

# VD\_OMNI AC.2004.0236 vom 26. April 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-04-26, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2004.0236](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2004.0236)

FR: VD\_OMNI AC.2004.0236 du 26 avril 2005

IT: VD\_OMNI AC.2004.0236 del 26 aprile 2005

## Regeste

X. \_\_\_\_\_ c/Municipalité d'Arzier-Le Muids | En matière de permis de construire, le droit vaudois ne connaît pas le "petit permis" (procédure simplifiée). Toutefois, le permis de construire un poulailler qui a été délivré sans que soit respectée la procédure prévue par les art. 103 ss LATC n'est pas nul pour autant. Si les voisins en ont été informés et n'ont pas recouru, l'autorisation relative à la construction du poulailler est entrée en force.

## Erwägungen

### E. 1

Le recourant fait valoir dans la recours déposé par son conseil du 20 octobre 2004 que l'on peut se demander si la détention de quatre poules peut être soumise à une autorisation, celle-ci ne visant aucun motif d'intérêt public et s'opposant à la garantie constitutionnelle de la propriété. Certes, son conseil a ensuite exposé en audience qu'il demandait l'annulation de la décision municipale en ajoutant qu'il ne contestait pas la compétence de la municipalité. La question de la compétence est toutefois de celles que le Tribunal administratif examine d'office.

### E. 2

La décision municipale du 29 septembre 2004 contient, du moins dans la teneur adressée à l'avocat du recourant, un renvoi à la compétence du juge civil pour traiter des problèmes de voisinage. La question de savoir si l'autorité administrative est compétente pour intervenir dans un litige relatif à la présence d'animaux a été résolue dans la jurisprudence avec une diversité qui mérite qu'on s'y arrête. a) Ainsi, il est arrivé au Tribunal administratif de juger que la protection du voisin incommodé par la présence d'un coq dans un poulailler relève du droit de voisinage (art. 684 et 928 du Code civil, dont l'application est dans la compétence du juge civil) si bien que la présence d'un coq ne saurait être interdite par le Tribunal administratif, qui peut seulement examiner la décision relative à un poulailler au regard du droit des constructions (AC.1999.0110 du 12 août 2002; cet arrêt juge en outre qu'un poulailler constitué d'un abri en bois de 2 m<sup>2</sup> dépourvu de fondations n'est pas un ouvrage soumis à autorisation au sens de l'art. 103 LATC). b) D'autres arrêts en revanche examinent la question sous l'angle de la compatibilité avec l'affectation de la zone: la présence des animaux est alors considérée comme un changement d'affectation nécessitant un permis de construire (v. par exemple AC.1994.0204 du 29 décembre 1994 pour une collection de serpents, AC.1996.0214 du 26 août 1997 pour un élevage de chiens ou encore AC.1997.0113 du 30 octobre 1997 pour deux chevaux, expressément admis en zone villas de Lonay); cependant, la jurisprudence considère désormais qu'il faut veiller, eu égard à la garantie constitutionnelle de la liberté individuelle, à ne pas étendre le champ d'application d'une l'autorisation (permis) de construire au point d'en faire l'instrument d'un contrôle systématique de l'autorité sur la présence et l'activité des personnes ou sur

l'utilisation de biens dans les constructions existantes. En d'autres termes, le permis de "construire" ne doit pas devenir une autorisation générique à laquelle l'autorité pourrait sans autre subordonner tous les faits de la vie qu'il pourrait lui paraître souhaitable de soumettre à son contrôle (AC.1997.0044 du 23 novembre 1999, RDAF 2000 I 244; AC.2003.0178 du 27 avril 2004; AC.2001.0029 du 8 octobre 2001; AC.2000.0214 du 15 juin 2002; AC.2002.0127 du 23 avril 2003, AC.2003.0095 du 6 janvier 2004). c) D'autres arrêts encore abordent la question sous l'angle du droit de la protection de l'environnement (v. p. ex. AC.2002.0126 du 16 décembre 2004 qui, au sujet d'une volière pour deux perroquets, invite la municipalité à consulter le Service cantonal de l'environnement et de l'énergie pour déterminer les mesures préventives de limitation des émissions qu'il conviendrait d'appliquer; v. dans le même sens, au sujet d'un élevage de chiens, AC.1999.0211 du 28 février 2003 qui se réfère à AC.1998.0182 du 20 juillet 2000 confirmé par le Tribunal fédéral; v. encore une exemple thurgovien dans l'ATF 1A.276/2000 du 13 août 2001).

### **E. 3**

En l'espèce, la construction du poulailler en tant que telle n'est pas en cause. Elle a fait l'objet d'une autorisation que la commune a délivrée le 7 janvier 2003. La commune avait ordonné la démolition du poulailler dans sa lettre du 13 août 2004 mais elle a finalement renoncé à le faire supprimer dans la décision litigieuse du 29 septembre 2004. Certes, l'autorisation du 7 janvier 2003 n'a pas été délivrée selon la procédure prévue par les art. 103 ss LATC. On est en quelque sorte en présence d'un "petit permis" que la jurisprudence fédérale autorise les cantons à introduire (ATF 1A.202/2003 du 17 février 2004) mais que le droit vaudois ne connaît pas. Cela ne rend pas cette autorisation nulle pour autant: elle n'a pas fait l'objet d'un recours, en particulier de la part des voisins qui en ont été informés (tardivement il est vrai) mais ne l'ont pas contestée. Cette autorisation relative à la construction du poulailler est entrée en force.

### **E. 4**

Seul est donc litigieux l'ordre donné au recourant de se séparer de ses poules. a) L'action en cessation de trouble de l'art. 928 du Code civil (CC), qui peut être fondée sur des immissions excessives en provenance du fonds voisin (art. 684 CC), relève du droit privé et elle est, dans le canton de Vaud, de la compétence du Président du Tribunal civil (art. 2 ch. 44 LVCC). La compétence du juge civil en la matière s'exerce concurremment à celle du Tribunal administratif, qui est compétent pour examiner la légalité des décisions par lesquelles les autorités administratives (telle la municipalité) fixent les droits et obligations des particuliers (art. 29 LJPA) en appliquant le droit public, notamment le droit des constructions. Cependant, comme l'a constaté le Tribunal fédéral (ATF 129 III 161), c'est de plus en plus le droit public cantonal qui détermine quelles sont les émissions permises sur le fonds voisin eu égard à la situation et à l'usage local. Il en va ainsi tant pour le bruit (ATF 126 III 223) que pour les immissions "négatives" tels que l'ombre et la perte d'ensoleillement (ATF 129 III 161), où les règles du droit public des constructions créent un cadre normatif qui dispose d'une "force expansive" (ATF 129 III 161, consid. 2.6). Il n'en reste pas moins que les deux voies de droit subsistent parallèlement, même si les autorités doivent s'efforcer de les interpréter sans contradiction et de manière coordonnée, de manière à harmoniser la protection contre les immissions (ATF précités). b) L'ordre donné au recourant de se séparer de ses poules ne peut pas être fondé sur l'application des règles qui définissent l'affectation de la zone. En effet, il faudrait, pour justifier une intervention de

la municipalité, que l'achat des poules et leur installation dans le poulailler (existant et autorisé) soit considéré comme un changement d'affectation entraînant pour le recourant l'obligation de requérir un permis de construire. Cela n'entre évidemment pas en considération car comme on l'a vu, le permis de "construire" ne doit pas devenir une autorisation générique à laquelle l'autorité pourrait sans autre subordonner tous les faits de la vie qu'il pourrait lui paraître souhaitable de soumettre à son contrôle. c) Il n'y a pas lieu non plus d'appliquer en l'espèce au bruit des poules du recourant les règles de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE). On pourrait certes considérer qu'on se trouve en présence d'un cas d'assainissement au sens de l'art. 16 LPE mais pour qu'un bruit soit considéré comme une atteinte au sens du droit fédéral, il faut qu'il soit produit par la construction ou l'exploitation d'une installation (v. art. 7 al. 1 LPE). La notion d'installation est définie à l'art. 7 al. 7 LPE: on entend par là les bâtiments, les voies de communication ou autres ouvrages fixes, ainsi que les modifications de terrain; les outils, les machines, véhicules, bateaux et aéronefs sont assimilés aux installations. Il est vrai que le Tribunal fédéral considère que la législation fédérale ne s'applique pas uniquement aux bruits d'origine technique et que les bruits de comportement des hommes ou des animaux, liés directement à l'exploitation d'une installation, sont aussi visés (ATF 123 II 74, consid. 3b). La jurisprudence fédérale a même qualifié d'atteinte au sens de l'art. 7 al. 1 LPE le bruit provoqué par des enfants sur la place de jeux d'un bâtiment d'habitation (ATF 123 II 74 déjà cité). Elle conçoit très largement le champ d'application du droit fédéral de la protection contre le bruit (non sans susciter d'ailleurs quelques critiques, v. Irene Graf, "Kein Kinderspiel" in DEP 1997 p. 331) mais au terme de développements complexes, elle s'en remet finalement à l'appréciation et à l'expérience (voir par exemple l'arrêt concernant la place de jeu pour enfants, où le Tribunal fédéral se réfère en définitive à l'avis du DFI selon lequel le bruit en cause est "mineur" d'après son expérience, l'usage usuel de la place de jeu ne risquant pas de causer du "bruit inutile"). De toute manière, l'assainissement d'une installation ne relève pas de la compétence de la municipalité. C'est le service cantonal spécialisé (le Service de l'environnement et de l'énergie) qui est l'autorité compétente en matière d'assainissement des installations existantes au sens des art. 16 et 17 LPE (art. 16 lit. b du règlement cantonal d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement). La décision municipale ne peut donc pas se fonder sur la LPE.

## **E. 5**

En audience, la municipalité a aussi invoqué l'art. 114 du code rural et foncier à l'appui de sa décision. a) Dans son titre III consacré à la "procédure rurale", le Code rural et foncier du 7 décembre 1987 prévoit notamment ce qui suit: Chapitre I - Des dispositions générales Art. 110 - Compétence générale La police rurale est de la compétence des communes, tant que la loi n'en dispose pas autrement. Les communes peuvent, par des règlements de police, compléter les dispositions du présent code et poser encore d'autres règles propres à assurer l'ordre public en matière rurale. Art. 111 - Exécution Les municipalités sont chargées de l'application du droit relatif à la police rurale. Les compétences attribuées par la loi aux municipalités peuvent être déléguées à l'administration communale, conformément à la loi sur les communes. Les dispositions des lois spéciales sont réservées. (...) Chapitre III - De la police des animaux d'élevage Art. 113 - Police en général a) Pâturage du bétail Il est interdit de mettre en pâturage, en plaine ou en montagne, des taureaux en âge de se reproduire n'ayant pas été approuvés conformément à la législation fédérale sur l'élevage du bétail bovin. Les municipalités peuvent édicter d'autres prescriptions de police sur le pâturage du bétail. Art. 114 b) Basses-cours et

élevages bruyants Les municipalités peuvent édicter des prescriptions de police sur le maintien des animaux de basse-cour en enclos, ainsi que sur l'interdiction d'établir des basses-cours ou autres élevages bruyants sur tout ou partie de leur territoire. L'exposé des motifs du Conseil d'Etat présenté à l'appui du projet de code rural et foncier indiquait que dans le nouveau code, les compétences des communes en matière de police des animaux domestiques était sensiblement plus étendues que celles résultant de l'art. 93 du code rural de 1911 (BGC automne 1987 p. 431). En effet, le code rural de 1911 se bornait, outre à renvoyer à diverses règles du code civil, à prévoir que la municipalité pouvait ordonner que les animaux de basses cours soient tenus enfermés pendant l'époque de l'année où leur circulation gênent les récoltes et les travaux agricoles. La municipalité avait en outre la compétence d'édicter des prescriptions de police concernant le pâturage des bestiaux (art. 93 du code rural du 22 novembre 1911). Les nouvelles dispositions du code rural et foncier du 7 décembre 1987 ont été peu amendées par la commission parlementaire et adoptées sans discussion par le Grand Conseil (BGC automne 1987 p. 591; voir les art. 92 à 99 du projet, BGC précité p. 459 ss). Pour ce qui concerne les animaux de basses cours, le code rural et foncier de 1987 reprend le système réglementaire de l'art. 93 du code rural de 1911 : il consacre une compétence réglementaire de la municipalité pour "édicter des prescriptions de police" (art. 114 du code rural et foncier), c'est-à-dire que la municipalité peut adopter des règles générales et abstraites destinées à s'appliquer dans un nombre indéterminé de cas.

## **E. 6**

Le règlement communal de police de la Commune d'Arzier-le-Muids, adopté par le conseil communal et approuvé par le Conseil d'Etat (comme l'exige l'art. 94 de la loi sur les communes) le 30 septembre 1998, est un texte de 134 articles qui contient un chapitre (art. 26 à 35) concernant la police des animaux et leur protection. Ce chapitre régit les obligations des détenteurs d'animaux en matière d'ordre et de tranquillité publique, les animaux errants, les animaux dangereux, l'abattage sur la voie publique, l'obligation de tenir les chiens en laisse et les autres devoirs de leurs accompagnants, les animaux méchants ou dangereux, les chiens sans collier ainsi que l'interdiction d'exterminer les oiseaux et leurs nids. L'art. 26 du règlement communal de police invoqué par la municipalité a la teneur suivante : "Ordre et tranquillité publics Art. 26.- Les détenteurs d'animaux sont tenus de prendre toutes mesures utiles pour les empêcher de : a) troubler l'ordre et la tranquillité publics, notamment par leurs cris; b) importuner autrui; c) porter atteinte à la sécurité publique ou d'autrui; d) créer un danger pour la circulation; e) porter atteinte à l'hygiène publique; f) dégager des odeurs gênantes pour le voisinage, suite à une négligence (manques de soins ou d'intérêts). La municipalité est compétente pour déterminer quels animaux doivent obligatoirement lui être annoncés par écrit et jugera de la situation en égard et au respect de l'environnement et avec le maximum de bon sens. La municipalité est compétente pour trancher tout litige éventuel." La compétence de la municipalité "pour déterminer quels animaux doivent obligatoirement lui être annoncés" pourrait d'ailleurs se fonder directement sur l'art. 114 du code rural et foncier. Toutefois, l'instruction a permis d'établir que la Municipalité d'Arzier-le-Muids n'a pas fait usage de cette compétence qui est une compétence réglementaire, c'est-à-dire que la municipalité peut adopter des règles générales et abstraites destinées à s'appliquer dans un nombre indéterminé de cas. On ignore ainsi quels sont les animaux qui doivent être annoncés à la municipalité. En fait, la municipalité statue au coup par coup. On peut donc se demander dans ces conditions si la décision attaquée, qui ordonne au recourant de se séparer de ses poules, n'est pas dénuée de base légale, ce qui signifie qu'elle ne pourrait être qu'annulée aussi longtemps que feront

défaut les règles communales (soumises à l'approbation du Conseil d'Etat selon l'art. 94 LC) dont tant l'art. 114 du code rural et foncier que l'art. 26 du règlement communal de police requièrent la promulgation. Certes, il semble que dans la pratique, les municipalités ne fassent généralement plus usage de leur pouvoir réglementaire. Tel est à tout le moins le cas dans un domaine voisin, à savoir pour la compétence de la municipalité d'édicter des prescriptions de police sur le pâturage du bétail selon l'art. 113 al. 2 CRF: selon un auteur vaudois récent, les communes ne feraient plus usage de cette compétence depuis les premières décennies du XXe siècle (Piotet, *Le droit privé vaudois de la propriété foncière*, 1991, no 617 p. 353). Cependant, compte tenu de la teneur que le législateur cantonal a donnée au Code rural et foncier en 1987, on ne saurait tenir pour non écrit l'art. 114 de ce code, qui prévoit expressément l'édiction de prescriptions de police sur la question de la détention d'animaux de basse-cour. Il y a donc lieu de s'en tenir au texte légal et de considérer qu'en l'absence de règle communale régissant (et le cas échéant restreignant) la détention de telles animaux, la municipalité ne peut pas interdire à un propriétaire, par une décision isolée, de posséder quatre poules dans son poulailler.

#### **E. 7**

Il est vrai qu'en l'absence de toute base légale, le pouvoir exécutif peut se fonder sur la clause générale de police pour protéger l'ordre public, les biens de l'Etat ou ceux des administrés contre des atteintes graves, directes et imminentes qu'il n'est pas en mesure de détourner par un moyen légal. Cette clause est un principe constitutionnel, de droit cantonal aussi bien que fédéral, qui limite valablement, dans un état de nécessité, les droits individuels (AC.1992.0048 du 24 décembre 1993; v. ég. AC.1997.0147 du 30 juin 1999). Le champ d'application de la clause générale de police est toutefois limité aux cas de nécessité véritables et imprévisibles. Le recours à la clause générale de police est en règle générale exclu lorsque les situations de mise en danger, bien que clairement reconnaissables, n'ont pas été réglementées (ATF 121 I 22 c. 4 b/aa p. 28; GE.2001.0104 du 28 mai 2002). C'est précisément pour ce motif qu'en l'espèce, la municipalité ne peut pas se fonder directement sur la clause générale de police pour intervenir au sujet des poules du recourant. En effet, la présence de poules dans une zone villas n'est pas imprévisible au point d'empêcher l'adoption des règles nécessaires. Au contraire, l'instruction a montré que sous l'influence d'une association qui se voue à la sauvegarde d'anciennes races de gallinacés, la détention de poules tend à se répandre parmi les habitants, y compris en zone villa. Nombre d'eux eux ne sollicitent d'ailleurs même pas une autorisation semblable à celle dont bénéficie le recourant. La municipalité n'a cependant eu à traiter qu'un seul cas semblable à la présente cause. Il n'en reste pas moins que si la municipalité entend intervenir à cet égard, elle ne peut le faire qu'en observant les règles du droit cantonal et communal qui l'astreignent à édicter préalablement les règles qu'elle entend appliquer. Elle ne peut procéder au coup par coup, par voie de décision d'espèce.

#### **E. 8**

A supposer même que la municipalité soit au bénéfice d'une base légale l'habilitant à intervenir dans la situation qui caractérise le présent litige, le recours ne pourrait être qu'admis en l'état du dossier. En effet, l'art. 26 du règlement communal de police ne permet de toute manière l'intervention de la municipalité que dans un nombre limité de cas. Or il n'est pas question ici d'atteinte à la sécurité publique, de danger pour la circulation ou l'hygiène publique, si bien qu'on peut exclure l'application des lettres c, d et e de l'art. 26 al. 1 du règlement communal de police. Au vu des déclarations des différents voisins du

recourant selon lesquelles ceux-ci ne sont aucunement dérangés par les bruits et nuisances des poules du recourant, on peut exclure également qu'on soit en présence d'un trouble pour l'ordre et la tranquillité publique (art. 26 al. 1 litt. a) ou d'un dégagement d'odeurs gênantes pour le voisinage (art. 26 al. 1 litt. f). Certes, les locataires des époux Y. \_\_\_\_\_ (ces derniers ont renoncé à intervenir personnellement) se plaignent d'odeurs et de bruit, ce qui pourrait réaliser l'hypothèse de l'art. 26 al. 1 litt. b du règlement communal de police ("importuner autrui"). Toutefois, la municipalité n'a fait aucune constatation de fait à cet égard. Quant à l'allégation de l'une des locataires selon laquelle les poules "font un bruit insupportable de 6 h 15 au coucher du soleil", elle paraît en contradiction flagrante avec ce que le tribunal a pu constater lors de l'inspection locale où aucun bruit n'était perceptible, en tout cas l'après-midi où s'est déroulée cette inspection locale. En vérité, la municipalité considère que la détention de poules est subordonnée à l'accord des voisins et qu'elle doit être proscrite en cas de plaintes de ceux-ci. Toutefois, elle n'examine pas le bien-fondé de ces plaintes. Il est cependant douteux que la délivrance d'une autorisation relevant du droit public puisse être subordonnée sans autre à l'accord d'un tiers, qui pourrait refuser arbitrairement son consentement. En matière de dépendances par exemple, le Tribunal administratif a jugé que la construction d'une dépendance ne peut pas être soumise arbitrairement à l'accord du voisin mais au contraire qu'elle doit être autorisée dès que la condition prévue par l'art. 39 al. 4 RATC, soit l'absence d'un préjudice excessif, est remplie (AC.2001.0236 du 6 août 2003; AC:2003.0075 du 21 novembre 2003). En l'occurrence, la municipalité s'est contentée de constater l'existence d'une plainte de la part des voisins (ou du moins de certains d'entre eux) mais elle n'a pas entrepris de mesures d'instruction pour vérifier le bien-fondé de ces plaintes. Le recourant se plaint à juste titre d'une violation de son droit d'être entendu, qui était d'ailleurs d'autant plus flagrant en cours de procédure que la municipalité avait dans un premier temps refusé d'indiquer au recourant de qui ces plaintes émanaient. Non fondée sur un état de fait dûment constaté (et dépourvue de base légale comme on l'a vu plus haut), la décision municipale doit être annulée.

## **E. 9**

Vu ce qui précède, le recours est admis. Conformément à l'art. 55 al. 2 LJPA qui le prévoit expressément, un émolument sera mis à la charge de la commune. Il sera toutefois réduit, par rapport au montant de 2'500 francs prévu pour la Chambre de l'aménagement et des constructions (AC) par le règlement du 24 juin 1998 sur les émoluments et les frais perçus par le Tribunal administratif, pour tenir compte de l'ampleur modeste du litige. Assisté d'un mandataire rémunéré, le recourant a droit à des dépens.

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