

VD_OMNI AC.1991.0011 vom 24. März 1992

VD Tribunal cantonal, 1992-03-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1991.0011

FR: VD_OMNI AC.1991.0011 du 24 mars 1992

IT: VD_OMNI AC.1991.0011 del 24 marzo 1992

Regeste

Hill Richard c/ Coinsins | Aménagement d'un terrain de sports et loisirs pour enfants non compatible avec la destination d'une telle zone. Dérogation impossible au vu des dimensions de l'ouvrage.

Erwägungen

E. 37

LJPA, lequel était entré en vigueur avant le dépôt du recours. Il convient ainsi de vérifier d'abord au regard de cette disposition la recevabilité matérielle du pourvoi de Richard Hill. En cas de réponse positive à cette question, il sera superflu de se demander au surplus si la vocation à recourir résulte par ailleurs de la règle de l'art. 103 OJF, applicable devant le Tribunal administratif lorsque la cause appelle l'application du droit fédéral; cette disposition, qui fonde la qualité pour recourir sur un intérêt digne de protection, recourt en effet à un critère plus large que l'art. 37 LJPA précité qui parle d'"intérêt protégé par la loi applicable". Au demeurant, le Tribunal fédéral a jugé que le recours formé par un copropriétaire agissant seul devant l'instance de recours cantonale en matière de planification locale devait être déclaré recevable en vertu de l'art. 33 al. 3 lit. a LAT (Zbl 1985, p. 504); dans la mesure où cette règle correspond au contenu de l'art. 103 lit. a OJF, la solution vaudrait bien évidemment aussi lorsque cette dernière disposition est applicable devant la juridiction administrative cantonale. c) En droit public des constructions, on admet généralement l'existence d'un intérêt juridiquement protégé du propriétaire recourant lorsque celui-ci invoque la violation de règles qui n'ont pas pour seul but la protection de l'intérêt public, mais aussi, voire de manière prépondérante, celle des voisins (ATF 115 Ib 461 cons. e; 113 Ia 469 cons. 1; 112 Ia 89 cons. 1b; v. aussi André Grisel, *Traité de droit administratif suisse*, Neuchâtel 1984, p. 710 et la jurisprudence citée). La nature mixte des règles invoquées permet d'admettre qu'elles ont pour fonction de compléter le droit privé fédéral régissant les rapports de voisinage (art. 679 et 684 ss CC; l'art. 686 CC réserve d'ailleurs expressément les règles du droit cantonal). Il apparaît dès lors logique - sous réserve de règles particulières de droit public qui pourraient en disposer autrement (v. à ce propos, Imboden/Rhinow, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, Bâle 1976, no 28 B II et III) - de rechercher la solution donnée à ce problème en droit privé. La démarche de la Commission cantonale de recours en matière de constructions n'était pas différente lorsqu'elle vérifiait l'existence d'une décision formelle de l'assemblée des copropriétaires d'étages tendant au dépôt ou à la ratification d'un recours déposé par l'administrateur (sur ce point, v. prononcé Schweizer-Mast déjà cité). Au demeurant, la qualité pour agir en droit privé est définie par le cercle des personnes qui peuvent se prévaloir d'un intérêt protégé par la norme applicable (v. dans ce sens, Pierre Moor, *Droit administratif II*, p. 409 ss., ch. 5.6.1). Or, il ressort de la jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral en matière de droit

civil que le copropriétaire ordinaire peut, en son nom propre et sans le concours des autres copropriétaires, ouvrir les actions fondées sur le droit de propriété (ATF 95 II 397, pour l'action de l'art. 641 CC; il en va de même de l'action déduite des art. 679 et 684 CC : v., sur ce point, Meier-Hayoz, Commentaire bernois no 7 ad art. 648 CC et P.-H. Steinauer, Les droits réels immobiliers, Berne 1987, no 1252 ss); cela découle de la règle de l'art. 648 CC qui permet au copropriétaire de " veiller aux intérêts communs ", ce dans la mesure compatible avec le droit des autres copropriétaires, disposition également applicable en matière de copropriété par étages (ATF 112 II 308; sur les actions ouvertes au propriétaire d'étages, v. Meier-Hayoz/Rey, Commentaire bernois, no 67 ad art. 712 a CC). Les commentateurs relèvent encore que l'art. 648 al. 1 CC serait applicable en outre par analogie, même en l'absence d'une convention dans ce sens, en cas de propriété commune (Meier-Hayoz, op. cit., no 11 ad art. 653 CC). Ces auteurs en déduisent, certes sans approfondir la question, qu'il en va de même dans le contentieux administratif de la construction (ibidem, no 7 ad art. 648 CC et no 11 ad art. 653 CC et la jurisprudence citée). Cette conclusion doit également être retenue, en définitive, dans le cadre de l'art. 37 LJPA; cela permet de faire coïncider la légitimation active du copropriétaire ordinaire ou par étages dans le cadre des actions fondées sur le droit privé, notamment le droit de voisinage, avec la qualité pour agir de celui-ci dans le contentieux objectif de droit public qui lui est complémentaire. S'agissant au surplus de l'hypothèse de la propriété commune, la question, non litigieuse ici, de la vocation à recourir du communiste, agissant seul et indépendamment d'un recours des autres propriétaires en main commune, peut rester ouverte. Les remarques qui précèdent ne valent cependant que pour les pourvois qui s'apparentent aux actions du droit du voisinage, mais pas aux recours déposés par le copropriétaire constructeur (il n'y a pas lieu de trancher ce point ici; sur ces deux dernières questions, v. toutefois ATF 116 Ib 447, cons. 2). d) Le recours de Richard Hill est ainsi recevable. 2.

Le recourant reproche au projet litigieux de ne pas être compatible avec le caractère et la destination de la zone de faible densité. A cet égard, ses griefs portent sur les nuisances sonores que provoquera l'utilisation de la place de jeux par les enfants du voisinage, en particulier en dehors des heures de travail, soit le soir et durant les journées de fin de semaine. a) Le problème du préjudice au voisinage fait l'objet d'un faisceau de normes, aussi bien fédérales que cantonales et communales. Le Tribunal fédéral dans une jurisprudence récente, décrit les rapports entre ces différentes règles de la manière suivante (ATF non publié B. et csrts c/ commune de Lutry du 14 octobre 1991): "La protection des personnes contre les atteintes nuisibles ou incommodes, notamment contre le bruit, est réglée par la législation fédérale sur la protection de l'environnement (art. 1 al. 1 LPE). Celle-ci n'exclut la création de nouvelles installations ou exploitations bruyantes que lorsque les immissions prévisibles dépassent, dans le voisinage, certaines valeurs (art. 25 al. 1 LPE; ATF 116 Ib 167). Elle impose en outre la limitation des émissions par des mesures concernant en particulier la construction, l'équipement, le trafic et l'exploitation (art. 11 et 12 LPE; ATF 113 Ib 401 consid. b). Les dispositions cantonales ou communales concernant la limitation des nuisances n'ont plus de portée propre dans les domaines réglés par le droit fédéral (art. 2 Disp. trans. Cst.; ATF 116 Ib 179, 114 Ib 220 consid. a, 113 Ib 399). [...] En revanche, le droit fédéral de la protection de l'environnement laisse subsister les prescriptions cantonales en matière de protection de l'environnement qui ne font pas l'objet d'une réglementation fédérale et conservent une portée propre. Il s'agit notamment des prescriptions concernant des objectifs particuliers d'urbanisme, telles que les règles d'affectation du sol destinées à définir les caractéristiques d'un quartier ou celles

dont le but consiste à limiter les nuisances secondaires qui ne font pas l'objet de la réglementation fédérale ou à préciser l'affectation de la zone en excluant certains types d'activités gênantes....(ATF 115 Ib 383 ss, 114 Ib 222/223, D. c/ commune de Crissier du 15 août 1990)." Le dernier arrêt cité par cet extrait (publié aux ATF 116 Ia 491) avait trait à la création d'un dancing, sur une parcelle colloquée en zone industrielle "D"; la réglementation communale précisait que cette zone est réservée aux entreprises dont le voisinage est compatible avec l'habitation, celles qui créent un préjudice sensible au voisinage étant en revanche interdites. Le Tribunal fédéral a jugé que la municipalité avait la faculté de refuser sur la seule base du droit communal et indépendamment des règles de l'OPB, la création d'un établissement de nuit dans cette zone. En l'espèce, le recourant se borne à invoquer une violation du droit communal. Au vu de la jurisprudence qui vient d'être exposée, celui-ci conserve une portée propre par rapport au droit fédéral lorsqu'il poursuit des objectifs particuliers d'urbanisme; tel est le cas des règles d'affectation du sol destinées à définir les caractéristiques d'un quartier ou de celles dont le but consiste à limiter les nuisances secondaires qui ne font pas l'objet de la réglementation fédérale ou à préciser l'affectation de la zone en excluant certains types d'activités gênantes (ATF 115 Ib 383 ss, 114 Ib 222/223, arrêt D. c/ Crissier du 15 août 1990 déjà cités). Il en est ainsi de l'art. 3.2 RPE qui prévoit que la zone de faible densité est destinée à l'habitation à raison de deux logements maximum par bâtiment et qui en exclut les activités non compatibles avec l'habitation. Dès lors que la réglementation communale, tout au moins dans la zone concernée, dépasse les exigences posées par la législation fédérale sur la protection de l'environnement et ses ordonnances d'application, en particulier l'OPB, elle conserve une portée propre en matière de préjudice au voisinage. En conséquence, il convient d'examiner en premier lieu le problème sous cet aspect dès lors que, en cas d'admission de ce moyen du recourant, il serait superflu de vérifier encore la conformité du projet avec les règles du droit fédéral. Au demeurant, il n'est pas certain que le recourant se satisfasse de la réglementation de l'OPB et en particulier des valeurs-limites qu'elle prévoit. b) Aux termes de l'art. 3.2 RPE, " la zone de faible densité est destinée à l'habitation à raison de deux logements au maximum par bâtiment et à des activités compatibles avec l'habitation. Les bâtiments construits en ordre non contigu doivent être implantés sur des parcelles de 1'200 m² au minimum ". En tant qu'ils recouvrent une notion juridique indéterminée, les termes de la disposition précitée doivent faire l'objet d'une interprétation par l'autorité municipale que le Tribunal revoit en principe avec un plein pouvoir d'examen, dans le cadre du contrôle de la légalité de la décision attaquée (art. 36 lit. a LJPA); toutefois, il ménage une certaine latitude de jugement à cette autorité dans la mesure où le droit de l'aménagement du territoire appelle une telle limitation du contrôle du juge (arrêt AC-7486 du 12 mars 1992 Di Giorgio et Penseyres c/ Morges, cons. 2 b et références citées). La notion d'activité compatible avec l'habitation se rapproche de celle d'activité non gênante; il faut retenir de la définition de la zone de faible densité qu'elle n'exclut pas tout projet entraînant une certaine gêne pour le voisinage, mais bien seulement les travaux de nature à entraîner un préjudice que le voisinage n'est pas susceptible de supporter sans sacrifice excessif (CCRC Jean Parisod c/ Baulmes, du 24 août 1990, n° 6680 et références citées). En l'occurrence, il s'agit d'examiner si l'autorité a procédé à une interprétation correcte de son règlement en estimant que le projet litigieuse entre dans la notion d'activité compatible avec l'habitation. En d'autres termes, il convient de déterminer dans quelle mesure la gêne pouvant résulter de la présence d'une place de jeux en zone de faible densité est susceptible d'être supportée par les propriétaires voisins sans sacrifice excessif. A cet égard, il faut relever que le recourant ne craint pas tant les

nuisances dues à l'usage du terrain de sport durant les heures d'école que celles découlant de son utilisation en dehors de ces heures, soit le soir et les jours de fin de semaine (samedi et dimanche). En ce qui concerne la compatibilité d'activités avec l'habitation, la Commission s'est montrée restrictive à l'égard de celles qui s'exercent en plein air et en dehors des heures normales d'activité des habitants du quartier; c'est ainsi qu'elle a refusé un projet de place de pétanque (CCRC n° 3806, du 30 octobre 1980, Dubois c/ Aubonne in RDAF 1980 p. 388; le prononcé CCRC n° 4818 du 23 octobre 1985, Kimmeier c/ Belmont, invoqué par la municipalité, n'est à cet égard pas déterminant puisqu'il avait trait à un jardin d'enfants exploité durant les journées de semaine uniquement). Implantée à proximité directe de la villa du recourant, la place de jeux projetée serait ouverte au public, en dehors des heures d'utilisation scolaire, sans qu'aucune limitation d'horaire ne soit prévue. A cet élément s'ajoute le fait que tant par la nature des activités qui s'y dérouleraient (on peut penser notamment à des jeux de ballons, de poursuites ou autres jeux de plein air) que par la nature même des utilisateurs (en majorité des enfants ou des adolescents) une utilisation même normale des lieux ne saurait être envisageable sans être accompagnée de nombreux cris ou autres manifestations sonores (trafic de vélomoteurs notamment), sans compter d'éventuels débordements inévitables. Dans la mesure où elle altérerait sensiblement la qualité de vie d'un quartier dont les caractéristiques essentielles sont liées à la tranquillité du voisinage, il faut constater qu'une telle utilisation apporterait aux propriétaires voisins une gêne telle que l'on ne saurait la leur imposer. En cela, le projet litigieux n'est pas compatible avec le caractère et la destination de la zone concernée. L'existence d'une zone d'équipements publics sur le territoire communal, dont la nature et la surface permettraient la création d'une place de jeux, comme c'est le cas en l'espèce, n'est pas décisive en soi (v. en ce sens CCRC n° 4818 du 23 octobre 1985 Kimmeier c/ Belmont); elle justifie toutefois une application plus stricte du règlement communal dans l'affectation concrète des biens-fonds. La CCRC s'était d'ailleurs prononcée dans ce sens dans le cas d'une commune dont le plan d'extension prévoyait des zones spécifiquement affectées à des constructions bien déterminées (RDAF 1985 p. 319, zones d'utilité publique ou zones d'équipements sportifs, par exemple). c) La municipalité invoque encore l'art. 9.6 RPE selon lequel les petits bâtiments, constructions ou installations d'utilité publique ou nécessaires aux services publics peuvent être implantés sur tout le territoire communal moyennant l'obtention d'un permis de construire. Toutefois, force est de constater que la place de jeux projetée ne saurait être qualifiée de "petit bâtiment" ou de "petite construction" et, quand bien même son caractère d'installation d'utilité publique n'est pas mis en cause, ses dimensions (1'200 m²) en font un ouvrage trop important pour entrer dans les catégories visées par l'art. 9.6 RPE. d) En définitive, le Tribunal juge que la place de jeux et de loisirs projetée par la commune n'est pas conforme au caractère et à la destination de la zone de faible densité telle que définie à l'art. 3.2 RPE; il considère également qu'il n'est pas possible de déroger à cette disposition en tant que l'objet du litige n'entre pas dans les catégories visées par l'art. 9.6 RPE. En conséquence, la décision attaquée doit être annulée et le permis de construire refusé. 4.

Le recours devant être admis, il convient d'allouer des dépens à la partie recourante qui a consulté un homme de loi à raison de Fr. 1000.-. L'arrêt est rendu sans frais ni émolument, le dépôt de garantie effectué par le recourant lui étant restitué.