

VD_OMNI AC.2016.0454 vom 20. April 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-04-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2016.0454

FR: VD_OMNI AC.2016.0454 du 20 avril 2018

IT: VD_OMNI AC.2016.0454 del 20 aprile 2018

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____, D. _____/Municipalité de Renens, ECA, CFF | Bâtiment construit sur une parcelle grevée d'un droit de superficie sise dans une zone réservée aux établissements industriels, artisanaux, administratifs et commerciaux, ainsi qu'aux entrepôts, liés, par le genre de leur activité, à l'utilisation d'un raccordement ferroviaire. Bâtiment loué par le superficiaire à l'exploitant d'une carrosserie puis sous-loué par ce dernier à une association de supporters comme lieu de réunion et de préparation des animations réalisées durant les matchs (le solde étant utilisé comme dépôt). Dépôt d'une demande de régularisation et d'un dossier de permis de construire par l'association de supporters correspondant à des travaux intérieurs effectués en relation avec la nouvelle affectation. Ordre municipal de remise en état de ces travaux. Recours contre cette décision. Les travaux intérieurs réalisés par l'association de supporters impliquent un changement d'affectation soumis à autorisation (consid. 1). L'art. 108 LATC n'implique pas la signature du superficiaire (consid. 2c). Dans ces conditions, la municipalité aurait dû mettre la demande de régularisation des travaux à l'enquête publique, cas échéant après avoir demandé les compléments nécessaires. Recours admis.

Erwägungen

E. 1

Il convient d'examiner en premier lieu si les travaux réalisés par l'Association dans le bâtiment ECA n° 2304 sont soumis à autorisation. Ceci implique plus particulièrement d'examiner si on se trouve en présence d'un changement d'affectation. a) Selon 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. Cette disposition vise également les changements d'affectation, même s'ils ne sont pas accompagnés de travaux de construction (cf. arrêt AC.2012.0195 du 30 octobre 2012 consid. 2a et les références citées). L'art. 103 al. 1, 1^{ère} phrase LATC précise qu'aucun travail de construction ou de démolition, en surface ou en sous-sol, modifiant de façon sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment, ne peut être exécuté avant d'avoir été autorisé. Si le changement d'affectation n'est pas expressément mentionné par la loi comme élément soumis à autorisation, l'art. 68 let. b du règlement d'application du 19 septembre 1986 de la LATC (RLATC; RSV 700.11.1) subordonne notamment à autorisation de la municipalité le changement de destination des constructions existantes. De jurisprudence constante, il n'y a pas lieu de donner une interprétation extensive de la notion de changement d'affectation, qui doit rester limitée aux cas où l'on est en présence d'un changement fondamental parce qu'une catégorie donnée d'affectation – par exemple l'habitation – est totalement abandonnée au profit d'une autre – par exemple l'activité artisanale (cf. arrêt AC.2014.0015 du 30 juin 2014 consid. 2a et les

références citées). On ne se trouve dès lors 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 (ATF 119 Ib 222 consid. 3a; 113 Ib 219 consid. 4d; voir en outre arrêts AC.2016.0201 du 1^{er} décembre 2016 consid. 2a; AC.2014.0364 du 26 janvier 2016 consid. 2b; AC.2014.0148 du 5 juin 2015 consid. 3b et les arrêts cités). b) En l'espèce, le bâtiment était utilisé à l'origine pour l'exploitation d'une carrosserie. Les travaux litigieux ont été effectués en vue d'une utilisation par une association de supporters d'un club de hockey comme lieu de réunion et de préparation des animations faites durant les matchs (préparation de drapeaux, de banderoles, d'étendards, de "tifos"). L'utilisation comme lieu de réunion (avec notamment l'installation d'un bar de grande dimension) apparaissant prépondérante, on peut admettre qu'une catégorie d'affectation (affectation artisanale) a été abandonnée au profit d'une autre (lieu de réunion d'une association). Les membres de l'Association se qualifiant eux-mêmes de supporters "ultras" sur leur site internet et dès lors que les locaux sont susceptibles d'accueillir jusqu'à 200 personnes, la nouvelle affectation des locaux est susceptible d'avoir des impacts non négligeables sur l'environnement, notamment en matière de nuisances sonores (par exemple en cas de célébrations après des victoires du LHC, célébrations ayant généralement lieu tard dans la nuit). A cela s'ajoute que les travaux eux-mêmes sont soumis à la délivrance d'une autorisation spéciale cantonale de l'ECA en tant que construction nécessitant des mesures particulières de protection incendie (cf. déterminations de l'ECA du 30 octobre 2017). c) Vu ce qui précède, l'argument des recourants selon lequel on serait en présence de travaux qui ne sont pas soumis à une procédure d'autorisation de construire doit être écarté. 2. a) La décision attaquée du 10 novembre 2016 est un ordre de démolition de transformations intérieures réalisée sans autorisation dans le bâtiment ECA n° 2304. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les constructions érigées sans autorisation doivent en principe être démolies. L'autorité doit cependant renoncer à leur démolition lorsque ces constructions ne sont pas matériellement contraires au droit de la construction et qu'elles peuvent être autorisées après coup (cf. ATF 123 II 148 consid. 3a/bb). b) En l'occurrence, la municipalité soutenait dans la décision attaquée que les travaux litigieux avaient été réalisés en vue d'une utilisation des locaux qui n'était pas conforme à l'affectation de la zone. Par la suite, elle est entrée à nouveau en matière sur une procédure de régularisation des travaux (ce qu'elle avait déjà fait avant de rendre l'ordre de démolition contesté) et elle a demandé à la recourante de déposer un dossier de demande de permis de construire, ce qu'elle a fait au mois de mars 2017. D'après la jurisprudence cantonale, lorsqu'un constructeur a déposé un dossier de demande de permis de construire, l'a mise à l'enquête constitue la règle, dont la municipalité ne peut s'écarter (sauf si les conditions d'une dispense d'enquête, en raison de la nature de l'ouvrage, sont réunies – cf. art. 111 LATC) que dans le cas où le projet est manifestement incompatible avec les dispositions réglementaires ou lorsque les plans sont affectés de lacunes telles que l'on ne peut se faire une idée exacte du projet. En dehors de ces situations spéciales, le constructeur peut exiger la mise en l'enquête publique, quand bien même il aurait de bonnes raisons de craindre un rejet de la demande d'autorisation, à l'issue de l'enquête (cf. arrêts CDAP AC.2012.0321 du 16 mai 2012, consid. 2a; AC.2011.0198 du 16 mai 2012, consid. 2; AC.2010.0286 du 29 juillet 2011, consid. 3a; AC.2006.0151 du 18 mars 2008, consid. 2a et les arrêts cités). En l'espèce, on déduit de ses écritures postérieures au dépôt du recours que la municipalité considère qu'une régularisation des travaux effectués n'est pas possible dès lors que les E. _____, propriétaires de la parcelle n° 688, s'opposent au projet et refusent

de signer les plans et la demande de permis de construire. La municipalité invoque à cet égard l'art. 108 LATC. L'autorité intimée semble en revanche désormais admettre, à juste titre, que la question de la conformité à la zone du changement d'affectation des locaux litigieux ne fait pas d'emblée obstacle à une procédure de régularisation des travaux effectués. c) aa) Selon l'art. 108 al. 1 LATC, la demande de permis adressée à la municipalité doit être signée par celui qui fait exécuter les travaux et, s'il s'agit de travaux à exécuter sur le fonds d'autrui, par le propriétaire du fonds. L'art. 73 al. 1 RLATC précise que les plans, le questionnaire général et les pièces annexes sont signés par leur auteur, le propriétaire du fonds et, le cas échéant, par le promettant-acquéreur et le maître de l'ouvrage. Selon la jurisprudence, l'exigence relative à la signature par le propriétaire du fonds lorsqu'il s'agit de travaux à effectuer sur le fonds d'autrui peut se comprendre en relation avec les articles 671 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210); elle est une des conséquences du principe de l'accession qui veut que le droit du propriétaire s'étende à tout ce qui est incorporé au sol, dont les constructions (art. 667 al. 2 CC; voir Robert Haab/August Simonius/Werner Scherrer/Dieter Zobl, in Commentaire zurichois, IV, 1, n° 18 ad art. 667 CC; Paul-Henri Steinauer, Droits réels II,

E. 2

ème éd., Berne 1994, n° 1'622). La signature des plans par le propriétaire du fonds déploie des effets concrets dans le domaine du droit public; la jurisprudence a rappelé que cette exigence n'était pas une prescription de pure forme (prononcé 6802 de la Commission cantonale de recours en matière de construction du 18 février 1991, T. S.A. c/Lausanne, rés. in RDAF 1992 p. 220). Elle permet à la municipalité de vérifier que celui qui entreprend une construction a obtenu l'accord de celui qui a la maîtrise juridique du bien-fonds et que ce dernier consent aux travaux et à tous les effets de droit public qui en découlent le cas échéant (révision de l'estimation fiscale, taxe de raccordement, diminution des possibilités d'utilisation de l'immeuble). Indirectement, cette règle a aussi pour effet de prévenir des conflits ultérieurs de droit privé lorsqu'ils interviennent une fois les travaux achevés. Selon la jurisprudence du Tribunal cantonal, le permis de construire doit être refusé si l'une des personnes qui doit signer les plans s'y refuse (voir à titre d'exemple: AC.2014.0170, 2014.0172 du 18 septembre 2014 consid. 3a). bb) En l'occurrence, la situation est particulière dès lors que les travaux ont été réalisés dans un bâtiment érigé sur une parcelle grevée d'un droit de superficie au sens des art. 675 et 779 ss CC. Le droit de superficie est la servitude en vertu de laquelle une personne a la faculté "d'avoir ou de faire des constructions, soit sur le fond grevé, soit au-dessous" (art. 779 al. 1 CC). Il donne ainsi le moyen de dissocier la propriété du fonds de la propriété des constructions (immobilières) qui s'y trouvent au moment de la constitution ou qui sont édifiées par la suite; il permet donc de faire échec au principe de l'accession énoncé à l'art. 667 CC (principe selon lequel la propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous, dans toute la hauteur et la profondeur utiles à son exercice). La conséquence essentielle du droit de superficie est en effet que le titulaire de la servitude devient propriétaire des constructions et autres ouvrages établis au-dessus ou au-dessous du fonds grevé (art. 675 al. 1 CC; cf. Paul-Henri Steinauer, Droits réels III, 4 ème éd., Berne 2012, n° 2'513). Le bénéficiaire du droit de superficie (superficiaire) étant le propriétaire de la construction, il a le pouvoir d'en disposer. Le superficiaire peut également utiliser le sol avoisinant la construction et prendre les mesures sans lesquelles l'exercice du droit ne serait pas possible et qui sont implicitement comprises dans l'exercice du droit. Ces prérogatives accessoires au droit de superficie se limitent à ce qui est directement au service de la servitude. Dans le cadre ainsi tracé par la loi, le contenu

précis du droit réel conféré sera déterminé, comme pour les servitudes foncières, par l'acte constitutif, auquel l'inscription au registre foncier renverra. L'acte constitutif précisera généralement la surface qui peut être bâtie et l'emplacement de celle-ci, le type de constructions qui peuvent être édifiées (structure, volume et destination du bâtiment) et quelle utilisation peut être faite des surfaces non bâties (cf. Steinauer, op.cit . n° 2'536). En résumé, le superficiaire étant propriétaire de la construction, il a le pouvoir d'en disposer, de l'utiliser et de la modifier comme il l'entend dans les limites du droit de superficie et des droits d'éventuels créanciers gagistes. Il peut également la démolir et la reconstruire dans les limites de son droit, ce qui implique que la construction objet du droit de superficie constitue un ouvrage distinct de tout autre, par sa structure et sa destination, que le superficiaire doit pouvoir détruire sans faire s'effondrer celui d'autrui (cf. Commentaire romand, Alban Ballif, n° 30 ad art. 779 CC). cc) On l'a vu, l'exigence de la signature par le propriétaire est une des conséquences du principe de l'accession. Or, le droit de superficie fait échec au principe de l'accession. A cela s'ajoute dans le cas d'espèce que les travaux litigieux portent exclusivement sur des transformations intérieures, sans extension du bâtiment existant. On constate en outre que ces travaux intérieurs n'impliquent pas des nouveaux équipements importants et ne devraient a priori pas poser problème au moment de l'extinction du droit de superficie prévue en 2033. Dans ces circonstances, on ne saurait considérer que la régularisation des travaux effectués exclusivement à l'intérieur d'un bâtiment dont il n'est pas propriétaire implique la signature du propriétaire du fonds grevé du droit de superficie. On ajoutera que l'autorité administrative n'a pas à se prononcer sur les questions de droit privé relatives au respect de l'acte constitutif du droit de superficie. Cas échéant, il appartient au propriétaire de la parcelle n° 688 de saisir le juge civil. d) On relèvera encore que les constructeurs ont déposé au mois de mars 2017 un dossier comprenant des plans établis par un bureau de géomètres (plan de situation, plans du rez-de chaussée, coupes), le formulaire 43 relatif aux mesures de prévention incendie et un concept protection incendie et évacuation. Ce dossier apparaît conforme aux exigences en la matière et on ne saurait en tous les cas considérer qu'il présente des lacunes telles qu'il ne pourrait pas être mis à l'enquête publique. Quoi qu'il en soit, même si, comme le soutient la municipalité dans ses écritures, on devait considérer que dossier déposé au mois de mars 2017 est incomplet, ceci ne justifie pas, sous l'angle du principe de proportionnalité, de confirmer l'ordre municipal de démolition. Cas échéant, il appartient à l'autorité communale de demander les compléments nécessaires. 3. Il résulte de ce qui précède que la décision municipale du 10 novembre 2016 ne peut pas être confirmée et que le recours doit être admis. Le dossier est retourné à la municipalité afin que les travaux litigieux fassent l'objet d'une procédure de régularisation formelle dans le cadre de laquelle devront être délivrées (si les conditions sont remplies) les autorisations communales et cantonales requises, notamment le permis de construire communal et l'autorisation spéciale de l'ECA. Vu le sort du recours, les frais de la cause sont mis à la charge de la Commune de Renens. Celle-ci versera en outre des dépens aux recourants, qui ont agi par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel.