

# VD\_OMNI AC.2021.0198 vom 7. Februar 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-02-07, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2021.0198](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0198)

FR: VD\_OMNI AC.2021.0198 du 7 février 2023

IT: VD\_OMNI AC.2021.0198 del 7 febbraio 2023

## Regeste

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_/Municipalité de Mies, C. \_\_\_\_\_ | Recours contre un ordre de mise en conformité d'une villa. Recevabilité: rappel de la jurisprudence selon laquelle une prise de position confirmant une décision précédente ne constitue pas une décision sujette à recours (consid. 1). Sur le fond, l'autorité intimée n'a pas examiné la légalité des travaux effectués sans autorisation (portant sur l'aménagement des combles), ni celle de savoir si l'ordre de mise en conformité respectait les conditions posées par la jurisprudence (consid. 4). Recours partiellement admis (dans la mesure de sa recevabilité), renvoi du dossier à l'autorité intimée pour complément d'instruction et nouvelle décision. Recours au TF rejeté dans la mesure où il est recevable par arrêt du 7 février 2023 (1C\_538/2022).

## Erwägungen

### E. 1

A titre préalable, il convient d'examiner, à la lumière de la chronologie des faits et en particulier de la décision du 8 février 2002, si la décision attaquée constitue une décision sujette à recours. a) aa) 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 (art. 92 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). A teneur 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) ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (let. c). bb) L'art. 3 LPA-VD définit la notion de décision de la même manière que l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021). La décision est ainsi un acte de souveraineté individuel, qui s'adresse à un particulier et qui règle de manière obligatoire et contraignante, à titre formateur ou constatatoire, un rapport juridique concret relevant du droit administratif (ATF 141 II 233 consid. 3.1 p. 235 et les références). En d'autres termes, constitue une décision 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 avec l'Etat (ATF 135 II 22 consid. 1.2 p. 24 et les références). En revanche, de simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant (arrêt TF 8C\_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2; AC.2021.0088 du 27 janvier 2022 consid. 3a/aa; AC.2019.0199 du 19 octobre 2020 consid. 1a). Une prise de position, confirmant une ou des décisions précédentes, ne constitue pas elle-même une décision sujette à recours, ni ne fait courir un nouveau délai de recours

contre les décisions antérieures, qu'elle ne fait que confirmer. Autrement dit, l'acte rappelant le contenu d'une décision entrée en force et/ou confirmant explicitement ou implicitement une décision antérieure ne constitue pas une décision attaquable, même si l'acte en question indique une voie de recours (AC.2019.0132 du 30 avril 2020 consid. 1c; BO.1999.0011 du 21 octobre 1999). Il n'en va différemment que si l'autorité annule la décision antérieure et la remplace au sens d'un réexamen ou d'une reconsidération par une décision équivalente (GE.2001.0038 du 11 juillet 2001 consid. 3a; AC. 1999.0087 du 11 janvier 2000 consid. 1e; voir également Bovay/Blanchard/Grisel/Rapin, Procédure administrative vaudoise, LPA-VD annotée, 2ème éd., Bâle 2021, rem. 7 ad art. 3).

b) aa) En l'espèce, il ressort du dossier que, par décision du 8 février 2002, la municipalité a constaté la non-conformité des travaux réalisés et a donné l'ordre aux intéressés de démolir les deux cuisines excédentaires et de créer les portes de communication intérieures manquantes; elle leur a imparti un délai au 30 avril 2002 à cet effet. Il s'agissait d'une décision sujette à recours. Les recourants n'ont pas attaqué cette décision, qui est dès lors entrée en force. Par courrier du 23 août 2002, la municipalité a ensuite confirmé la teneur de sa décision du 8 février 2002 et a imparti un nouveau délai aux intéressés pour s'exécuter, qu'elle a fixé au 31 octobre 2002. Il convient de préciser que ce courrier, qui ne fait que rappeler la position de la municipalité, ne constitue pas une nouvelle décision et ce, quand bien même il comporte l'indication des voies de droit. Par la suite, la municipalité a délivré les permis d'habiter, tout en les assortissant d'une réserve relative aux points à régulariser et en impartissant un nouveau délai aux intéressés pour s'exécuter, fixé cette fois-ci au 28 février 2003. A titre de remarques, le permis d'habiter n° 17173 précisait que le nombre de logements et de cuisines de la villa était limité à deux et que les locaux en sous-sol et les combles ne pouvaient en aucun cas être destinés à l'habitation ou au travail. On constate par ailleurs, sur la base des pièces au dossier, qu'en dépit des explications et nouveaux plans apportés par les intéressés au cours de l'année 2002, la municipalité n'a pas annulé et remplacé sa décision de mise en conformité du 8 février 2002. En particulier, contrairement à ce que soutiennent les recourants, rien n'indique que l'autorité intimée aurait renoncé à la création des portes intérieures, dont l'absence (selon la décision du 8 février 2002) modifierait la conception du bâtiment et irait dans le sens de l'aménagement de quatre logements au lieu de deux. On précise que le fait que l'autorité intimée n'ait pas mentionné cette question spécifique (liée à la création des portes manquantes) dans les remarques au permis d'habiter n° 17173 ne permet pas d'établir qu'elle aurait renoncé à la mise en conformité sur ce point. En d'autres termes, l'autorité intimée a statué en 2002 sur le principe de la suppression des deux cuisines excédentaires et de la création des portes intérieures manquantes par une décision entrée en force, sur laquelle elle n'est jamais revenue. Le fait que la municipalité n'ait pas exigé, en 2002 et dans les années qui ont suivi, la mise en œuvre de sa décision (du 8 février 2002) importe peu. Il s'agit là, en effet, de modalités d'exécution de la décision; à cet égard, on relève d'ailleurs que le délai de péremption de trente ans pour ordonner la remise en état, qui commence à courir dès l'achèvement du bâtiment ou des parties litigieuses de celui-ci, n'est pas échu et que l'autorité intimée reste dès lors en droit d'exiger la mise en œuvre des mesures ordonnées (cf. à cet égard, ATF 136 II 359 consid. 8.3 p. 367 et les références; AC.2021.0024 du 21 janvier 2022 consid. 7b; AC.2020.0287 du 10 décembre 2021 consid. 3f).

bb) Il découle de ce qui précède que l'acte de l'autorité intimée du 31 mai 2021, en tant qu'il porte sur la suppression des deux cuisines précitées et la pose de portes intérieures (traités sous let. C, ch. 1 et 2), doit être considéré comme une simple prise de position confirmant la décision du 8 février 2002. Partant, l'acte du 31 mai 2021 ne constitue pas une

décision sujette à recours sur ces deux aspects. Si les recourants entendaient les contester, il leur appartenait de recourir contre la décision du 8 février 2002 dans le délai légal prévu à cet effet, ce qu'ils n'ont pas fait. Pour le surplus (en particulier concernant la remise en état des combles, qui ne fait pas l'objet d'une décision préalable entrée en force, traitée sous let. C ch. 3), l'acte du 31 mai 2021 constitue une décision sujette à recours. cc) En conséquence, le recours est irrecevable en tant qu'il porte sur l'ordre de supprimer les deux cuisines excédentaires et de créer les deux portes intérieures manquantes. Il est en revanche recevable pour le surplus, dans la mesure où les conclusions prises n'excèdent pas l'objet du litige (cf. à cet égard, consid. 2 ci-après).

## **E. 2**

Il convient, à titre préalable toujours, de circonscrire l'objet du litige. a) En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent en principe être examinés et jugés que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision. Dans cette mesure, la décision détermine l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par la voie d'un recours. Le juge n'entre donc pas en matière, sauf exception, sur des conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation. L'objet du litige peut donc être réduit par rapport à l'objet de la contestation. Il ne peut en revanche pas, sauf exception, s'étendre au-delà de celui-ci (ATF 144 II 359 consid. 4.3 p. 362 s. et les références). b) En l'espèce, les recourants prennent différentes conclusions relatives l'évacuation de C. Y. \_\_\_\_\_ et de sa compagne de l'appartement qu'ils occupent dans la villa. Or, cet aspect - qui ne relève d'ailleurs pas du droit public, mais du droit privé - ne fait pas partie des rapports juridiques à propos desquels l'autorité intimée s'est prononcée dans la décision du 31 mai 2021. Le tribunal n'entrera dès lors pas en matière sur cette question qui excède l'objet du litige.

## **E. 3**

Les recourants sollicitent la mise en œuvre de plusieurs mesures d'instruction. a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par les art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et 27 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01), comprend notamment le droit pour l'administré de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes et de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1 p. 170; 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299; PE.2018.0117 du 7 janvier 2019 consid. 2a). Aux termes de l'art. 34 LPA-VD, les parties participent à l'administration des preuves (al. 1) et peuvent notamment présenter des offres de preuve (al. 2 let. d). L'autorité n'est toutefois pas liée par les offres de preuve formulées par les parties (art. 28 al. 2 LPA-VD; cf. ég. art. 34 al. 3 LPA-VD); de jurisprudence constante en effet, le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299; arrêt TF 2C\_954/2018 du 3 décembre 2018 consid. 5; PE.2018.0208 du 29 mai 2019 consid. 3a). b) En l'espèce, à titre de mesures d'instruction, les recourants sollicitent la jonction des causes AC.2021.0166 et AC.2021.0198, l'appel en cause de C. Y. \_\_\_\_\_ et de sa compagne K. \_\_\_\_\_, la production de divers documents relatifs au domicile des deux prénommés, la production des

anciens règlements communaux, une expertise relative à la question des ouvertures à créer, ainsi que l'audition des parties et des cinq membres de la municipalité. S'agissant de la question de la jonction des causes, l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation (Bovay/Blanchard/Grisel/Rapin, op. cit., rem. 1 ad art. 24). En l'occurrence, on observe que les parties ne sont pas strictement les mêmes dans les deux causes; C. Y. \_\_\_\_\_ n'est en effet pas partie à la procédure dans la cause AC.2021.0166, portant sur la récusation de la municipalité. En outre, les questions juridiques qui se posent dans l'une et l'autre affaire ne sont pas interdépendantes, de sorte que la jonction des causes n'apparaît pas utile. Il n'y a par ailleurs pas lieu d'ordonner les autres mesures d'instruction sollicitées - pour autant qu'elles soient pertinentes -, vu l'issue du litige (cf. consid. 4 ci-après). En conclusion, le tribunal renoncera à ordonner les mesures sollicitées, sans qu'il n'en résulte une violation du droit d'être entendu des parties.

#### **E. 4**

Les plans d'affectation peuvent prévoir une hauteur inférieure lorsque celle-ci est compensée par d'autres éléments améliorant la qualité des volumes, de l'espace de l'habitat et des prolongements extérieurs de celle-ci." bb) Aux termes de l'art. 105 al. 1 LATC, la municipalité, à son défaut le département, est en droit de faire suspendre et, le cas échéant, supprimer ou modifier, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. Selon la jurisprudence, lorsqu'une construction déjà réalisée contrevient aux règles légales et ne peut par conséquent être autorisée a posteriori, cela ne signifie pas encore qu'elle ne puisse être utilisée, ni que l'état antérieur doive nécessairement être rétabli (ATF 132 II 21 consid. 6 p. 35; arrêt TF 1C\_587/2014 du 23 juillet 2015 consid. 6.1). Il convient à ce stade d'examiner la situation au regard des principes généraux du droit administratif, en particulier les principes de la proportionnalité et de la protection de la bonne foi. Selon le principe de la proportionnalité, une mesure restrictive doit être apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); le principe de la proportionnalité proscrie toute restriction allant au-delà du but visé; il exige un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence; ATF 135 I 169 consid. 5.6 p. 174/175, 176 consid. 8.1 p. 186; 134 I 214 consid. 5.7 p. 218, et les arrêts cités). Aussi l'autorité renonce-t-elle à exiger la remise en état lorsque celle-ci ne revêt pas d'intérêt public ou lorsque les dérogations aux règles sont mineures. Il en va de même lorsque le maître de l'ouvrage a pensé de bonne foi faire un usage correct de l'autorisation reçue, pour autant que le maintien de la situation illégale ne contrevienne pas à d'importants intérêts publics (ATF 132 II 21 consid. 6 p. 35; 104 Ib 301 consid. 5b p. 303; 102 Ib 64 consid. 4 p. 69). Dans ce contexte, la bonne foi de l'administré est un élément qui entre dans la pesée des intérêts (ATF 123 II 248 consid. 4a p. 255; cf. Pierre Moor/Alexandre Flückiger/Vincent Martenet, Droit administratif vol. I – Les fondements, 3e éd., Berne 2012, ch. 6.4.3, p. 933), mais il n'est pas seul décisif, aucun intérêt public ni privé ne devant, de surcroît, imposer que la situation soit rendue conforme au droit (Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy Ecabert, Aménagement du territoire, construction expropriation, Berne 2001, n° 997, p. 429). Ainsi, même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de la proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a p. 255; 111 Ib 213 consid. 6b p. 224; AC.2016.0208 du 20

novembre 2017 consid. 5a; AC.2014.0259 du 25 mai 2016 consid. 2b). b) En l'espèce, on constate à la lecture de la décision attaquée et de la réponse au recours que l'autorité intimée n'a pas examiné la question de la légalité de l'affectation des combles, ni celle de savoir si l'ordre de mise en conformité respectait les conditions posées par la jurisprudence. En particulier, sur cette deuxième question, l'autorité intimée n'a pas procédé à la pesée des intérêts requise. Elle s'est en effet contentée d'affirmer, d'une part, que les combles étaient habités en contradiction avec les permis d'habiter et les plans et alors que l'espace en cause ne disposerait pas des hauteurs réglementaires pour le rendre habitable selon l'art. 27 RLATC, et d'autre part que, face à l'échec des pourparlers, elle avait ordonné des mesures proportionnées et adéquates. Dans ces circonstances, il apparaît que la décision attaquée, en tant qu'elle ordonne la mise en conformité des combles, a été rendue en violation des dispositions applicables, notamment de l'art. 105 LATC. Pour ce motif, il se justifie de renvoyer le dossier à l'autorité intimée afin qu'elle instruisse et examine, à satisfaction de droit, la question de la légalité de l'affectation des combles, ainsi que celle de savoir si une mise en conformité se justifie au regard des conditions posées par la jurisprudence.

#### **E. 5**

Il découle de ce qui précède que le recours doit être partiellement admis (dans la mesure de sa recevabilité) et la décision attaquée annulée. Le dossier est renvoyé à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Vu l'issue du litige, des frais de justice réduits seront mis à la charge des recourants, qui succombent pour l'essentiel. Les dépens entre parties seront compensés (art. 49, 56, 91 et 99 LPA-VD).

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