

VD_OMNI AC.2020.0234 vom 1. April 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-04-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0234

FR: VD_OMNI AC.2020.0234 du 1 avril 2021

IT: VD_OMNI AC.2020.0234 del 1 aprile 2021

Regeste

A. _____/Municipalité du Mont-sur-Lausanne, ECA | Un bâtiment qui comporte un logement individuel et un logement d'habitation collective (huit chambres et huit salles de bain, plus une cuisine et petit séjour) n'est pas conforme à la zone de villas destinée à l'habitation individuelle, comme cela ressort notamment de la jurisprudence du Tribunal. Toutefois, sur la base du principe de la bonne foi, la construction ayant été réalisée selon les plans validés par l'autorité communale, le Tribunal réforme la décision attaquée et autorise la mise en location du logement collectif par le recourant, en imposant une durée minimale de location de six mois.

Erwägungen

E. 1

Il est admis par les parties que la décision du 3 août 2020, bien que ne comportant pas les voies de droit, est une décision au sens de l'art. 3 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36) dès lors qu'elle modifie de manière contraignante la situation de fait et de droit du recourant. Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 LPA-VD, le recours contre cette décision est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

En l'espèce, le règlement communal définit la zone de villas comme une zone destinée à l'habitation familiale à raison de deux logements au plus par bâtiment (art. 60 RCCAT). Il découle du permis de construire délivré que la création de deux logements, dont l'un comportant huit chambres à coucher et huit salles de bain, a été considérée conforme à l'affectation de la zone. Il convient à ce stade de déterminer si la location individuelle des pièces d'un de ces deux logements (pour une durée plus ou moins longue) peut être considérée comme une activité conforme à la zone. Si tel n'est pas le cas, il faudra encore déterminer si l'autorité intimée pouvait ordonner la cessation immédiate de cette activité, en interdisant au recourant d'utiliser l'unité d'habitation en question. a) aa) Selon l'autorité intimée, l'activité de location de chambres est contraire à l'affectation de la zone de villas. Tout au plus, quelques activités y ont été autorisées/tolérées, d'ampleur très restreinte et sans nuisances pour le voisinage. Elle souligne en particulier les nuisances sonores induites par la circulation ou autres activités des futurs locataires/occupants non souhaitées par les riverains. En relation avec une jurisprudence du Tribunal administratif invoquée par le recourant (AC.1994.0168), elle relève qu'on n'est pas en présence d'une "unité ressemblant dans son comportement à une famille", sans atteinte au voisinage. Au contraire, les locataires effectueraient des allées et venues, feraient venir leurs amis étudiants, etc., engendrant ainsi des nuisances totalement incompatibles avec le caractère résidentiel de la

zone de villas. bb) Le recourant admet qu'une zone de villas implique une densité d'occupation restreinte. Il soutient que des activités peuvent néanmoins être admises à condition qu'elles n'entraînent pas pour les voisins des inconvénients plus importants que ceux engendrés par l'habitation. Il expose qu'il a notamment imaginé pouvoir louer ce bien sous la forme d'une colocation, qui reste une forme d'habitation. En revanche, il n'a jamais eu l'intention de transformer cet appartement en hôtel ou motel. Il souligne que la présence de quelques colocataires n'est pas plus incommode que celle de deux familles avec enfants. La définition d'habitation familiale n'est à son avis pas aussi limitée que ne semble le soutenir l'autorité intimée. Quant aux supposées nuisances du fait du va-et-vient des locataires, le recourant précise qu'il n'a réalisé que les places de parc qui ont été autorisées. Le voisinage devait ainsi s'attendre aux mouvements journaliers de six véhicules. En outre, la parcelle est colloquée au degré de sensibilité au bruit II et est située juste à côté de la zone d'utilité publique, pour laquelle un degré de sensibilité au bruit III a été attribué. Il n'est donc pas assuré au secteur un calme absolu. En conséquence, il n'y aurait pas d'usage anormal pour la zone, dont l'affectation serait pleinement respectée. Le recourant insiste sur le fait que l'immeuble construit correspond en tout point aux plans qui ont fait l'objet des permis de construire délivrés. La disposition des pièces (huit chambres à coucher pour une seule cuisine) n'a pas changé. Le nombre de places de stationnement n'a pas augmenté. En outre, il a été autorisé à créer une troisième unité indépendante (onglerie), qui n'est pas vouée à de l'habitation et encore moins à une famille. Le recourant en déduit qu'on doit donc admettre que la municipalité interprète largement son règlement, à tout le moins s'agissant de la définition de la zone villas. b) aa) L'art. 29 al. 2 LATC 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 délassement; ces types d'affectation peuvent être exclusifs, prioritaires, mixtes, à option, superposés ou limités dans le temps. 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, 2020, n. 80 ss 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, de moyenne densité, 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 (arrêt AC.2017.0070 du 15 décembre 2017 consid. 2b et les nombreuses références citées). S'agissant des zones de " villas ", la jurisprudence a défini ce type de bâtiment, en l'absence d'indications spécifiques dans le règlement communal, comme une maison destinée à l'habitation d'une seule famille, villa proprement dite, ou de plusieurs familles, à raison d'une seule famille par étage, villa dite locative. La règle limitant à un le

nombre de logement par niveau ne s'oppose toutefois pas à la juxtaposition de deux logements en duplex, chacun d'eux occupant alors deux demi-étages (AC.2008.0150 du 10 juin 2009 consid. 4b, AC.2002.0111 du 10 juillet 2003 consid. 2a, AC.1992.0209 du 14 mai 1993 consid. 1b; prononcé de l'ancienne Commission cantonale de recours en matière de police des constructions [CCRC] n° 5533 du 4 mai 1988 in RDAF 1990 p. 425 ss, CCRC n° 2082 du 22 mai 1967 in RDAF 1969 p. 35 et les références citées). La notion de logement familial implique en outre une densité d'occupation restreinte, en règle générale limitée aux parents et enfants. Les formes d'habitations collectives n'ont pas leur place dans une zone destinée à l'habitation individuelle, dans la mesure où elles impliquent une densité d'utilisation et des inconvénients pour le voisinage plus importants que ceux engendrés par les occupants d'une villa, ce que tend précisément à limiter la zone en cause (AC.1991.0147 du 18 août 1992 consid. 2b/cc; CCRC n° 6736 du 20 novembre 1990). Un règlement communal qui limite à deux le nombre d'appartements dans les villas ou maisons familiales tend à définir une zone à vocation d'habitation, exclusivement, présentant de surcroît un certain caractère résidentiel (AC.2008.0150 du 10 juin 2009 consid. 4b; CCRC n° 5533 du 4 mai 1988 in RDAF 1990 p. 425 ss et les références citées). En ce qui concerne toujours la zone de villas, la jurisprudence (AC.2008.0150 du 10 juin 2009 consid. 4b) relève que les caractéristiques des zones résidentielles impliquent des avantages attendus pour lesquels les habitants consentent divers sacrifices, notamment pécuniaires. Il est dès lors normal qu'une grande importance soit attachée au caractère de tels lieux (une zone de villas doit par excellence être tranquille, préservée du bruit et des mauvaises odeurs). Dans un arrêt relativement ancien, la CCRC a ainsi qualifié de contraire à une zone de villas - vouée par le règlement communal en cause à des maisons familiales comportant au plus un appartement par étage, le commerce et l'artisanat non gênant pour le voisinage étant autorisé - l'aménagement dans une maison d'habitation d'une dizaine de chambres indépendantes destinées à des employés d'un night club (CCRC n° 4914 du 13 février 1986). Dans ce prononcé, la CCRC a relevé que huit à douze employés d'un établissement public, sans lien de parenté, ne pouvaient être considérés comme formant une communauté familiale; de plus, le changement des locataires-pensionnaires tous les mois faisait plus penser à une pension, voire à un hôtel, qu'à une villa. Dans son acception courante, le terme d'habitation ne s'appliquait pas à une pension ou à un hôtel. Il en irait peut-être différemment si le propriétaire occupait, avec sa famille, un appartement de la maison en cause et louait quelques chambres à ses employés, à des étudiants ou à d'autres personnes. La répartition des pièces et l'organisation interne de la maison montraient qu'il y avait en fait une douzaine de quasi-studios, à savoir une multiplication de cellules d'habitation incompatibles avec une zone de villas. Ainsi, la maison ressemblait plus à un bâtiment locatif qu'à une villa (voir aussi le prononcé CCRC n° 4502 du 8 août 1984 refusant dans le même bâtiment, peu ou prou pour les mêmes motifs, un projet d'établissement médico-social, en relevant notamment que les hôtes ne payaient pas un loyer, mais une pension comprenant le gîte, le couvert et les soins). Dans l'arrêt AC.2011.0037 du 26 mars 2012, le Tribunal a repris cette jurisprudence et a considéré que, destinés à des étudiants, deux bâtiments comportant respectivement 5 et 10 chambres meublées, dotées chacune de salles de bains n'étaient pas conformes à la zone de villas. Le tribunal a par contre autorisé l'aménagement d'une villa destinée à servir d'"unité d'encadrement de vie" pour personnes souffrant de solitude, mais il a retenu que le nombre d'occupants - de huit avec deux accompagnants au maximum - qui n'excédait pas celui de deux familles, restait conforme au règlement communal limitant la zone aux villas et maisons familiales comportant au plus deux appartements; les habitants

n'auraient pas de véhicules privés et la villa ne serait pas utilisée d'une manière dépassant l'usage normal de ces locaux (AC.1994.0168 du 31 juillet 1996). Dans un arrêt plus récent, le Tribunal a également estimé, concernant une villa gérée par une institution pour personnes handicapées, qu'en définitive, la villa restait entièrement consacrée à l'habitation (AC.2017.0070 du 15 décembre 2017 consid. 2d). Dans un souci de complétude, on mentionnera encore l'arrêt AC.2014.0108 du 21 octobre 2014, dans lequel le tribunal avait considéré que 45 studios destinés au logement d'étudiants, plus des locaux communs, relevaient de l'habitat, notamment car l'occupation de ces logements se caractérisait par une certaine permanence. Il s'agissait toutefois dans ladite affaire de savoir si la destination du bâtiment relevait de l'artisanat et de la petite industrie ou alors de l'habitation. Cette appréciation a ensuite été confirmée par l'arrêt AC.2019.0032 du 29 novembre 2019, " compte tenu de l'autonomie communale et d'une précédente jurisprudence ". Il n'y a ainsi pas lieu de le considérer comme déterminant pour savoir si des logements pour étudiants peuvent être admis dans une zone de villas. De même, dans l'arrêt AC.2016.0252 du 23 août 2017 consid. 2, le Tribunal a considéré qu'un logement occupé par des étudiants ne se distinguait pas nécessairement des logements occupés par d'autres personnes (familles, personnes seules, couples sans enfants ou personnes âgées), qui n'avaient pas la qualification d'étudiant. Ainsi, le seul fait que des étudiants habitassent dans un logement ne permettait pas de conclure que ce logement était détourné de sa vocation conforme à une zone d'habitation. Il importe toutefois de souligner que cet arrêt concernait une zone de moyenne densité (et mentionne expressément qu'une telle zone se distingue d'une zone villas). Ont enfin été jugés conformes à la zone d'habitation des logements pour des demandeurs d'asile, mais il s'agissait d'une zone d'habitation collective et non d'une zone villas (AC.1992.0211/212 du 28 juin 1993; voir en revanche l'AC.1991.0147 du 18 août 1992 précité). bb) Au vu de la jurisprudence qui précède, il convient de considérer comme établi qu'en principe une forme d'habitation collective n'a pas sa place dans une zone de villas destinée à l'habitation individuelle, dans la mesure où elle implique une densité d'utilisation et des inconvénients pour le voisinage plus importants que ceux engendrés par les occupants d'une villa, ce que tend précisément à limiter la zone en cause. En l'occurrence, au surplus, le règlement communal est clair en ce sens qu'il dispose que la zone de villas est une zone destinée à l'habitation familiale à raison de deux logements au plus par bâtiment (art. 60 RCCAT). Ainsi, un bâtiment qui comporte un logement individuel et un logement d'habitation collective (quelle que soit la durée de séjour de ses occupants) n'est pas conforme à la zone. Il reste encore à examiner si, au vu des circonstances du cas d'espèce, cette constatation peut justifier l'interdiction d'exercer l'activité de location projetée ainsi qu'une demande de mise en conformité.

E. 3

et 9 Cst. et vaut pour l'ensemble de l'activité étatique (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et que l'intérêt à une application correcte du droit objectif ne soit

pas prépondérant par rapport à la protection de la confiance (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2, 141 V 530 consid. 6.2, 137 II 182 consid. 3.6.2; TF 1C_183/2018 du 22 juillet 2019 consid. 3.1). Le principe de la bonne foi est l'émanation d'un principe plus général, celui de la confiance, lequel suppose que les rapports juridiques se fondent et s'organisent sur une base de loyauté et sur le respect de la parole donnée. Ce principe impose aux organes de l'Etat ainsi qu'aux particuliers d'agir conformément aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1 p. 53; arrêt AC.2019.0142 du 4 mai 2020 consid. 4a).

E. 4

a) En l'espèce, au vu du contenu sans équivoque du permis de construire du 24 septembre 2018 et du permis complémentaire du 17 février 2020, émanant de l'autorité compétente en la matière, le recourant pouvait raisonnablement considérer ces décisions comme une assurance de l'autorité selon laquelle le projet litigieux pouvait être réalisé selon les plans autorisés. Il n'est à cet égard pas contesté que la construction a été réalisée conformément aux plans déposés. Il ressort de la lecture de ces plans que l'appartement situé à l'ouest n'est pas fonctionnel pour une famille, vu notamment la petite taille de la salle de séjour et de la cuisine. Les plans laissent au contraire clairement apparaître que l'appartement est destiné à la colocation individuelle. Cela ressort plus particulièrement des plans déposés lors de l'enquête complémentaire, selon lesquelles l'appartement situé à l'ouest comporterait huit salles de bains pour huit chambres. Une telle utilisation future ne pouvait échapper aux professionnels du domaine, lors de l'examen technique qui a mené à la délivrance des permis de construire. Ces deux permis ont été délivrés à l'issue de procédures qui ont permis à la municipalité de se prononcer sur la base de plans complets permettant de bien saisir la nature et les dimensions de la construction projetée (cf. art. 108 LATC et 69 RLATC). Ces procédures ont également permis à toutes les personnes intéressées, notamment les voisins, d'exercer le droit de participation prévu par l'art. 4 LATC ainsi que leur droit d'être entendues, droits qui sont mis en œuvre par la procédure prévue aux art. 103 ss LATC. On soulignera encore que le recourant n'a pas tenté de faire valider discrètement des modifications de projet, en tablant sur le fait qu'elles passeraient inaperçues lors de l'enquête complémentaire. En effet, il a soumis, lors de l'enquête complémentaire, des plans indiquant clairement ce qui est ajouté au projet initial, en rouge, et ce qui est enlevé, en jaune. La création de nouvelles salles de bains privatives ressortait clairement de ces plans. On n'est pas en présence d'une fraude à la loi (cf. dans ce sens, concernant aussi des plans AC.2014.0352 du 23 juin 2015 consid. 4). A cela s'ajoute que la réglementation applicable n'a pas changé depuis le moment où l'autorité intimée a donné l'assurance litigieuse au recourant. En outre, ce dernier, sur la base des permis délivrés, a pris des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir un préjudice important. En vertu du principe de la bonne foi, le recourant doit se voir autoriser à utiliser sa construction selon les plans validés par l'enquête publique. Les conditions qui permettraient de révoquer les permis de construire délivrés ne sont pas réunies et l'utilisation de son logement conforme aux plans ne peut dès lors pas être interdite au recourant, sous réserve de ce qui suit. b) Le fait que les conditions posées au respect de bonne foi soient réunies n'est pas encore suffisant. Il reste en effet à examiner si la réalisation de ce principe peut porter préjudice à d'autres valeurs également dignes de protection et à mettre en balance l'intérêt à la protection de la bonne foi et les intérêts qui y seraient éventuellement opposés (TF 1P.373/2006 du 18 octobre 2006 consid. 2.3). Il est communément admis qu'un intérêt public supérieur l'emporte sur un intérêt d'un particulier à la protection de sa bonne foi, le

droit à la protection de la promesse pouvant alors se transformer en une prétention à dommages et intérêts (TF 1A.226/2006 du 25 avril 2007 consid. 5.1, 1P.373/2006 précité consid. 2.3.1 et les réf. cit.). L'intérêt à la protection de la bonne foi peut également céder devant l'intérêt lié à l'application correcte du droit: il peut dans ce cadre être mis en balance avec l'intérêt de tiers, tel que celui des voisins qui seraient touchés par l'admission d'une situation contraire au droit des constructions pour des motifs de protection de la bonne foi (TF 1C_6/2009 du 24 août 2009 consid. 3.2, 1P.373/2006 précité consid. 2.3.1). c) En l'espèce, il convient de mettre en balance l'intérêt public à éviter les nuisances pour le voisinage avec le principe de la bonne foi. Comme on l'a vu, les permis de construire ont été délivrés au terme de procédures complètes d'autorisation selon la LATC et la construction est déjà entièrement réalisée. Une révocation du permis de construire ne pourrait dans ces conditions intervenir que si un intérêt public important le justifiait ou si l'octroi du permis de construire était affecté d'un vice grave. S'il est vraisemblable que huit colocataires indépendants peuvent occasionner plus de nuisances qu'une famille avec sept enfants (ou plus), il n'est pas évident que ces nuisances soient sensiblement plus élevées, en particulier en journée. Il convient aussi à cet égard de tenir compte du fait que le recourant habite le bâtiment concerné et qu'il serait le premier gêné par des nuisances provoquées par ses locataires, raison pour laquelle il souhaite – selon les contrats produits – louer les chambres pour une durée de six mois au minimum. Il y a ainsi lieu de considérer que la location séparée des chambres de l'appartement litigieux pour une durée minimum de six mois n'occasionnera pas pour le voisinage des nuisances telles que le principe de la bonne foi ne pourrait pas s'appliquer en l'occurrence. Le recourant doit par conséquent être autorisé à mettre en location les chambres du logement situé à l'ouest du bâtiment érigé sur la parcelle n° 362 pour une durée minimale de six mois à chaque location. Pour ce qui est de l'atteinte à la garantie de la propriété qu'implique l'obligation d'une durée minimale de location de six mois, on relève que celle-ci peut se fonder sur l'art. 60 RCCAT. Un séjour minimal de six mois correspond en effet plus à la notion de permanence de l'habitation des zones de villas et de l'art. 60 RCCAT. La décision attaquée prévoit encore que si le recourant souhaitait à nouveau utiliser cette unité d'habitation en lui redonnant son affectation originelle, il est invité à présenter une demande de permis de construire complémentaire. Au vu de ce qui vient d'être exposé cette exigence est privée d'objet. On ne saurait en effet imposer au recourant de déposer une nouvelle demande de permis de construire pour quelque chose qui a été déjà autorisé et qui a été réalisé conformément aux autorisations délivrées. d) Au vu des éléments qui précèdent, la décision attaquée doit être réformée. Il ne revient toutefois pas au tribunal de céans d'ordonner la délivrance du permis d'habiter, comme le requiert le recourant. En effet, au vu de l'affectation autorisée par le présent arrêt, mais qui n'avait pas été envisagée par l'autorité intimée, il conviendra éventuellement que le dossier de construction circule auprès de l'ECA, voire d'autres services de l'Etat. Il revient à l'autorité intimée de poursuivre la procédure en ce sens. Si toutes les conditions et autorisations sont réunies, elle délivrera ensuite le permis d'habiter.

E. 5

Dans la décision attaquée, l'autorité intimée indique que le cas est dénoncé sans délai à la Préfecture sur la base de l'art. 130 LATC, pour infractions aux art. 60 RCCAT et 128 LATC. Le recourant estime que la dénonciation à l'autorité pénale est infondée, dès lors que la construction a été réalisée conformément aux plans autorisés et qu'aucune procédure de régularisation n'est nécessaire. Il ne revient pas au Tribunal de céans de se prononcer sur le bien-fondé d'une dénonciation municipale auprès du Préfet. Le grief est irrecevable.

E. 6

Il résulte des considérants qui précèdent que l'immeuble construit par le recourant est conforme au droit et aux permis de construire qui ont été délivrés (sous réserve de la durée de la mise en location). Le recours doit donc être admis, dans la mesure où il est recevable, et la décision attaquée doit être réformée en ce sens que le principe de l'activité consistant en la location des chambres individuelles de l'appartement situé à l'ouest est autorisé, pour une durée minimale de six mois. La cause est au surplus renvoyée à la municipalité pour qu'elle poursuive la procédure menant à la délivrance du permis d'habiter. Le recourant obtenant en grande partie gain de cause, les frais du présent arrêt sont mis pour les deux tiers à la charge de la commune du Mont-sur-Lausanne et, pour un tiers, à la charge du recourant. Le recourant a droit à des dépens à la charge de la municipalité (art. 55 LPA-VD).

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