

VD_OMNI AC.2017.0070 vom 15. Dezember 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-12-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2017.0070

FR: VD_OMNI AC.2017.0070 du 15 décembre 2017

IT: VD_OMNI AC.2017.0070 del 15 dicembre 2017

Regeste

A. _____/Municipalité d'Epalinges, Service du développement territorial, B. _____, C. _____ | L'affectation précise d'une zone d'habitation doit être circonscrite en tenant compte de son intitulé et surtout du système réglementaire élaboré par le législateur communal, dans l'interprétation duquel l'autorité communale dispose d'une certaine liberté d'appréciation. L'utilisation d'une villa comme "lieu de vie pour personnes en situation de handicap" constitue-t-elle un changement d'affectation nécessitant un permis de construire ? Question laissée indécise, étant rappelé qu'une telle autorisation de police ne doit pas servir à exercer un contrôle systématique sur la présence et l'activité des personnes ou sur l'utilisation de biens dans les constructions existantes. En l'espèce, l'augmentation du nombre de chambres par de nouveaux cloisonnements ne change rien à l'usage qui en est fait par leurs habitants. L'activité des accompagnants ne se distingue pas de l'occupation par du personnel domestique. En définitive, la villa reste entièrement consacrée à l'habitation. Rejet du recours du voisin.

Erwägungen

E. 1

a) L'objet du litige est un permis de construire du 25 janvier 2017 autorisant des travaux de "changement ou nouvelle destination des locaux", l'ouvrage étant décrit comme la "création d'un lieu de vie pour personnes en situation de handicap dans la villa". Concrètement, à l'intérieur de la villa existante qui comporte un total 638 m² de surface brute utile de plancher, des cloisons et des portes nouvelles ont été construits dans certains des plus vastes volumes pour augmenter le nombre de chambres. Dans un premier temps, l'autorité intimée a considéré le 23 mars 2015 que l'activité de la fondation semblait compatible avec l'affectation de la zone villa, mais que l'hébergement de personnes en situation de handicap engendrait un changement d'affectation. Elle a alors fait engager une procédure (non prévue par la loi mais apparemment usuelle dans les communes) consistant à recueillir le consentement écrit des voisins puis, faute de ce consentement, elle a exigé une enquête publique à l'issue de laquelle elle a délivré le permis de construire. À l'audience, le représentant de l'autorité intimée a exposé que les travaux intérieurs sont en principe dispensés d'enquête publique. L'enquête publique a toutefois été exigée, toujours selon l'autorité intimée, en raison d'un changement d'affectation consistant, en substance, en la présence de personnes en situation de handicap. De son côté, la fondation a expliqué qu'elle s'est soumise à l'enquête publique exigée par la commune mais qu'elle conteste qu'on soit en présence d'un changement d'affectation. Le recourant conclut au refus du permis de construire délivré en contestant la conformité à l'art. 22 du règlement communal de l'affectation de la villa qui ne serait plus celle d'un logement familial mais un hébergement avec structure d'encadrement comme dans un établissement médico-social exploité en la

forme commerciale. b) La commune considère à juste titre que les travaux intérieurs sont en principe dispensés d'enquête publique. C'est effectivement ce qu'a constaté la jurisprudence au terme d'une analyse de l'évolution du droit cantonal, dont il résulte même que les installations intérieures (par exemple l'aménagement d'un coin-cuisine) échappent à l'exigence d'un permis de construire (AC.2011.0238 du 3 août 2012). On peut donc se demander si les travaux consistant à diviser les volumes les plus vastes de la villa pour augmenter le nombre de chambres nécessitaient un permis de construire. La question peut rester indécise dès lors que selon l'autorité intimée, la nécessité d'une autorisation est fondée sur l'existence d'un changement d'affectation consistant dans l'hébergement de personnes en situation de handicap. c) Selon l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (v. p. ex. récemment 1C_107/2016 du 28 juillet 2016, consid. 6.1; 1C_285/2015 du 19 novembre 2015, consid. 3), un changement d'affectation, même lorsqu'il ne nécessite pas de travaux de construction, reste en principe soumis à l'octroi d'un permis de construire. En l'absence de travaux, la modification du but de l'utilisation (Zweckänderung) peut cependant être dispensée d'autorisation de construire si la nouvelle affectation est conforme à celle de la zone en question ou si son incidence sur l'environnement et la planification est manifestement mineure (ATF 113 Ib 219 consid. 4d p. 223; arrêt 1C_395/2015 du 7 décembre 2015 consid. 3.1.1; cf. également ATF 139 II 134 consid. 5.2 p. 139 s.; voir également ALEXANDER RUCH, Commentaire LAT, 2010, n. 34 s. ad art. 22 LAT). Si les effets engendrés par la nouvelle utilisation se révèlent plus importants que précédemment, une autorisation de construire est en revanche requise; il en va en particulier ainsi en cas d'augmentation significative des immissions (cf. arrêts 1C_395/2015 précité consid. 3.1.1; 1C_347/2014 du 16 janvier 2015 consid. 3.2). La jurisprudence fédérale relative aux dispositions applicables hors de la zone à bâtir admet qu'il existe une catégorie intermédiaire entre les changements d'affectation de moindre importance (qui sont admis) et les changements d'affectation complet qui ne le sont pas. Il s'agit des cas dans lesquels la nouvelle utilisation se distingue certes de la précédente cependant que le genre et les effets des deux affectations présentent des similitudes (cette catégorie intermédiaire est admise sous l'angle du respect de l'identité de la construction au sens des art. 24c LAT et 42 al. 1 OAT: 1C_281/2015 du 28 juin 2016, consid. 6.2). A l'intérieur de la zone à bâtir, la jurisprudence cantonale est opposée à une interprétation extensive de la notion de changement d'affectation: l'exigence d'un permis de construire ne doit pas (il en va de la liberté personnelle, art. 10 al. 2 de la Constitution fédérale) - servir à exercer un contrôle systématique sur la présence et l'activité des personnes ou sur l'utilisation de biens dans les constructions existantes. Le permis de construire censé autoriser un changement d'affectation 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 raisonnable de soumettre à son contrôle (AC.1997.0044 du 23 novembre 1999, RDAF 2000 p. 244; AC.2001.0029 du 8 octobre 2001; AC.2000.0214 du 5 juin 2002; AC.2002.0060 du 31 octobre 2003; AC.2003.0095 du 6 janvier 2004; AC.2002.0127 du 23 avril 2003; AC.2003.0178 du 27 avril 2004; AC.2004.0147 du 23 décembre 2004; AC.2007.0009 du 11 avril 2007; AC.2008.0101 du 11 décembre 2008; AC.2007.0298 du 19 janvier 2009; AC.2010.0174 du 30 août 2010; AC.2011.0037 du 26 mars 2012; AC.2011.0238 du 3 août 2012; AC.2012.0369 du 11 décembre 2013 consid. 3a/cc; AC.2014.0108 du 21 octobre 2014 consid. 4a; AC.2014.0322 du 14 octobre 2015, consid. 2a). Comme le constate l'arrêt AC.1997.0044, la pratique ne semble pas se préoccuper de

savoir ce qu'il faut entendre par "affectation" ni de déterminer dans quelles conditions on se trouve en présence d'un changement de celle-ci: faute de pouvoir se référer à une définition uniforme des différentes catégories d'affectation, la pratique examine directement la question de la conformité à la zone.

E. 2

a) Selon l'art. 22 al. 2 let. a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), les constructions et installations doivent être conformes à l'affectation de la zone dans laquelle elles se situent. L'art. 48 al. 1 er de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11) précise que les zones à bâtir sont affectées notamment à l'habitation, à l'industrie, à l'artisanat, au commerce, aux constructions et installations publiques ainsi qu'aux équipements publics et privés destinés à la culture, au sport, au tourisme et au délasserment; ces types d'affectation peuvent être exclusifs, prioritaires, mixtes, à option, superposés ou limités dans le temps. b) D'une manière générale, les zones d'habitation comprennent les constructions et les installations destinées à la résidence de personnes (Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne 2001, n. 516 ss p. 230). Déterminer si un usage peut être considéré comme de l'habitat est parfois délicat. Des problèmes d'interprétation peuvent par exemple surgir dans le cas d'hôtels ou d'autres logements exploités à des fins commerciales (Alexander Ruch, *Commentaire LAT*, 2009, art. 22 n. 71 ss ad art. 22). Le point de savoir si un projet de construction consiste en des habitations individuelles, collectives, groupées ou communautaires ne joue aucun rôle pour en déterminer l'affectation à l' " habitation "; ce critère peut en revanche être décisif lorsque le règlement applicable réserve expressément la zone en cause à un type déterminé d'habitat. En effet, il incombe aux communes de définir l'usage d'habitation prévu et de préciser, cas échéant, les autres activités simultanément autorisées dans la même zone. En somme, l'affectation précise d'une zone d'habitation doit être circonscrite en tenant compte de son intitulé (zone de villas, d'habitations collectives, etc.) et, surtout, du système réglementaire élaboré par le législateur communal, étant précisé que l'autorité communale dispose à cet égard d'une certaine liberté sur laquelle l'autorité cantonale ne doit pas empiéter (AC.2016.0395 du 26 juillet 2017, consid. 2a; AC.2016.0076 du 21 décembre 2016, consid. 2; AC.2013.0401 du 4 mars 2014, consid. 2a; AC.2013.0077 du 18 février 2014, consid. 2b; AC.2011.0037 du 26 mars 2012, consid. 3b; voir aussi AC.1998.0043 du 29 avril 1998). La notion d'activité compatible avec l'habitation, souvent mentionnée dans les règlements communaux, a donné lieu à une jurisprudence abondante (v. p. ex AC.2016.0395 précité et les nombreux arrêts cités). c) En l'espèce, l'art. 22 RPGA définit les zones de villas (I et II) comme suit: "Les zones de villas sont réservées à l'habitation. La prestation de services et le petit commerce sont toutefois tolérés pour autant qu'il n'en résulte aucune gêne pour l'habitation et que la majeure partie des surfaces habitables du bâtiment demeure consacrée à l'habitation. Les locaux industriels et les établissements publics sont interdits." L'art. 28 RPGA précise que le nombre de logements est limité à deux par villa, avec des exceptions pour assurer la conservation des bâtiments existants. d) Il est douteux que l'arrivée de handicapés dans une habitation puisse justifier à elle seule (comme pourrait le laisser penser au premier abord certaines des explications communales) une intervention de l'autorité, qui serait alors censée sanctionner un changement d'affectation par la délivrance d'un permis de construire. Cette autorisation de police ne doit pas servir à exercer un contrôle systématique sur la présence et l'activité des personnes ou sur l'utilisation de biens dans les constructions existantes. Il n'a d'ailleurs pas échappé à la

municipalité qu'un tel contrôle serait délicat puisqu'elle déclare dans la décision attaquée qu'invoquer une diminution de valeur de la maison du recourant en raison de la présence de handicapés pourrait constituer une discrimination prohibée par l'art. 8 al. 2 de la Constitution fédérale. Quoi qu'il en soit de l'existence d'un changement d'affectation, il suffit de déterminer si la situation qu'autorise la décision attaquée est conforme à l'affectation de la zone. La question qui se pose est celle de savoir si, au sens de l'art. 22 RPGA, la majeure partie des surfaces habitables du bâtiment demeure consacrée à l'habitation. De ce point de vue, l'augmentation du nombre de chambres du fait de nouveaux cloisonnements ne change rien à l'usage qui en est fait. Force est de constater que les chambres situées dans la villa servent de lieu de vie pour leurs habitants: ils habitent là. Quant au nombre d'occupants, il est à la mesure des surfaces généreuses qu'offre la villa litigieuse, dont la taille est d'ailleurs comparable à celle des constructions avoisinantes. Pour le surplus, il n'appartient pas à l'autorité compétente en matière de permis de construire d'examiner de manière détaillée si les habitants de la villa sont réunis là par des liens familiaux ou par d'autres circonstances, ni de tenir un compte précis de la durée de leur séjour sur place. Enfin, l'activité des accompagnants travaillant pour la fondation ne se distingue pas de l'occupation que pourrait faire des lieux le personnel de maison employé dans une villa. Il en va de même du veilleur de nuit, dont la présence reste comparable à celle d'une infirmière privée par exemple. En définitive, la villa reste entièrement consacrée à l'habitation. e) Quant au nombre de logements, que régit l'art. 28 RPGA, il n'a pas varié puisque comme le relève à juste titre la décision attaquée, la villa ne comporte toujours qu'un logement avec une entrée, une cuisine, des salles de bain commune, etc. f) Enfin, le nombre de places pouvant accueillir des véhicules n'a pas varié. Si le recourant déclare avoir observé une augmentation du trafic automobile, il ne soutient pas que celui-ci dépasserait celui que peut générer une habitation d'une importance comparable à celle de la villa litigieuse. g) En définitive, c'est en vain que le recourant tente d'empêcher l'usage qui est fait désormais de la villa litigieuse en contestant le permis de construire délivré par la municipalité. Quoi qu'il en soit l'existence d'un réel changement d'affectation, cette décision doit être maintenue.

E. 3

Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision attaquée, confirmée. Le recourant, qui succombe, supporte les frais de justice (art. 49 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]). La Fondation C._____ et C._____ ont droit à des dépens, à charge du recourant (art. 55 LPA-VD).

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