

VD_OMNI AC.2019.0380 vom 8. Juni 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-06-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0380

FR: VD_OMNI AC.2019.0380 du 8 juin 2021

IT: VD_OMNI AC.2019.0380 del 8 giugno 2021

Regeste

A. _____ /Municipalité de Denges | Une lettre impartissant un délai à une constructrice pour déposer un dossier permettant à la municipalité de définir si les travaux de rénovation en cours dans une habitation existante nécessitent ou non une autorisation, cas échéant nécessitent ou non une enquête publique, constitue une décision attaquable par voie de recours. La constructrice est tenue d'annoncer les travaux entrepris dans son habitation (isolation thermique intérieure, pose d'une PAC, changement de fenêtres, démolition de murs porteurs, changement de l'organisation des locaux, réfection des sols, parois, plafonds et du système électrique), qu'ils soient ou non soumis à autorisation. Vu l'ampleur des travaux entrepris et découverts petit à petit au fil du temps par la municipalité, cette autorité était en droit d'exiger de la constructrice qu'elle remplisse le questionnaire général de demande de permis de construire et produise les documents démontrant la légalité des travaux entrepris, l'annonce orale initiale et les descriptifs incomplets produits ensuite par l'architecte étant insuffisants à cet égard.

Erwägungen

E. 1

Les recours ont été déposés en temps utile et dans les formes prévues par la loi (cf. art. 79, 95 et 99 de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 [LPA-VD; BLV 173.36]).

E. 1.2

et les réf. cit.). L'expression d'une opinion, la communication, la prise de position, la recommandation, le renseignement, l'information, le projet de décision ou l'annonce de celle-ci, ne sont pas assimilés à des décisions car ils ne créent pas un rapport de droit entre l'administration et le citoyen, ni ne lui imposent une situation passive ou active (CDAP AC.2015.0152 du 30 juillet 2015 consid. 1a). c) D'après la jurisprudence du tribunal, un courrier fixant des délais pour régulariser certains éléments de construction avec menace de sanction ou un ordre donné par une municipalité de déposer dans un certain délai un dossier complet de demande d'autorisation constituent des décisions attaquables par voie de recours (cf. arrêt CDAP AC.2016.0379 du 7 décembre 2017 consid. 4a et la réf. citée). Il doit en aller de même d'une lettre qui, comme en l'espèce, impartit un délai à la constructrice pour déposer un dossier permettant à l'autorité municipale de définir si les travaux entrepris nécessitent ou non une autorisation, cas échéant nécessitent ou non une enquête publique. Partant, le recours est recevable. Reste à examiner si la décision attaquée est fondée.

E. 2

La première décision attaquée, du 13 novembre 2019, ordonnait l'arrêt des travaux entrepris par la recourante. La décision de mesures provisionnelles du 9 janvier 2020 a rejeté la demande de l'autorité intimée de retirer l'effet suspensif au recours dirigé contre la décision

du 13 novembre 2019. L'autorité intimée a renoncé à recourir contre cette décision et la recourante a achevé les travaux qui étaient encore en cours au moment où la décision attaquée a été rendue. Dans ces conditions, il faut constater, à l'instar des parties, que cette première décision n'a plus d'objet.

E. 2.1

et les réf. cit.). En d'autres termes, la décision constitue un acte étatique qui touche la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports juridiques avec l'Etat (ATF 135 II 22 consid.

E. 3

Le deuxième acte de l'autorité intimée déféré au tribunal par la recourante, du 15 janvier 2020, est une lettre impartissant à cette dernière un délai pour déposer une demande d'enquête pour les travaux en cours. En procédure, l'autorité intimée a expliqué qu'il ne s'agissait pas de décider définitivement de la nature de la décision qui serait prise (au sujet de la nécessité d'une enquête publique, d'une autorisation, ou de l'absence de toute exigence) mais d'être pleinement informée sur la nature et l'importance des travaux accomplis; ce ne serait qu'une fois en possession de tous les renseignements à ce sujet qu'elle serait en mesure de décider formellement de la suite de la procédure. a) Les parties ont été interpellées sur la question de la recevabilité du recours, eu égard au fait que la municipalité intimée mettait en doute le fait que son courrier puisse constituer une décision susceptible de recours. La recourante s'est exprimée à ce sujet pour conclure que son recours était recevable. D'une part, elle est d'avis qu'une décision ayant pour but de la contraindre à déposer une demande de permis de construire serait contraire à la loi et sa nullité devrait être constatée d'office. D'autre part, elle soutient qu'une décision qui a pour but de lui imposer le rétablissement d'une situation prétendument conforme au droit en lui ordonnant de déposer un dossier aurait un caractère définitif - et non incident - et serait susceptible de recours immédiat. b) Selon l'art. 92 al. 1 LPA-VD, le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. Les décisions finales sont susceptibles de recours (art. 74 al. 1 LPA-VD), de même que les décisions incidentes qui portent sur la compétence ou sur une demande de récusation (al. 3), ainsi que les autres décisions incidentes notifiées séparément (al. 4) si elles peuvent causer un préjudice irréparable au recourant (let. a), ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (let. b). Aux termes de l'art. 3 al. 1 LPA-VD, est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (let. c). Sont également des décisions les décisions incidentes, les décisions sur réclamation ou sur recours, les décisions en matière d'interprétation ou de révision (art. 3 al. 2 LPA-VD). La décision est ainsi un acte de souveraineté fondé sur le droit public, individuel et concret, qui règle de manière obligatoire et contraignante, à titre formateur ou constatatoire, un rapport juridique relevant du droit administratif (ATF 135 II 38 consid. 4.3, 328 consid.

E. 4

En l'occurrence, le tribunal retient que la recourante a procédé dans son habitation à des travaux importants, qu'il a pu constater sur place. La recourante a renforcé l'isolation thermique intérieure (au niveau du sol du rez-de-chaussée, des murs donnant à l'extérieur et de la toiture), changé les fenêtres et les Velux dans les ouvertures existantes, démolit des murs porteurs au rez-de-chaussée et au 1^{er} étage, avec reprise des efforts statiques par des poutrelles métalliques, démolit et déplace les locaux saitaires et cuisine au rez-de-chaussée, change l'organisation des locaux sur tous les niveaux, refait entièrement les revêtements des sols, parois et plafonds. La constructrice a en outre refait les installations électriques de son bâtiment et changé le système de chauffage en installant une pompe à chaleur air/eau dans une petite annexe. Il est enfin apparu en audience que le rez-de-chaussée servait désormais à l'activité de thérapeute de la recourante, qui a aménagé une pièce où est installée une table de soins.

a) Selon l'art. 22 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 (al. 1). Il s'agit d'une norme fédérale minimale directement applicable qui règlemente de manière globale l'obligation d'un permis de construire et de transformer pour toute construction ou installation. Le droit cantonal ne peut donc pas restreindre le cercle des constructions et installations que l'art. 22 LAT soumet à autorisation; il peut, en revanche, définir plus largement les objets assujettis à l'autorisation de construire (arrêt TF _107/2011 du 5 septembre 2011 consid. 3.1 et les réf. citées). D'après 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; voir aussi ATF 123 II 256 consid. 3; 120 Ib 379 consid. 3c). Si les simples travaux d'entretien, rénovations, petites réparations ou changements d'affectation de moindre importance ne sont pas soumis à autorisation (arrêt du TF 1C_150/2016 du 20 septembre 2016 consid. 9.1 et les réf. citées), il en va différemment lorsque des poutres porteuses et donc des éléments statiques importants d'un bâtiment doivent être remplacés (cf. arrêt TF 1C_558/2018 du 9 juillet 2019 consid. 5.3 et la réf. citée).

b) L'art. 103 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC; BLV 700.11) reprend ces principes et soumet à autorisation tout travail de construction "en surface ou en sous-sol, modifiant de manière sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment" (al. 1). L'art. 68 du règlement d'application du 19 septembre 1986 de la LATC (RLAT ; BLV 700.11.1) précise que sont notamment subordonnées à l'autorisation de la municipalité 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 art. 39 et 40 du règlement (let. a); le changement de destination de constructions existantes (let. b); l'exécution ou la transformation d'installations fixes de chauffage ou utilisant le gaz, de canaux de fumée et d'installations importantes de toute nature (let. c). Sur ce dernier point, la jurisprudence du

tribunal considère que l'installation d'une pompe à chaleur air-eau est une installation fixe de chauffage soumise, au sens de l'art. 68 al. 1 let. c RLATC, à autorisation communale (cf. arrêt CDAP 2019.0087 du 2 juillet 2020 consid. 9b et la réf. citée). L'art. 103 LATC précise également (al. 2) que ne sont pas soumises à autorisation les constructions, démolitions et installations de minime importance ne servant pas à l'habitation ou à l'activité professionnelle et dont l'utilisation est liée à l'occupation du bâtiment principal (let. a); les aménagements extérieurs, les excavations et les travaux de terrassement de minime importance (let. b); les constructions et les installations mises en place pour une durée limitée (let. c). L'art. 68a al. 2 RATC contient une liste de constructions et d'installations qui "peuvent ne pas être soumises à autorisation". c) Cela étant, les travaux de construction doivent être annoncés à la municipalité et ne peuvent commencer sans la décision de cette dernière (art. 103 al. 4 LATC). L'art. 68a al. 1 RLATC prévoit à cet égard que la municipalité, avant de décider si le projet de construction ou de démolition nécessite une autorisation, vérifie si les travaux sont de minime importance au sens de l'al. 2; s'ils ne portent pas atteinte à un intérêt public prépondérant telle la protection de la nature, du paysage, des régions archéologiques, des sites naturels ou construits et des monuments historiques ou à des intérêts privés dignes de protection tels ceux des voisins; et s'ils n'ont pas d'influence sur l'équipement et l'environnement (let. a). d) Il suit de ce qui précède que même si les travaux peuvent être dispensés d'autorisation de construire car ils respectent les conditions cumulatives de l'art. 103 al. 3 LATC: absence d'atteinte à un intérêt public prépondérant (protection de la nature, du paysage, des sites et des monuments historiques), absence d'atteinte à des intérêts privés dignes de protection tels ceux des voisins, absence d'influence sur l'équipement et l'environnement, ils ne peuvent pas être entrepris sans autre. Ils doivent être annoncés à la municipalité et ne peuvent pas commencer sans la décision municipale. Cette décision doit être prise dans un délai de trente jours, la municipalité devant décider si le projet de construction ou de démolition nécessite une autorisation (cf. art. 103 al. 5 LATC). Ainsi, le tribunal a déjà eu l'occasion de juger que même lorsqu'une autorisation n'est pas nécessaire, le constructeur doit annoncer son projet (cf. arrêt CDAP AC.2014.0004 du 29 avril 2014 consid. 2a et la réf. à l'arrêt AC.2012.0355 du 1er mai 2013 consid. 4c). e) Sur le principe, l'autorité intimée était donc en droit d'exiger de la recourante qu'elle annonce ses travaux, qu'ils soient ou non soumis à autorisation au sens des art. 22 al. 1 LAT et 103 al. 1 LATC.

E. 5

Outre le fait qu'elle prétende que les travaux ne nécessitaient ni autorisation ni enquête publique, ce qui comme on l'a vu ci-dessus est sans incidence sur l'obligation d'annonce, la recourante est d'avis qu'elle a satisfait à ce devoir. D'une part, elle a annoncé oralement les travaux à l'autorité. D'autre part, cette annonce a été complétée par la suite par la production de toute une série de pièces, que la recourante juge suffisantes pour permettre à l'autorité d'aller de l'avant. En audience, l'autorité intimée a précisé qu'elle souhaitait disposer du questionnaire CAMAC usuel, muni des annexes nécessaires (en particulier en relation avec la problématique du changement de chauffage) et des plans à jour de la maison. Elle souhaitait également que soit annoncé à cette occasion le changement d'affectation des locaux du rez-de-chaussée. Il est vrai que la loi ne dit pas quelle forme l'annonce doit prendre. Elle doit quoiqu'il en soit permettre à l'autorité de décider si le projet nécessite ou non une autorisation de construire. S'agissant de l'annonce orale des travaux, le tribunal retient que la recourante s'est présentée dans les bureaux de l'administration communale, le 29 juillet 2019, pour annoncer qu'elle entendait

entreprendre des travaux à l'intérieur de son habitation. D'après les allégués 12 ss de son premier recours, les travaux envisagés consistaient en la mise en place d'une isolation intérieure, la remise en état intérieure des locaux, sans rien toucher à l'extérieur ni toucher la volumétrie existante, le remplacement de 4 Velux en toiture, le déplacement de quelques murs intérieurs et la mise en place d'une isolation en matériaux naturels au niveau du radier. Or, force est de constater, au vu des travaux finalement réalisés, que cette annonce était incomplète, puisque la recourante a encore installé une pompe à chaleur air/eau dans un petit bâtiment annexe – dont le tribunal a constaté que le bruit s'entendait à une distance de 10 m. – et a exécuté des travaux portant sur la statique du bâtiment. Elle a également changé les fenêtres de son habitation pour les remplacer, dans les ouvertures existantes, par des fenêtres neuves, dont certaines sont dépourvues de croisillons contrairement aux précédentes, ce qui a un impact sur l'aspect extérieur de l'immeuble. Enfin, la recourante a modifié l'affectation du rez-de-chaussée, qu'elle sert pour son activité de thérapeute, alors qu'auparavant l'immeuble n'était dévolu qu'à l'habitation. Les travaux et changement d'affectation des locaux réalisés par la recourante ont ainsi été découverts par l'autorité intimée petit à petit, au fil des mois, au gré des visions locales réalisées par sa mandataire ou par le tribunal, ou encore de la production de pièces ou de descriptifs plus ou moins complets. A première vue et sans préjuger de la décision que l'autorité intimée prendra à cet égard, il faut constater que la recourante a envisagé tant des travaux qui paraissent pouvoir être dispensés d'autorisation (comme par exemple les réfections intérieures) que des travaux qui en nécessitent une (comme par exemple l'installation d'une pompe à chaleur air/eau ou des travaux portant sur la statique du bâtiment). Afin toutefois que l'autorité intimée puisse juger en toute pertinence de la nécessité ou non d'une autorisation, cas échéant de celle d'une enquête publique, elle était en droit d'exiger de la recourante, avant toutes choses, qu'elle remplisse le questionnaire général de demande de permis de construire et qu'elle produise les documents et pièces démontrant que la construction est conforme aux dispositions relatives à la loi cantonale sur l'énergie, ainsi que des plans des étages de la construction, avec destination des locaux et indications, en différentes couleurs des états (ancien, démolition et ouvrage projeté), pièces et indications qui doivent au demeurant être usuellement fournis à l'appui d'une demande de permis de construire (cf. art. 69 RLATC). En effet, seule la production de ces documents est de nature à permettre à l'autorité intimée de disposer d'un catalogue exhaustif des travaux et de vérifier si ceux qui peuvent être dispensés d'autorisation de construire respectent les conditions cumulatives de l'art. 103 al. 3 LATC en termes d'absence d'atteinte à un intérêt public prépondérant ou à un intérêt privé digne de protection ou d'absence d'influence sur l'équipement et l'environnement. Il s'ensuit que la décision est bien fondée et doit être confirmée.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent à la constatation que la décision du 13 novembre 2019 ordonnant l'arrêt des travaux est sans objet et au rejet du recours dirigé contre la décision du 15 janvier 2020 impartissant un délai à la recourante pour satisfaire à son obligation d'annonce des travaux. Il s'ensuit que cette deuxième décision est confirmée, un nouveau délai de 30 jours dès la notification du présent arrêt étant imparti à la recourante pour ce faire. La recourante, qui succombe pour l'essentiel, supportera les frais du présent arrêt et versera des dépens à l'autorité communale, qui a agi par l'intermédiaire d'un avocat (art. 49 al. 1 et 55 al. 1 et 2 LPA-VD).

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