

*Jurisprudence de la Cour de droit public et de la
Commission de recours en matière fiscale*

*Rechtsprechung der öffentlichrechtlichen Abteilung
und der Steuerrekurskommission*

**Constructions
Bauwesen**

ATC (Cour de droit public) du 24 août 2023 – A1 22 204

Changement d'affectation soumis à autorisation de construire

- On entend par « changement d'affectation » l'utilisation d'une construction ou d'une installation à d'autres fins que celles initialement autorisées ; si les effets engendrés se révèlent plus importants que précédemment, en particulier en cas d'augmentation significative des immissions, une autorisation de construire est requise (art. 34 LC, art. 18 OC ; consid. 3.1.1 et 3.1.2).
- La transformation d'un local en studio indépendant du reste de l'habitation est soumise à autorisation, car elle crée une unité de logement supplémentaire dont il est nécessaire de contrôler le respect aux prescriptions légales applicables (consid. 3.2).

Baubewilligungspflichtige Zweckänderung

- Unter «Zweckänderung» versteht man die Verwendung einer Baute oder Anlage für einen anderen als den ursprünglich bewilligten Zweck; wenn sich die damit verbundenen Auswirkungen als grösser als zuvor erweisen, insbesondere bei einer erheblichen Zunahme der Immissionen, ist eine Baubewilligung erforderlich (Art. 34 BauG, Art. 18 BauV; E. 3.1.1 und 3.1.2).
- Der Umbau eines Raumes in ein vom Rest der Wohnung unabhängiges Studio ist bewilligungspflichtig, da er eine zusätzliche Wohneinheit schafft, bei der die Einhaltung der geltenden gesetzlichen Vorschriften kontrolliert werden muss (E. 3.2).

Faits (résumé)

A. Le bâtiment érigé sur la parcelle n° xxx de la commune de A. est constitué en propriété par étages, les deux parts appartenant à X. comprenant respectivement, pour la première, un appartement de deux pièces au rez-de-chaussée supérieur ainsi qu'une cave et un réduit au rez-de-chaussée inférieur et, pour la seconde, un appartement de deux

pièces avec balcon au 1^{er} étage ainsi qu'une chambre dans les combles. X. a indiqué avoir entrepris divers travaux intérieurs depuis l'acquisition des parts de PPE, notamment, du printemps 2007 à juin 2008, afin d'isoler et d'augmenter la hauteur sous plafond du réduit ainsi que de le raccorder aux égouts.

B. Ayant été informée que X. avait récemment transformé en studio indépendant une pièce du rez-de-chaussée inférieur (réduit n° 7), l'autorité communale a, par décision provisionnelle du 8 novembre 2018, constaté que ces aménagements avaient été réalisés sans autorisation de construire et interdit d'occuper ou de louer le réduit en question jusqu'à nouvelle décision.

C. Par décision du 13 mai 2019, l'autorité communale a imparti à X. un délai de 60 jours pour déposer une demande d'autorisation de construire en vue de la régularisation des travaux effectués.

X., qui avait recouru sans succès auprès du Conseil d'Etat contre cette décision, a porté sa cause céans.

Considérants (extraits)

3. En substance, le recourant soutient que seuls les travaux terminés en juin 2008 dans le réduit n° 7 sont à l'origine d'un changement d'affectation soumis à autorisation de construire, de sorte que la prescription de 10 ans de l'art. 57 al. 4 LC était applicable et que, si le Conseil d'Etat avait un doute à ce sujet, il aurait, à tout le moins, dû instruire les moyens de preuve proposés pour établir à partir de quand l'état de fait contraire au droit était reconnaissable. Compte tenu de ce raisonnement par étapes, il convient en premier lieu d'examiner la question de l'assujettissement à autorisation de construire des travaux d'aménagement réalisés en 2018.

3.1

3.1.1 L'art. 22 al. 1 LAT constitue une norme fédérale minimale directement applicable réglementant de manière globale l'obligation d'un permis de construire et de transformer pour toute construction ou installation. Il s'ensuit que le droit cantonal ne peut pas restreindre le cercle des constructions et installations que cette disposition soumet à autorisation ; il peut, en revanche, définir plus largement les objets assujettis. La jurisprudence déduit par ailleurs de l'art. 22 LAT que 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 (arrêts du Tribunal fédéral 1C_382/2021 du 2 septembre 2022 consid. 3.1.2 et 1C_107/2011 du 5 septembre 2011 consid. 3.1).

Au niveau cantonal, l'art. 34 LC prévoit que sont assujetties à une autorisation de construire la création, la transformation, l'agrandissement, la rénovation, le changement d'affectation ainsi que la démolition de tout aménagement durable créé par l'homme et ayant une incidence du point de vue de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement ou de la police des constructions. On entend par « changement d'affectation » l'utilisation d'une construction ou d'une installation à d'autres fins que celles initialement autorisées (ACDP A1 21 201 du 2 mai 2022 consid. 3.2). Conformément à l'art. 17 al. 1 let. b OC, sous réserve de dispositions communales plus restrictives, ne sont pas soumis à autorisation de construire les modifications apportées à l'intérieur des bâtiments sous réserve de l'art. 18 al. 2 let. b OC. Selon ce dernier article, est soumise à autorisation de construire toute modification importante apportée aux constructions et installations (al. 1). Sont en particulier réputées modifications importantes le changement d'affectation de constructions et d'installations ayant un effet sur le respect des prescriptions applicables à la zone et des dispositions relatives aux distances et aux alignements ou provoquant une charge supplémentaire importante pour les installations d'équipement (al. 2 let. b). Par ailleurs, selon la jurisprudence, 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). 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C_638/2020 du 17 juin 2021 consid. 3.1 et les références).

3.1.2 Au nombre des exigences applicables aux projets de construction figurent celles en matière de protection incendie, de santé et du commerce (art. 28 al. 1 LC). Sur ce point, l'art. 28 al. 2 LC prescrit, de

manière générale, que les constructions et installations ne doivent pas porter atteinte à la sécurité et à la santé des personnes ou à la propriété de tiers. Les problématiques concernées sont notamment celles liées à l'aération, la luminosité, le chauffage, l'isolation et la dimension des pièces (ZAUGG/LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, vol. I, 5^e éd. 2020, n^{os} 18 ss *ad* art. 21/21a), conditions qui se retrouvent clairement dans le droit communal (art. 31 RCCZ). En d'autres termes, les locaux d'habitation doivent présenter une configuration conforme à l'usage auquel ils se destinent.

A cela s'ajoute que les obligations liées aux places de parc (construction obligatoire, nombre, dimensionnement, implantation, places communes, exceptions et contribution de remplacement) sont régies par la législation sur les routes et par la réglementation communale et que les communes peuvent prévoir dans leur RCCZ l'obligation de réaliser des places de parc pour tout type de véhicules (art. 30 al. 1 et 2 LC). A cet égard, l'art. 26 RCCZ prévoit en principe une place de parc au moins pour chaque logement ayant une surface habitable inférieure à 80 m² (let. b ch. 1) ou le versement d'une contribution de remplacement par place de parc manquante (let. e et f).

Enfin, peuvent également être considérées comme modifications ayant un effet sur le respect des prescriptions applicables à la zone celles relatives à la part de résidence principale ou secondaire (cf. ZAUGG/LUDWIG, *op. cit.*, n^{os} 24 et 24a *in fine ad* art. 1a). En effet, dans les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %, de nouveaux logements ne peuvent être autorisés qu'à la condition d'être utilisés soit comme résidence principale ou comme logement assimilé à une résidence principale, soit comme logement affecté à l'hébergement touristique (art. 7 al. 1 let. a et b LRS). A titre comparatif, selon la jurisprudence bernoise, est notamment soumise à autorisation de construire l'installation d'une cuisine, si elle implique un changement d'affectation ou si elle crée un logement indépendant et touche à la part de résidence principale (VGE 19639 du 26 avril 1996 consid. 3b et VGE 19247 du 11 novembre 1994 cité *in* ZAUGG/LUDWIG, *op. cit.*, n^o 26 *ad* art. 1a).

3.2 En l'occurrence, il ressort des déclarations du recourant qu'en 2018, il a installé dans le local n^o 7 une douche, un WC, un lavabo et une mini-cuisine sans autorisation de construire. Il n'est pas contesté que c'est bien l'ajout de ces derniers agencements qui a permis de rendre le local

indépendant et autonome du reste de l'habitation. Le recourant a d'ailleurs utilisé le terme « studio » à plusieurs reprises pour le désigner [...]. Il a également admis qu'avant ces travaux, le local litigieux n'était utilisé qu'à titre de salle de repos, de jeux et de rangement des outils de jardin lorsque le chalet n'était pas occupé. Il n'est donc pas déterminant de savoir si ce sont ces travaux qui ont rendu ce réduit habitable ou bien ceux qui avaient été réalisés 10 ans plus tôt. Quoi qu'en dise le recourant, la création d'une unité de logement supplémentaire est un critère objectif permettant de déterminer valablement si les installations d'équipement risquent d'être mises plus intensément à contribution. Le fait de le transformer en logement indépendant a donc indéniablement conféré à cet espace une destination nouvelle.

Cette transformation doit naturellement satisfaire aux réquisits imposés par le droit cantonal et communal sous l'angle de l'hygiène, de la salubrité et de la sécurité, exigences qui relèvent toutes de la police des constructions. Cela étant, la question de savoir si le logement ainsi créé y satisfait n'a évidemment pas à être laissée à la seule appréciation du recourant. Elle doit, au contraire, être examinée par la commune, comme le veut la loi (art. 2 al. 1 let. a et 34 LC) et ceci dans le propre intérêt de l'intéressé (cf. ZAUGG/LUDWIG, *op. cit.*, n° 18 *ad* art. 1a). C'est là un motif d'assujettissement permettant déjà de confirmer, dans son résultat, la décision attaquée.

Pour le reste, d'autres prescriptions réglementaires peuvent potentiellement être touchées par des travaux visant à transformer un local en studio indépendant. Ainsi, se pose notamment la question de l'existence d'un nombre de places de parc suffisant pour le nouveau logement, étant donné que le règlement communal prévoit en principe une place de parc au moins pour chaque logement ayant une surface habitable inférieure à 80 m². A en outre été évoquée avec raison la problématique liée aux résidences secondaires. En effet, il n'est pas contesté que, dans la commune de A., la proportion de résidences secondaires est toujours supérieure à 20 % et qu'elle est donc soumise aux dispositions du droit de la construction de la LRS. Le recourant n'a pas sa résidence principale dans la commune et n'a, selon toute vraisemblance, aucune intention de faire de ce studio son domicile ou de la proposer à la location à titre de résidence principale. Il ne le soutient d'ailleurs pas. A ce stade, il n'est pas décisif que le recourant ait annoncé vouloir retirer la mini-cuisine installée en 2018. En effet, à ce jour, l'annonce mettant en location le local litigieux sur Airbnb est toujours

activée et indique encore la présence dans le logement d'un réfrigérateur, de réchauds, d'ustensiles de cuisine de base (casseroles, poêles, huile, sel et poivre) et d'un four. Les images accompagnant l'annonce sont exactement les mêmes que celle qui avaient été produites avec la dénonciation du 12 octobre 2018, si bien qu'il n'y pas de raison de douter que le local est toujours équipé de la sorte. Sans procédure de régularisation en bonne et due forme et délivrance d'une autorisation de construire soumise aux charges et conditions nécessaires, l'on ne voit pas ce qui empêcherait le recourant de conserver les installations actuelles. Une telle situation appelle un contrôle de l'autorité et n'a en aucun cas pu être avalisée par la commune en 2005, la LRS étant entrée en vigueur plus de 10 ans plus tard.

(...)

Quoi qu'il en soit, les termes de « changement d'affectation » – changement soumis à autorisation de construire (cf. les art. 34 al. 1 LC et 18 al. 2 let. b OC) –, non définis par la LC et l'OC, doivent être interprétés plus largement que la notion de « logement » de l'art. 2 LRS. En effet, il est question de toute utilisation d'une construction ou d'une installation à d'autres fins que celles initialement autorisées (cf. consid. 3.1.1 *supra*). Peu importe donc, dans notre cas, de savoir si la cuisine installée dans le local litigieux est totalement équipée et fixée durablement au sol (ACDP A1 21 201 précité consid. 3.2).

Il sied encore d'observer qu'en cas de doute au sujet de l'assujettissement de travaux de transformation, celui-ci doit être levé en faveur d'une mise en œuvre de la procédure d'autorisation de construire. En effet, il apparaît problématique de considérer, de manière générale, qu'une modification se révélant particulièrement modeste sous l'angle de ses effets sur l'environnement et la planification ne serait pas soumise à permis de bâtir : cette conviction ne s'acquiert, en réalité, qu'au moment de l'examen concret du projet (cf. ACDP A1 12 3 du 10 mai 2012 consid. 4c).

En définitive, l'obligation de soumettre un dossier d'autorisation de construire résiste à l'examen, sans qu'il ne soit nécessaire de se pencher les autres griefs soulevés par le recourant.

4. Attendu ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).