

VD_OMNI AC.2021.0291 vom 3. Februar 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-02-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0291

FR: VD_OMNI AC.2021.0291 du 3 février 2022

IT: VD_OMNI AC.2021.0291 del 3 febbraio 2022

Regeste

A. _____/Municipalité de Sainte-Croix, ECA | Refus de délivrer le permis d'habiter à l'issue de travaux d'aménagement d'un "centre de rencontre" qui ne respecte pas les conditions posées par le permis de construire en matière de protection incendie. Recours de la propriétaire, dont les conclusions sont peu claires. Elle paraît contester les exigences posées au motif que sa maison devrait être considérée comme une "simple habitation", voire comme une "annexe à son ancien bâtiment". Or, le centre de rencontre étant conçu pour accueillir plus d'une vingtaine de personnes en journée et des occupants pour huit chambres durant les nuits, on ne saurait reprocher à l'ECA et à la municipalité d'avoir traité ce lieu comme une construction nécessitant des mesures de sécurité plus importantes, à mi-chemin entre celles applicables respectivement aux hébergements de type [b] et aux maisons d'habitation. La recourante devra donc compléter le concept protection incendie comme exigé par les autorités. Recours rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

Erwägungen

E. 1

La décision municipale refusant un permis de construire peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Le recours a été déposé en temps utile (art. 95 et 96 LPA-VD). La propriétaire de l'immeuble, destinataire de la décision attaquée, a manifestement qualité pour recourir au sens de l'art. 75 let. a LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Cela étant, la loi prévoit, comme condition de recevabilité du recours, qu'il indique des conclusions et des motifs, les conclusions ne pouvant pas sortir du cadre fixé par la décision attaquée (art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Le recourant doit donc expliquer sur quel(s) point(s) et pour quel(s) motif(s) la décision attaquée devrait être annulée ou modifiée. Dans la procédure de recours de droit administratif, il incombe au juge de se prononcer sur les rapports juridiques que l'autorité administrative a précédemment réglés de manière contraignante, sous la forme d'une décision. C'est cette décision qui détermine l'objet de la contestation devant le Tribunal cantonal. Ensuite, pour délimiter l'objet du litige, il faut examiner quel élément de la décision attaquée est effectivement contesté (cf. notamment ATF 144 II 359 consid. 4.3, ATF 131 V 164 consid. 2.1; CDAP AC.2020.0212 du 2 août 2021 consid. 2a). En l'espèce, les conclusions du recours, telles qu'elles sont formulées, ne sont pas claires et l'objet du litige est difficile à déterminer. On peut donc se demander si ce recours est recevable. Cette question formelle peut toutefois demeurer indéterminée car les griefs de la recourante, comme on doit les comprendre, sont de toute manière mal fondés, ainsi cela sera exposé plus bas.

E. 2

La décision attaquée, prise par la municipalité, est une décision de refus de permis de construire, au sens de l'art. 115 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11). Avec sa décision du 6 juillet 2021, la municipalité a communiqué la synthèse CAMAC n° 186893, comportant une décision de l'ECA de refus d'une autorisation spéciale cantonale. Quand une autorisation spéciale est requise (cf. art. 120 ss LATC), la décision du service (ou de l'établissement) cantonal doit être notifiée au constructeur par la municipalité, avec sa propre décision sur la demande de permis de construire (art. 123 al. 3 LATC). Dans le cas particulier, la demande de permis de construire est une demande complémentaire qui vise à régulariser certains aspects ou éléments d'une construction déjà autorisée en 2017. Puisqu'elle a accepté de déposer cette demande complémentaire le 18 juin 2019, la recourante admet que la municipalité doive statuer, par une décision formelle, sur l'octroi d'un permis de construire pour régulariser les éléments concernés. Avec le concours de son architecte, elle a décrit ces éléments sur la formule de demande d'autorisation ainsi que sur les plans, mis à l'enquête publique en été 2019. Il était ainsi clairement indiqué que la procédure administrative portait en particulier sur le "concept de protection incendie" (ou "modification du plan de protection incendie", sur le plan du géomètre). Comme cela ressort du dossier, l'élaboration d'un tel concept implique l'étude de certaines mesures constructives (compartimentage de locaux, aménagement de voies d'évacuation, conception de structures en fonction de la résistance au feu, etc.). Selon l'art. 6 de la loi vaudoise du 27 mai 1970 sur la prévention des incendies et des dangers résultant des éléments naturels (LPIEN; BLV 963.11), la municipalité veille à l'application de la législation cantonale ou communale sur les constructions et l'aménagement du territoire destinée à prévenir les dangers d'incendie. Les bâtiments, ouvrages et installations doivent dans ce cadre présenter toutes les garanties de sécurité imposées par leurs conditions de situation, de construction et d'exploitation ou d'utilisation (art. 11 LPIEN). L'art. 3 al. 2 LPIEN habilite le Conseil d'Etat à déclarer applicables avec force de loi les normes techniques d'organisations professionnelles. Le Conseil d'Etat a fait usage de cette compétence, en déclarant applicables la norme et les directives de protection incendie de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI) (cf. art. 1 du règlement du 30 janvier 2019 concernant les prescriptions sur la prévention des incendies [RPPI; BLV 963.11.2]; une version précédente de ce règlement du 17 décembre 2014 avait une teneur similaire). Quant à l'art. 3 du règlement d'application de la LPIEN (RLPIEN; BLV 963.11.1), il prévoit qu'"avant de délivrer le permis de construire, d'habiter ou d'utiliser, la municipalité s'assurera que la construction et ses aménagements ne présentent pas ou ne sont pas exposés à des risques importants ou particuliers d'incendie ou de dommages résultant de l'action des éléments naturels." Cette législation spéciale (LPIEN) confère ainsi à la municipalité, lorsqu'elle statue sur une demande de permis de construire, la compétence de contrôler si le bâtiment présente les garanties de sécurité requises et, partant, de formuler des exigences à ce propos dans le permis (cf. notamment arrêt CDAP AC.2018.0228 du 27 juin 2019 consid. 7). Dans certaines situations, lorsqu'il s'agit de constructions et d'ouvrages nécessitant des mesures particulières de protection contre les dangers d'incendie et d'explosion ainsi que contre les dommages causés par les forces de la nature, l'art. 120 al. 1 let. b LATC exige la délivrance d'une autorisation cantonale spéciale, en plus du permis de construire communal, et l'ECA est compétent pour délivrer cette autorisation spéciale (voir l'annexe II au règlement d'application de la LATC [RLATC; BLV 700.11.1]). Dans le cas particulier, l'ECA a estimé, vu les caractéristiques du bâtiment, qu'il lui incombait de délivrer une autorisation spéciale. Dans sa réponse, la

municipalité ne critique pas cette interprétation de l'art. 120 al. 1 let. b LATC – à cause de l'usage collectif prévu pour le bâtiment, de la construction en bois, essentiellement avec des matériaux de récupération, et de la situation en zone de danger d'effondrement – mais elle retient aussi que si une telle autorisation cantonale spéciale n'était en définitive pas formellement requise, les considérations émises par l'ECA dans la synthèse CAMAC du 1^{er} novembre 2019 équivaldraient à un préavis négatif de l'organe cantonal spécialisé, au sujet de la protection incendie. Sur la base de ce préavis négatif, l'autorité communale s'estimait fondée à refuser le permis de construire complémentaire, censé précisément régler des aspects de protection contre l'incendie. En l'espèce, il n'est pas nécessaire de trancher la question de savoir si une autorisation spéciale de l'ECA est requise pour le bâtiment de la recourante, à cause des risques en cas d'incendie. Comme cela sera exposé plus bas, la contestation porte matériellement sur les conditions posées par l'ECA en matière de protection contre l'incendie. Ces conditions peuvent, à tout le moins subsidiairement, être considérées comme des conditions communales, intégrées à la décision relative au permis de construire. En fonction des griefs du recours, il y a lieu d'examiner si le refus du permis est conforme au droit cantonal.

E. 3

a) A l'origine, la recourante n'a pas contesté la décision de la municipalité du 17 juillet 2017 lui octroyant un permis de construire assorti de diverses conditions en matière de protection contre l'incendie, mentionnées dans la synthèse CAMAC et reprises en définitive dans le permis de construire (exigeant la réalisation de la construction selon les prescriptions de protection incendie de l'AEAI, soit implicitement selon ce que l'ECA avait prescrit). Dans les démarches effectuées auprès de la municipalité et de l'ECA, le bâtiment litigieux a d'emblée été présenté comme un centre de rencontre. Actuellement encore, comme cela est exposé dans le recours, l'objectif est d'accueillir des groupes de réflexion, d'atelier, de méditation ou de yoga, etc. avec une possibilité d'hébergement (20 personnes dans la salle de travail, avec des chambres pour 10). Une procédure de régularisation a été exigée de la recourante parce qu'il est apparu au terme du chantier que toutes les conditions posées dans le permis de construire, en matière de protection incendie, n'avaient pas été réalisées. La recourante n'a pas contesté ces lacunes puisqu'elle a déposé une demande de permis complémentaire pour une régularisation. Dans son recours, elle ne prétend pas que l'ECA ou la municipalité auraient mal apprécié la situation en 2019. b) La recourante ne conteste pas qu'à la date de la décision attaquée, le 6 juillet 2021, son projet de régularisation, complété ou précisé encore en 2019 et 2020, ne répondait pas à l'ensemble des conditions posées à l'origine, dans les décisions de base de 2017. Dans son argumentation, elle ne se prononce pas spécifiquement sur les diverses conditions, singulièrement sur l'élaboration d'un concept par un responsable Assurance Qualité reconnu, sur le compartimentage des chambres, sur la résistance au feu de certaines structures, etc. En lisant l'argumentation de la recourante, on comprend qu'elle reproche en définitive aux autorités compétentes de ne pas avoir appliqué à son bâtiment les règles valables pour une simple habitation, voire pour une annexe à son ancien bâtiment, ces règles étant moins contraignantes. Elle résume en effet ainsi ses critiques (p. 3 in fine): " Pourquoi toutes ces mesures de sécurité? Parce que mon terme de "maison de rencontre" n'existe pas dans la liste des affectations et suggère des mesures pour un bâtiment semblable à un hôtel. Or il s'agit simplement d'une habitation ". c) Dans ses écritures, l'ECA expose en substance ce qui suit à propos de ses exigences. Depuis le début de la procédure, l'ECA requiert que le détail des mesures de prévention pour la protection incendie soit déterminé et qu'un concept soit établi par un professionnel

de la protection incendie. Dans le bâtiment de la recourante, le danger particulièrement important pour les personnes est constitué notamment par l'absence de compartimentage coupe-feu, l'insuffisance de résistance au feu des systèmes porteurs ainsi que l'absence de balisage des issues de secours. En cas d'incendie, la propagation du feu est très rapide et d'une ampleur difficilement maîtrisable. Ce bâtiment ne peut pas être considéré simplement comme une habitation individuelle, parce qu'il est destiné à accueillir du public. D'après l'art. 13 al. 2 de la Norme de protection incendie AEAI, font partie des établissements d'hébergement – pour lesquels les prescriptions de protection incendie définissent des exigences spécifiques – "notamment les hôtels, les pensions, les centres de vacances où séjourner, de façon permanente ou temporaire, 20 personnes ou plus, n'ayant pas besoin de l'aide de tiers" (type [b] – cf. aussi directive AEAI, "termes et définitions"). En l'occurrence, le bâtiment comporte une grande salle de 80 m², dont on peut estimer la capacité à plus de 20 personnes; néanmoins, il est prévu que moins de 20 personnes y dorment. L'ECA expose que les établissements d'hébergement d'un nombre de personnes plus élevé que celui d'une famille dans une habitation individuelle, mais inférieur au seuil de 20 personnes de la définition précitée, ne peuvent pas être directement rattachés à une catégorie d'affectation spécifiquement définie. S'il peut paraître disproportionné d'appliquer ici les exigences de mesures de sécurité pour les hébergements de type [b], il n'en demeure pas moins que les exigences de sécurité incendie des logements individuels/familiaux s'avèrent insuffisantes, étant donné le plus grand nombre de résidents potentiels. Les mesures de sécurité incendie à prévoir dans de tels établissements se situent à mi-chemin entre ces deux types d'affectation (hébergement de type [b] / maison d'habitation) et peuvent par conséquent être allégées. En l'état, le concept de sécurité incendie présenté par la recourante est insuffisant. L'ECA regrette cependant que le concept qu'il avait jugé plausible, "qui était d'ailleurs à bout touchant en mars 2020", n'ait pas été finalisé. d) En définitive, il résulte de l'argumentation de la recourante qu'elle conteste la décision attaquée en tant qu'elle refuse d'accorder le permis de construire de régularisation en l'absence de certaines mesures à définir dans un concept de protection incendie approprié. Or, comme l'explique l'ECA, ces mesures sont réalisables en tenant compte des particularités du bâtiment, c'est-à-dire sans que l'on impose toutes les exigences valables pour un véritable établissement d'hébergement de type [b]. Des démarches ont déjà été accomplies avec le concours d'un professionnel agréé; il suffirait à ce stade que le projet mis à l'enquête publique en 2019, amélioré ensuite avec le concours d'un spécialiste en protection incendie AEAI (il s'agissait alors du bureau D. _____), soit complété sur certains points, énumérés dans un courriel de l'ECA du 24 mars 2020. L'ECA estime que ces compléments ne présentent pas de difficultés particulières (le concept était "à bout touchant"), ce qui n'est pas directement contesté par la recourante. On ne saurait reprocher à l'ECA ni à la municipalité de traiter, au regard des normes de protection incendie, le centre de rencontre de la recourante non pas comme une simple maison d'habitation familiale ni comme un "bâtiment annexe" au sens des directives AEAI (les bâtiments annexes sont des constructions d'un seul niveau, d'une surface au sol de 150 m² au maximum, qui ne sont pas destinées à recevoir des personnes de façon durable – cf. termes et définitions, rubrique géométrie du bâtiment), mais bien comme une construction nécessitant des mesures de sécurité incendie plus importantes, "à mi-chemin" entre celles applicables respectivement aux hébergements de type [b] et aux maisons d'habitation. Cette interprétation des normes pertinentes par l'organe cantonal spécialisé n'est en rien critiquable et ne viole pas le droit cantonal. Les griefs de la recourante sont en conséquence mal fondés. Le refus de régulariser le concept et les mesures de conception

incendie – ce qui constitue l'objet du litige – doit donc être confirmé. Il incombera donc à la recourante, si elle entend pouvoir utiliser le centre de rencontre, de compléter son dossier en tenant compte des exigences de l'ECA. Le délai d'adaptation ou de remise en état, au 30 octobre 2021, est actuellement échu (à cause de l'effet suspensif du recours). Il n'appartient pas à la CDAP de fixer une nouvelle échéance. Cette modalité d'exécution pourra être définie à nouveau par la municipalité, en fonction des démarches effectuées désormais par la recourante en vue de l'amélioration du concept de protection incendie.

E. 4

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours, mal fondé, doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. La décision attaquée doit être confirmée, la municipalité ayant à se prononcer à nouveau sur le délai d'exécution. Les frais de justice sont mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 49 LPA-VD). Elle aura en outre à payer des dépens à la Commune de Sainte-Croix, représentée par un avocat (art. 55 LPA-VD).

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