

VD_OMNI AC.1998.0101 vom 13. April 1999

VD Tribunal cantonal, 1999-04-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1998.0101

FR: VD_OMNI AC.1998.0101 du 13 avril 1999

IT: VD_OMNI AC.1998.0101 del 13 aprile 1999

Regeste

CROCE Barbara c/Begnins | Application par analogie des art. 77 ss. LATC dans le cadre de la LPNMS. In casu, c'est à bon droit que la Municipalité a suspendu ses décisions en vue d'une nouvelle réglementation sur la protection des arbres, cordons boisés et haies vives.

Erwägungen

E. 3

CRF). L'art. 62 CRF régleme une procédure spéciale, introduite par le dépôt d'une requête en enlèvement ou en écimage fondée sur l'art. 57 CRF auprès du Juge de Paix, qui la transmet d'office à la municipalité en cas d'échec de la tentative de conciliation (art. 62 al. 1 CRF). La municipalité détermine s'il y a lieu de protéger la plantation ou, lorsqu'elle l'est déjà, s'il convient d'autoriser l'abattage ou la taille, conformément aux art. 60 et 61 CRF ainsi qu'aux dispositions de la législation sur la protection de la nature, des monuments et des sites (art. 62 al. 2 CRF). Une fois la décision municipale passée en force, le Juge de Paix statue sur la requête en enlèvement ou en écimage (art. 62 al. 3 CRF). b) L'art 61 CRF définit trois cas dans lesquels l'abattage ou la taille d'un arbre peut être admis malgré la protection instaurée par la législation sur la protection de la nature, des monuments et des sites. Cette disposition est libellée comme suit : "Les articles 50 et 57 à 59 trouvent néanmoins application lorsque : 1. la plantation prive un local d'habitation préexistant de son ensoleillement normal dans une mesure excessive; 2. la plantation nuit notablement à l'exploitation rationnelle d'un bien-fonds ou d'un domaine agricoles; 3. le voisin subit un préjudice grave du fait de la plantation ; n'est pas considéré comme tel le ramassage nécessaire des fruits, fleurs, feuilles et brindilles. Dans la mesure du possible, la taille et l'écimage seront ordonnés en lieu et place de l'enlèvement de la plante." Si aucune de ces trois hypothèses de dérogation n'est réalisée, la municipalité n'en reste pas moins tenue d'examiner si l'enlèvement de la plantation peut être autorisé pour d'autres motifs de droit public, définis à l'art. 15 ch. 4 RPNMS, selon lequel "l'abattage ou l'arrachage des arbres, cordons boisés, boqueteaux, ou haies vives classés est autorisé par la municipalité lorsque des impératifs l'imposent tels que l'état sanitaire d'un arbre, la sécurité du trafic, la stabilité des rives bordant un cours d'eau, la création d'une route ou la canalisation d'un ruisseau". c) Le but essentiel des art. 60 à 62 CRF consiste à assurer le respect de la législation de droit public concernant la protection des arbres dans le cadre d'un conflit de voisinage entre particuliers. Ainsi, le voisin est en droit d'exiger l'enlèvement de plantations protégées si la municipalité autorise l'abattage de cette plantation conformément aux dispositions de la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites et de son règlement d'exécution. La municipalité ne doit pas statuer uniquement en application des art. 60 et 61 CRF mais elle doit également vérifier si les conditions fixées par les art. 6 LPNMS, 15 RPNMS ainsi que par la réglementation

communale sont remplies pour autoriser l'enlèvement ou la taille (art. 62 al. 2 CRF). Sa décision est susceptible d'un recours au Tribunal administratif, les deux parties au procès civil ayant qualité pour recourir (Denis Piotet, *Le droit privé vaudois de la propriété foncière*, no 1218, p. 553). d) Le recours de Barbara Croce est donc recevable, de ce point de vue également. 3.

a) La recourante invoque l'illégalité et le déni de justice devant conduire à la constatation de la nullité de la décision attaquée. Elle considère en effet que la décision attaquée ne repose sur aucune base légale et que le fait de suspendre la procédure jusqu'à l'adoption de nouvelles normes constitue un déni de justice flagrant, la municipalité refusant d'appliquer le droit existant et se réservant de soumettre une requête datant de mai 1997 à un nouveau droit éventuel futur. Quant à l'autorité intimée et M. Röhm, ils considèrent que le droit applicable est celui en vigueur lors de la prise de décision et soutiennent qu'il y a lieu d'appliquer, par analogie, les art. 77 et 79 LATC à la présente espèce, ces dispositions légitimant selon eux la décision attaquée.

b) S'agissant de l'application du droit dans le temps, le principe de la non-rétroactivité des lois commande, lorsqu'il s'agit de l'octroi ou du refus d'une autorisation, que l'autorité statue selon le droit en vigueur au moment où la décision est prise (P. Moor, *Droit administratif I*, 2ème éd., 1994, no 2.5.2.3, p. 171 s. ; du même auteur, *Droit administratif II*, 1991, no 2.2.6.6, p. 179 s.). La loi peut autoriser, à certaines conditions, un effet anticipé négatif à la loi permettant à l'autorité administrative de renvoyer sa décision jusqu'à la modification du droit (B. Knapp, *Précis de droit administratif*, 4ème éd., 1991, no 564 ss., p. 118 s.). Contrairement aux art. 77 et 79 LATC, qui instituent un tel régime juridique dérogeant au principe de la non-rétroactivité des lois, dont il sera question ci-dessous, la LPNMS et son règlement d'application ne prévoient pas, à proprement parler, d'exception au principe énoncé, si ce n'est dans le cadre des mesures conservatoires réservées par l'art. 10 LPNMS pour ce qui a trait à la protection de la nature et des sites (voir également la disposition analogue de l'art. 47 LPNMS visant la protection des monuments historiques et des antiquités). Selon l'art. 10 LPNMS en effet, en présence d'un danger imminent, - que la municipalité doit lui signaler immédiatement -, le Département de la sécurité et de l'environnement (anciennement le Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce) peut prendre les mesures de sauvegarde nécessaires, notamment en ordonnant l'arrêt immédiat des travaux qui porteraient atteinte à l'objet, cas échéant le rétablissement de son état antérieur. Une enquête publique en vue du classement de l'objet peut avoir lieu, dans les six mois, voire une année en cas de nécessité, à compter de la date des mesures conservatoires, à défaut de quoi les mesures conservatoires deviennent caduques (art. 11 LPNMS).

c) S'agissant des compétences attribuées aux communes, l'art. 5 lit. b LPNMS prévoit que celles-ci peuvent désigner les arbres protégés soit par voie de classement, soit par voie de règlement communal, afin de permettre une protection généralisée des arbres, alors que l'art. 6 LPNMS et 15 RPNMS fixent les conditions d'abattages des arbres protégés. En outre, selon l'art. 20 de la loi, modifié par la loi du 20 février 1996, il peut être procédé au classement d'un objet digne d'intérêt au sens de l'art. 4 de la loi par voie de décision, assortie au besoin d'un plan de classement. L'art. 28 RPNMS précisent que les autorités communales et cantonales doivent prendre les mesures appropriées pour protéger les paysages, localités ou sites construits dignes d'être sauvegardés en élaborant leur plans directeurs ou d'affectation, ou lorsqu'elles délivrent un permis de construire. Enfin est-il permis de mentionner que l'art. 2 RPNMS confère une large portée à la notion d'objets méritant d'être sauvegardés, celle-ci recouvrant tant les objets soumis à la protection générale que les objets inventoriés ou classés (Philippe Gardaz, *La protection du patrimoine bâti en droit vaudois*, in RDAF 1992,

p.5). Il résulte de ce qui précède que les communes sont compétentes en premier lieu pour désigner les objets à protéger. Il s'agit du reste d'une obligation qui, si elle n'est pas remplie, peut être exécutée par substitution par le département compétent (art. 98 LPNMS). Il est en outre permis de relever que d'après l'art. 62 al. 2 CRF, la municipalité détermine s'il y a lieu de protéger la plantation lorsqu'elle ne l'est pas déjà. Cela implique qu'à l'occasion d'un cas d'espèce, la municipalité peut revoir les mesures prises en la matière et appliquer à ce même cas une mesure qui n'était pas encore en vigueur. d) En l'espèce, il peut paraître de prime abord critiquable que la municipalité n'ait pas informé, au sens de l'art. 10 al. 2 LPNMS, le Département de la sécurité et de l'environnement du danger d'abattage menaçant les boisés et la haie litigieux, en raison de l'absence de protection par la LPNMS de ceux-ci, le plan de classement communal des haies et arbres du 27 mars 1974 ne les comprenant pas. Il n'appartient toutefois pas au tribunal de céans de substituer son appréciation à celle de la municipalité, mieux à même d'effectuer une appréciation circonstanciée de la situation locale, quant au choix de la procédure à suivre, puisqu'en définitive, cette dernière a opté pour une autre procédure, également prévue par la loi, en décidant de la révision générale de la réglementation communale sur la protection des arbres (voir les art. 5 lit. b, 20 et 98 LPNMS). 4.

a) Selon le plan de classement communal des haies et arbres du 27 mars 1974, l'objet inventorié sous no 39, soit "propriété boisée de feuillus et résineux", est situé sur les côtés sud et ouest de la propriété Croce, de sorte que les boisés litigieux ne sont pas protégés par la LPNMS et le RPNMS. Il apparaît en revanche que selon le projet de règlement de classement des arbres, adopté par la municipalité le 30 juin 1998 et mis à l'enquête publique du 12 août au 12 septembre 1998, tous les arbres de 25 cm de diamètres et plus, mesurés à 1,30 m du sol, ainsi que les cordons boisés, les boqueteaux et les haies vives sont protégés, de même que les arbres fruitiers à haute tige de variété ancienne. Les boisés et la haie litigieux, non protégés selon le droit en vigueur, le seraient donc vraisemblablement, - le dossier ne permet pas, en l'état, de s'en convaincre -, lors de l'entrée en vigueur supposée du nouveau règlement. La question se pose dès lors de savoir si la municipalité est compétente pour suspendre, par décision du 26 mai 1998, les effets de ses décisions antérieures des 7 avril et 5 mai 1998, - alors que ces dernières n'étaient pas encore entrées en force -, aux fins de rendre une nouvelle décision sur la base de la réglementation à venir. b) Comme relevé ci-dessus, contrairement à la LATC (art. 77 et 79), ni la LPNMS, ni le RPNMS, ni le CRF ne prévoient d'effet anticipé négatif aux réglementations nouvelles en cours de procédure d'adoption, de mise à l'enquête et d'approbation par le département compétent. Selon la municipalité, il s'agit pourtant en l'espèce d'une mesure de planification justifiant l'application, par analogie, des dispositions générales de la LATC, en particulier des art. 77 et 79 de celle-ci. A l'appui de sa thèse, la municipalité cite divers exemples, dont l'assimilation d'un plan d'aménagement routier à un plan d'affectation au sens de la LAT (JdT 1988 I 457, JdT 1993 I 436), le renvoi à la LATC de la loi vaudoise sur les routes du 10 décembre 1991 (art. 13 al. 2) et de la loi sur les carrières de 1988 (art. 3 et 4), de même que le renvoi de l'art. 95 LPNMS à la LATC s'agissant des plans d'extension cantonaux. Elle ajoute, s'agissant de la protection des arbres, que là où la loi a prévu expressément la possibilité de prendre des mesures conservatoires (art. 10 et 11 LPNMS), il apparaît manifestement justifié de faire bénéficier les communes, dans le cadre de leurs compétences fixées par cette loi, de l'application par analogie des art. 77 et 79 LATC. L'autorité relève par ailleurs la référence expresse à la procédure de la LATC pour les plans et règlements de classement des arbres, contenue à l'art. 11 RPNMS. c) Dans le cas d'espèce, où il n'est pas question de mesures conservatoires mais d'un changement de réglementation sur la

protection des arbres, force est d'admettre qu'aucune base légale expresse ne prévoit que la municipalité peut surseoir à statuer jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau règlement. Il s'agit dès lors d'examiner si la loi comprend une lacune proprement dite devant être comblée en vertu de l'art. 1 CC et justifiant l'application analogique des dispositions prévues par les art. 77 et 79 LATC relatives au permis de construire, les mesures fondées sur l'art. 77 LATC constituant également des mesures provisionnelles (voir, au sujet de cette dernière disposition, l'arrêt AC 95/0202 du 23 février 1996, in RDAF 1996 p. 476). d) Le Tribunal administratif observe, à titre liminaire, que les mesures prises dans le cadre de la protection de la nature et du paysage entrent, par essence, dans la problématique liée à l'aménagement du territoire. L'art. 17 al. 2 LAT le précise du reste expressément, puisqu'il attribue une compétence législative aux cantons pour délimiter les zones à protéger, voire pour prendre d'autres mesures adéquates, dont font notamment partie les mesures provisionnelles prévues par le droit cantonal (P. Moor, Commentaire LAT, 1999, no 93 ad art. 17, p. 29). Il va sans dire que les mesures conservatoires fondées sur les art. 10 et 47 LPNMS constituent de telles mesures, puisqu'elles permettent de protéger, dans l'urgence et pour une durée limitée, un objet digne d'intérêt ne bénéficiant pas de la protection légale. La jurisprudence du tribunal de céans l'a admis, considérant que des mesures spécifiques, telles que celles des art. 10 et 47 LPNMS, entrent dans le cadre des mesures provisionnelles prises dans le processus de planification. De même, le Tribunal fédéral a-t-il confirmé, dans le domaine de la protection des monuments et du paysage, une interdiction de démolir décidée par la municipalité en raison d'un projet de réglementation nouvelle (voir l'arrêt AC 95/0202 du 23 février 1996, in RDAF 1996 p. 476, consid. 2. a), citant l'ATF 115 Ia 29, JdT 1991 I 403). La jurisprudence du tribunal de céans a en outre admis qu'il convient d'appliquer à la question de la recevabilité d'un recours interjeté par un intéressé ayant déposé une opposition tardive à l'encontre d'une décision d'autorisation d'abattage d'arbres, un régime identique à celui du permis de construire (arrêt AC 97/0010 du 2 avril 1997, in RDAF 1997 p. 234, consid. 1. a). A cela s'ajoute encore le renvoi exprès à la LATC et au RATC prévu à l'art. 11 RPNMS, selon lequel la procédure d'adoption et d'approbation des plans et règlements de classement des arbres et haies vives est régie par application analogique des art. 57 à 62 LATC et 11 à 15 RATC. La connexité et la complémentarité des biens protégés et des buts poursuivis par la législation sur l'aménagement du territoire et celle sur la protection de la nature et du paysage ne saurait être niée en l'espèce. Ainsi, à l'instar des art. 77 et 79 LATC, qui permettent d'éviter l'octroi d'un permis de construire qui, bien que conforme au droit en vigueur, serait contraire à la réglementation future projetée, il y a lieu d'admettre qu'une règle semblable s'impose également en matière de protection de la nature et des sites, lorsqu'il s'agit d'abattre ou d'écimer des plantations non protégées, mais qui sont vouées à l'être en vertu d'une réglementation nouvelle en cours d'élaboration. Le tribunal de céans considère que la LPNMS comprend ici une lacune proprement dite, en ne contenant aucune règle sur un point pourtant essentiel à son application (voir P. Moor, op. cit., I, no 2.4.4., p. 154 ss.). Il se justifie par conséquent d'appliquer les art. 77 et 79 LATC par analogie au cas d'espèce, - et ce bien que la décision attaquée ne refuse pas l'abattage ou l'élagage, mais suspende la procédure en cours -, dans la mesure où ces dispositions aménagent les conditions dans lesquelles l'autorité communale (ou cantonale) peut être amenée, dans le cadre d'un examen préjudiciel de la validité des dispositions d'affectation en vigueur, à bloquer l'application de celles-ci pour mettre en chantier une modification de la planification existante. Il est du reste sans importance que la municipalité n'ait pas invoqué ces dispositions dans la décision attaquée, mais seulement dans le cadre de la

procédure de recours, celle-ci pouvant même s'en prévaloir jusqu'à l'audience finale (RDAF 1971, p. 147 et p. 331; RDAF 1991, p. 96). e) En résumé, le tribunal de céans retient que la LPNMS comprend une lacune qu'il y a lieu ici de combler. L'esprit et les buts poursuivis par la LATC et la LPNMS et leurs règlements d'application étant semblables, de même que les procédures d'adoption et de révision des plans, il s'impose, pour préserver l'intérêt public à la protection de la nature et des sites en général et des boisés et haie litigieux en particulier, d'appliquer par analogie, au cas d'espèce, les dispositions des art. 77 et 79 LATC.

5. a) L'art. 77 LATC prévoit que le permis de construire peut être refusé par la municipalité lorsqu'un projet de construction, bien que conforme à la loi et aux plans et aux règlements, compromet le développement futur d'un quartier ou lorsqu'il est contraire à un plan ou à un règlement d'affectation communal ou intercommunal envisagé, mais non encore soumis à l'enquête publique. Selon l'art. 77 al. 2 LATC, l'autorité élaborant le plan ou le règlement est tenue de mettre à l'enquête publique son projet dans le délai de huit mois à partir de la communication par la municipalité de la décision du refus de permis; le projet doit par ailleurs être adopté par l'autorité compétente dans les six mois dès le dernier jour de l'enquête publique (al. 3); lorsque les délais fixés n'ont pas été observés, le requérant peut renouveler sa demande de permis de construire et la municipalité doit statuer dans les trente jours, après avoir consulté le département (al. 5). L'art. 79 LATC prévoit en outre que dès l'ouverture d'une enquête publique concernant un plan ou un règlement d'affectation, la municipalité refuse toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet. Le délai fixé par l'art. 77 al. 2 LATC pour mettre le projet à l'enquête publique court dès la décision de refus de permis. Les effets paralysants que déploie un projet en voie d'élaboration ne sauraient s'exercer au-delà des limites clairement prescrites par l'art. 77 LATC sans porter une grave atteinte à la propriété; dès lors, en l'absence de toute base légale, une procédure de recours, dont la durée peut se prolonger dans une mesure non négligeable en fonction notamment de la complexité de l'instruction, ne saurait entraîner la suspension des délais de l'art. 77 al. 2 et 4 LATC (voir RDAF 1992 p. 227). b) Dans un arrêt du 23 février 1996 (AC 95/0202 susmentionné, publié in RDAF 1996 p. 476, confirmé sur recours de droit public par un ATF du 20 juin 1996, 1P.205/1996), le Tribunal administratif a retenu que l'art. 77 LATC constitue une mesure provisionnelle visant à protéger le travail de révision de la planification existante. En tant que restriction aux droits de propriété (art. 22 ter Cst. féd.), une telle mesure doit reposer sur un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. S'agissant de l'intérêt public, celui-ci est lié à l'intention de réviser les plans d'affectation en vigueur, une telle intention devant avoir fait l'objet d'un début de concrétisation et de surcroît reposer sur des motifs objectifs. Sur le premier point, il faut que l'autorité compétente, qui dispose d'une grande latitude de jugement, ait procédé au moins à quelques études préliminaires mettant en évidence des problèmes d'affectation et les solutions envisageables pour les résoudre. Sur le second point, on observera que la satisfaction des besoins de planification ainsi mis en évidence doit apparaître comme légitime au regard des intérêts de l'aménagement du territoire et des particuliers (arrêt 95/0202 précité et les références citées, notamment les ATF 118 Ia 513 et 113 Ia 365). Transposées au cas d'espèce, ces conditions apparaissent toutes deux remplies. ba) En effet, il apparaît en premier lieu que la municipalité a montré une intention sérieuse de modifier sa réglementation, puisqu'elle a adopté, le 30 juin 1998, le règlement de classement communal des arbres et l'a soumis à l'enquête publique du 12 août au 12 septembre 1998. Elle devrait, selon ses propres indications, déposer prochainement son préavis auprès du conseil communal et, ce dernier ne pouvant statuer avant le 12 mars 1999,

la municipalité a déjà sollicité du Département des infrastructures une prolongation de délai au sens de l'art. 77 al. 4 LATC. La procédure de l'art. 77 LATC et les délais y relatifs ont donc été respectés. bb) En second lieu, il apparaît au tribunal que la mesure prise par la municipalité est conforme au principe de la proportionnalité. En effet, il ressort des art. 2 ss du projet de règlement de classement des arbres que les boisés et haie litigieux pourraient se retrouver dans les espèces protégées selon la nouvelle réglementation, tant s'agissant des boisés appartenant à M. Röhm que de la haie appartenant à Barbara Croce. Il résulte de la pesée des intérêts en présence que l'intérêt public à la sauvegarde d'arbres et autres plantations, dont l'état sanitaire est par ailleurs satisfaisant, à l'exception de deux érables (voir le rapport du 17 juin 1997 de l'inspecteur forestier), et qui sont susceptibles de bénéficier de la protection conférée par la LPNMS et son règlement d'application, prime en l'espèce l'intérêt privé allégué par M. Croce dans sa requête du 25 mars 1997 au Juge de Paix, son intérêt consistant à supprimer toute une série de désagréments, tels que chutes de branches, feuilles mortes, ombrages excessifs sur sa propre haie et sur le gazon, ce pour pouvoir ériger une clôture en limite des propriétés. c) Le Tribunal administratif considère que la municipalité n'a pas outrepassé le pouvoir d'appréciation dont elle dispose sur la base de l'art. 77 LATC, en prenant la décision querellée du 26 mai 1998. Dès lors que la requête de M. Croce, de même que les conclusions reconventionnelles de M. Röhm vont à l'encontre de la réglementation à venir et des buts poursuivis par la législation visant la protection des arbres, c'est à bon droit que la municipalité a décidé de suspendre ses décisions antérieures des 7 avril et 5 mai 1998, en prévoyant qu'une nouvelle décision sera prise sous l'empire du règlement à venir. Force est dès lors d'admettre que la municipalité a fait un usage correct de la latitude de jugement à elle conférée par cette disposition. d) Il reste à mentionner que si la municipalité a valablement suspendu la procédure au regard de l'art. 77 LATC, seul l'art. 79 LATC peut trouver application dès le jour de la mise à l'enquête publique du nouveau règlement de classement des arbres, soit le 12 août 1998. Le tribunal de céans doit lui-même appliquer le droit en vigueur au moment où il statue, en ce sens qu'il doit faire application de l'art. 79 LATC (voir B. Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, 1988, p. 146ss.). Le tribunal de céans ne peut que réserver l'effet anticipé négatif que déploie le projet de règlement de classement des arbres et renvoyer le dossier à la municipalité pour qu'elle rende une nouvelle décision, dès l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation ou, à défaut, sur la base du droit actuellement en vigueur. Il lui appartiendra ainsi de déterminer si les boisés et la haie litigieux sont protégés et si leur enlèvement, écimage, élagage ou déplacement peut être autorisé, après avoir procédé à une pesée circonstanciée de tous les intérêts en présence. 6. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, Barbara Croce, déboutée, devant supporter les frais de la présente procédure par 1'500 francs. Barbara Croce versera en outre une indemnité de dépens de 1'000 francs à la Commune de Begnins et à Axel Röhm.

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