critère énoncé par la locution "touché par les transformations" n'apparaît pas dans la loi. Il fait l'objet, à l'art. 4 al. 2 let. d RLVLE^{ne}, d'une définition qui se rapproche de celle qu'on trouve dans la norme SIA 380/1 précitée au sujet des éléments "concernés par une transformation" (p. 13). Cette locution est utilisée à l'art. 19 RLVLE^{ne} sur lequel on reviendra plus loin. b) L'art. 28 LVL^{Ene} prévoit ce qui suit: Art. 28 - Economies d'énergie et énergies renouvelables dans le domaine du bâtiment 1 Les mesures de planification et de

construction permettant de réduire la consommation d'énergie et de favoriser l'apport de sources d'énergies renouvelables dans les bâtiments sont déterminées par le règlement d'exécution. 2 Celui-ci fixe les dispositions applicables : a. aux indices énergétiques à atteindre ; b. à la part minimale d'énergies renouvelables ou de récupération à mettre en œuvre ; c. à l'isolation et à la protection thermique des bâtiments à construire, à rénover dans les éléments importants de leur enveloppe ou dont le chauffage est transformé dans son ensemble ; (...) Cette disposition trouve son origine de niveau légal dans l'art. 98 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), dont la texte initial prévoyait ce qui suit : Art. 98 - Le règlement cantonal, en tenant compte des normes professionnelles en usage, prescrit les mesures de construction applicable pour réduire la consommation d'énergie et favoriser l'apport de sources d'énergies renouvelables dans les constructions nouvelles ou dans les bâtiments existants. Il fixe les règles applicables aux mesures destinées à lutter contre tout gaspillage d'énergie, en particulier les règles applicables : a) à l'isolation et à l'inertie thermique des bâtiments à construire, à rénover dans les éléments importants de leur enveloppe (toitures, fenêtres, murs) ou dont le chauffage est transformé dans son ensemble ; b) à la climatisation et à la ventilation mécanique (...) D'après l'exposé des motifs et projet de loi du Conseil d'État, cette règle de rang légal remplaçait des normes de niveau réglementaire adoptées sur la base de l'ancienne LCAT (BGC automne 1985 p. 380). Au Grand Conseil, l'art. 98 LATC n'a suscité de débat qu'en rapport avec la climatisation (BGC précité, premier débat p. 666 à 673; deuxième débat p. 1203 à 1211). L'ancien art. 98 LATC a été abrogé lors de l'entrée en vigueur, le 1^{er} septembre 2006, de la loi sur l'énergie et remplacé par l'art. 28, cité ci-dessus, de cette loi. Contrairement à la règle sur la part d'énergies renouvelables (al. 2 let. b), l'alinéa 2 let. c concernant les bâtiments rénovés (al. 2 let. a du projet du Conseil d'État) n'a pas suscité de commentaires ni de débats (exposé des motifs, BGC mars-avril 2006, p. 9629 et 9643; rapport de la commission p. 9670 s. et 9692 s.; premier débat, page 9760 à 9766 ; 2^e débat, BGC mai 2006, p. 164 à 168). On observe toutefois qu'à l'art 28 al. 1 qui habilite le règlement d'exécution à déterminer les mesures de construction dans les bâtiments "nouveaux et existants" (selon le projet du Conseil d'État: p. 9643; ég. p. 9692), ces deux adjectifs ont disparu du texte légal dans la version en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2014. C'est que le sort des bâtiments rénovés est régi spécialement par l'alinéa 2, let. c, qui ne vise pas tous les bâtiments mais seulement ceux qui sont "à rénover dans les éléments importants de leur enveloppe". c) L'art. 19 RLVLEne prévoit ce qui suit: Art. 19 Exigences et justification – protection thermique en hiver (art. 28 al. 2 let. a LVLÉne) 1 A l'exception des locaux frigorifiques, des serres agricoles et artisanales et des halles gonflables, tous les bâtiments et les structures hivernales placées durant toute la saison froide sur diverses installations sont soumis aux exigences requises en matière d'isolation thermique des constructions telles que définies dans la norme SIA 380/1, édition 2009. 2 (abrogé)

E. 2

Au reste, la lettre du 20 juin 2016 de la municipalité n'indique en rien que celle-ci aurait rendu une décision sur un permis de construire. Cette autorité s'est bornée à communiquer à la PPE la décision cantonale contenue dans la synthèse CAMAC du 18 mai 2016. L'objet de l'enquête était, selon la teneur de la demande déposée par la PPE, la "réfection des façades". Cette description de l'ouvrage a été modifiée par l'autorité en "assainissement de l'enveloppe thermique des façades" mais cette modification unilatérale n'est pas déterminante car elle vise apparemment à inclure dans la demande les travaux que la recourante conteste

précisément devoir exécuter. Quoi qu'il en soit, il est douteux que la réfection des façades doive faire l'objet d'une autorisation sous la forme d'un permis de construire. L'art. 22 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) prévoit qu'aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Selon la jurisprudence fédérale, cette disposition soumet à autorisation tous les aménagements durables, présentant une relation fixe avec le sol, 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 (ATF 139 II 134, consid. 5.2 p. 139-140; récemment 1C_161/2017 du 4 septembre 2017, consid. 3.3.1; 1C_424/2016 du 27 mars 2017, consid. 2.1; 1C_325/2016 du 25 novembre 2016, consid. 2.1, et les nombreuses références citées par ces arrêts; en français: 1C_107/2011 du 5 septembre 2011, consid. 3.2). Elle vise les constructions nouvelles, les reconstructions, les constructions de remplacement, les transformations, les extensions, les changements d'affectation et les assainissements qui vont au-delà de la mesure usuelle d'une rénovation (1C_131/2018 du 27 août 2018, consid. 3.2; 1C_514/2011 du 6 juin 2012, consid. 5.1; 1C_351/2011 du 7 mars 2012). En revanche, ne sont pas soumis à autorisation les travaux d'entretien de constructions existantes visant à maintenir l'ouvrage dans son état en réparant les atteintes dues au temps ou à moderniser une construction vétuste sans en modifier la nature ou l'affectation (par exemple la pose d'un nouveau revêtement du sol (AC.2013.0312 du 14 mars 2014, consid. 2 in fine et les réf citées). Il en va de même des rénovations ou modifications tendant à substituer à des installations intérieures vétustes des éléments neufs servant au même usage ou simplement à moderniser une construction sans en modifier la nature ou l'affectation (AC.2011.0293 du 31 janvier 2013 consid. 3 in fine, avec les réf citées). Selon la jurisprudence, les travaux d'entretien et de réparation consistent en des travaux de rénovation (toitures, façades, fenêtres) et de modernisation (nouvelle installation de chauffage, équipements sanitaires). Il importe de ne pas modifier la structure existante ou de le faire de façon très peu importante, l'aspect, la distribution et la destination de la construction restant inchangés. De tels travaux visent donc à protéger l'ouvrage ou l'installation existante des effets de la dégradation due au temps, voire à la moderniser (de façon raisonnable) en fonction des exigences de confort moderne (AC.2007.0243 du 4 décembre 2008, consid. 2, et le réf citées). Il faut s'en tenir à une délimitation restrictive des travaux soumis à autorisation car comme le constatent des arrêts récents, le législateur cantonal s'est 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 (en dernier lieu AC.2017.0176 du 27 mars 2018, consid. 2 in fine; ég. AC.2014.0004 du 29 avril 2014, consid. 2). Dans ces conditions, on peut se demander si la municipalité n'aurait pas dû statuer préalablement sur la question de savoir si le projet nécessitait une autorisation, comme le prévoit l'art. 103 al. 5 LATC, et résoudre formellement cette question par la négative. En l'absence de conclusions à ce sujet, ce point peut rester indécis.

E. 2.2

p. 326). Dans le Canton de Vaud, dont la Constitution consacre expressément le principe de la séparation des pouvoirs (art. 89 Cst-VD), la fonction législative appartient au Grand Conseil (art. 103 Cst-VD), les fonctions exécutives et l'administration au Conseil d'Etat (art. 112 et 123 Cst-VD). Selon l'art. 120 al. 2 Cst-VD, le Conseil d'Etat "édicte des règles de droit, dans la mesure où la constitution ou la loi l'y autorisent. Il édicte les dispositions nécessaires à l'application des lois et des décrets". La compétence du Conseil d'Etat pour

édicter des règles de droit se limite aux cas où la Constitution ou la loi lui attribue le pouvoir de régler lui-même un problème déterminé. Pour le surplus, il ne peut adopter que des arrêtés ou des règlements d'exécution, qui établissent des règles complémentaires de procédure, précisent et détaillent certaines dispositions de la loi, éventuellement en comblent de véritables lacunes (cf. arrêts AC.2010.0203 du 17 janvier 2012 consid. 8a; CCST.2010.0008 du 14 janvier 2011, consid. 3c bb; AC.2009.0064 du 4 novembre 2010, c. 4c/cc, et BO.2004.0023 du 23 décembre 2004 c. 3; RDAF 1995 p. 78; ATF 114 Ia 286 c. 5a; 98 Ia 281 c. 6b/aa). e) Dans la présente cause où la PPE recourante prévoit la réfection des façades, l'autorité intimée retient que l'art. 19 RLVLEne fixe les dispositions applicables en matière d'isolation thermique en renvoyant expressément à la norme SIA 380/1 qui définit au ch. 1.3 qu'un élément est concerné par une transformation lorsque sont entrepris des travaux plus importants qu'un rafraîchissement de sa surface ou une réparation mineure. Elle considère ainsi que c'est la norme SIA qui détermine dans quelles conditions une rénovation rend applicable les nouvelles normes d'isolation. Ce faisant, elle substitue indûment au critère légal énoncé par l'art. 28 al. 2 let. c LVLNE la notion d'éléments "touchés par les transformations" qui ne dispense des normes d'isolation que le simple rafraîchissement de la peinture ou les rénovations minimales. Force est ainsi de constater que l'art. 19 RLVLEne excède le cadre de la délégation conférée au Conseil d'État par l'art. 28 LVLNE: cette délégation ne s'étend pas jusqu'à lui permettre de fixer de manière plus stricte, par renvoi à la norme SIA, les conditions auxquelles la rénovation d'un bâtiment existant entraîne l'application des nouvelles normes d'isolation. Sans doute la notion d'éléments touchés par les transformations apparaît-elle à l'art. 19 al. 5 let. a RLVLEne mais encore une fois, cette disposition de niveau réglementaire ne peut pas restreindre les droits des administrés ou leur imposer des obligations nouvelles. Au reste, son texte régit un mode de calcul et ne semble pas avoir pour vocation de cerner l'assujettissement des bâtiments existants aux nouvelles normes. En l'espèce, les travaux litigieux, outre ce qui relève de la peinture, consistent dans la pose d'un treillis anti-fissure avec un crépi de 2 mm. Il ne s'agit pas là d'une intervention sur un élément important de l'enveloppe du bâtiment au sens de l'art. 28 LVLNE. En effet, la pose d'un treillis n'implique aucun démontage qui s'étendrait jusqu'aux éléments porteurs. La position de l'autorité intimée revient du reste à proposer, selon les déclarations faites en audience et rappelées le 23 février 2018, de n'appliquer à certaines façades qu'une couche de peinture (dans le but d'échapper aux normes d'isolation) avec cette conséquence que des fissures réapparaîtraient, ce qui constitue un gaspillage difficilement défendable. Le tribunal juge en conséquence qu'en cas de pose en façade d'un treillis destiné à empêcher les fissures, on ne se trouve pas en présence d'un bâtiment rénové dans les éléments importants de son enveloppe au sens de l'art. 28 LVLNE; l'opération n'entraînant pas l'application des nouvelles normes d'isolation, la question d'une dérogation à ces normes ne se pose pas. La présente cause se distingue de celle qui a fait l'objet de l'arrêt AC.2014.0219 du 29 décembre 2016 dans lequel étaient entrepris des travaux de rhabillage importants effectués par une entreprise de maçonnerie, avec piquage et incorporation de barres d'armature scellées (consid. 5 let. a). En conclusion, c'est à tort que la DGE a exigé de la recourante qu'elle procède à un assainissement énergétique du bâtiment en raison des travaux envisagés de réfection de la façade. Il s'en suit que le recours doit être admis. 4. Vu ce qui précède, les travaux litigieux, qui n'exigeaient pas la délivrance d'un permis de construire, n'entraînent pas l'application des normes d'isolation fixée dans le règlement d'application de la loi sur l'énergie. Il y a lieu de le constater et de réformer la décision attaquée dans ce sens. b) La recourante ayant obtenu

gain de cause avec l'assistance d'un mandataire professionnel, il y a lieu de lui allouer des dépens (art. 55 LPA-VD), lesquels seront arrêtés conformément à l'art. 11 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative, du 28 avril 2015 (TFJDA; RSV 173.36.5.1) à charge de l'Etat de Vaud par l'intermédiaire de la DGE. L'arrêt sera rendu sans frais.

E. 3

Les exigences et le calcul des besoins de chauffage se basent sur les données climatiques : a. de Payerne pour les projets situés à une altitude inférieure ou égale à 800 mètres ; b. de La Chaux-de-Fonds pour les projets situés à une altitude supérieure à 800 mètres dans l'Arc jurassien ; c. d'Adelboden pour les projets situés à une altitude supérieure à 800 mètres dans les Préalpes.

E. 4

Le calcul des besoins de chaleur pour le chauffage s'effectue à l'aide d'un logiciel certifié.

E. 5

Lors de transformations ou de changement d'affectation : a. le calcul des besoins de chaleur pour le chauffage porte sur tous les locaux comprenant des éléments d'enveloppe touchés par les transformations ou le changement d'affectation. Les locaux qui ne sont pas concernés par les transformations ou le changement d'affectation peuvent aussi être pris en compte dans le calcul. Les besoins de chaleur pour le chauffage ne peuvent dépasser les valeurs limites requises lors d'une précédente autorisation de construire ; b. les exigences ponctuelles requises portent sur tous les éléments d'enveloppe touchés par les transformations et le changement d'affectation. L'art. 19 al. 1 du règlement prescrit que "tous les bâtiments" sont soumis aux exigences d'isolation de la norme SIA 380/1 (les exceptions qu'il énonce n'entrent pas en considération ici). En cela, il s'écarte du système voulu par le législateur dans lequel les dispositions applicables à l'isolation et à la protection thermique, en cas de rénovation, ne s'appliquent qu'aux bâtiments "à rénover dans les éléments importants de leur enveloppe". d) Le principe de la séparation des pouvoirs est garanti, au moins implicitement, par toutes les constitutions cantonales; il représente un droit constitutionnel dont peut se prévaloir le citoyen. Ce principe interdit à un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe; en particulier, il interdit au pouvoir exécutif d'édicter des règles de droit, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur. Pour l'essentiel, le principe de la séparation des pouvoirs s'applique au rapport entre la loi et l'ordonnance, en interdisant au pouvoir exécutif d'édicter des règles de droit, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur. L'ordonnance d'exécution (ou règlement d'exécution dans la terminologie vaudoise) ne peut disposer qu'intra legem et non pas praeter legem. Elle peut établir des règles complémentaires de procédure, préciser et détailler certaines dispositions de la loi, éventuellement combler de véritables lacunes; mais, à moins d'une délégation expresse, elle ne peut poser des règles nouvelles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations, même si ces règles sont encore conformes au but de la loi. Les dispositions qui modifient ou suppriment les règles légales à appliquer ne relèvent pas de l'exécution et excèdent la compétence de l'exécutif (ATF 2C_153/2013 du 16 août 2013, consid. 2.2; ATF 134 I 269 consid. 4.2 p. 279; 134 I 322 consid.

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