

VD_OMNI AC.2009.0286 vom 5. Oktober 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-10-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2009.0286

FR: VD_OMNI AC.2009.0286 du 5 octobre 2010

IT: VD_OMNI AC.2009.0286 del 5 ottobre 2010

Regeste

BOVEY/Municipalité de Paudex, GIOBELLINA, Centre Patronal, BORBOËN, BLOCH PASCHE | Le recourant, horticulteur, s'oppose à la création d'une route de desserte à travers une parcelle sur laquelle il est au bénéfice d'un droit de culture annoté au Registre foncier (servitude personnelle). La municipalité et sur recours le tribunal doivent appliquer les règles de droit public des constructions lors de l'examen des conditions de délivrance du permis de construire. Ils peuvent examiner une question préjudicielle de droit privé que si le droit public renvoie à ce droit (cf. art. 108 al. 2 LATC ou 104 al. 3 LATC). En l'espèce, les motifs invoqués relèvent du droit privé. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

La Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (ci-après : la CDAP) examine d'office et avec un libre pouvoir d'examen la recevabilité des recours qui lui sont soumis (art. 89 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009], par renvoi de l'art. 99 LPA-VD; arrêts du Tribunal administratif [ci-après : le TA, auquel a succédé la CDAP dès le 1^{er} janvier 2008] AC.1994.0062 du 9 janvier 1996; AC.1993.0092 du 28 octobre 1993 et AC.1992.0345 du 30 septembre 1993). Selon l'art. 74 al. 1 let. a LPA-VD, a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. En l'espèce, la qualité pour recourir de Jean Bovey ne fait aucun doute. Il habite sur la parcelle n° 14 et cultive les parcelles n os 257, 524 et 256, les deux premières au bénéfice d'un droit d'usage de culture et la troisième en tant que propriétaire. Il est rappelé que le projet - une route de desserte - est prévu au travers de la parcelle n° 524 et que Jean Bovey a fait opposition à ce projet. En tant que propriétaire voisin et cultivateur, en particulier de la parcelle n° 524, le projet porte atteinte à sa liberté économique et il a manifestement un intérêt digne de protection à recourir contre la décision levant son opposition.

E. 2

a) Aux termes de l'art. 76 LPA-VD, le recourant peut invoquer dans son recours la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) et l'inopportunité (let. c). b) Lorsque le recourant a déposé son opposition au projet litigieux, il n'a pas donné d'autre motif que celui de la servitude dont il est le bénéficiaire, sans préciser en quoi ses droits seraient lésés. Si l'on s'en tient au courrier de l'autorité intimée du 10 novembre 2009, le recourant souhaiterait en réalité qu'une partie du secteur dans lequel est située sa parcelle n° 256 soit classé en zone constructible. Déclarant œuvrer dans ce sens, l'autorité intimée était d'avis

qu'un accord avait pu être trouvé. Dans son recours, objet du présent litige, l'intéressé a expliqué qu'il n'était pas opposé à l'aménagement de la route " tranchée de 2 m de profondeur ", mais à condition d'avoir le droit d'aménager une nouvelle construction (15 x 15 m) au nord-ouest de sa parcelle n° 256. Il se plaignait en substance de n'avoir obtenu aucune garantie écrite de la municipalité. Par la suite, il a précisé ses doléances, relevant que la surface cultivée serait coupée en deux par la desserte, ce qui nécessitait la création d'une habitation et de nouveaux locaux horticoles sur la parcelle n° 256, c'est-à-dire celle située en aval de la route. Il a critiqué le projet litigieux, en tant qu'il ne serait justifié par aucun intérêt public, puisque les riverains pouvaient déjà accéder à leurs propriétés par le chemin des Peupliers. Ainsi le présent litige s'inscrit dans un contexte plus large de négociations entre le recourant et la Municipalité, discussions qui concernent la collocation de la parcelle 256 et qui sont étrangères à l'objet du recours. On ne saurait en conséquence en tenir compte.

E. 3

La route litigieuse est sise dans la zone des aménagements extérieurs. Celle-ci est régie par l'art. 12 RPPA qui dispose : Les aménagements extérieurs comprennent les espaces de verdure, les chemins, les accès de service et les emplacements de stationnement extérieurs à l'exception des aires de circulation des véhicules décrites à l'art. 17 du présent règlement. Lors de la mise à l'enquête de tout projet de construction, ils doivent faire l'objet d'un plan à l'échelle 1/200 qui sera soumis à l'approbation de la Municipalité. L'aire des aménagements extérieurs est inconstructible, à l'exception des garages souterrains tels que définis à l'art. 18 du présent règlement et de leurs accès ainsi que les constructions de modeste importance tels que murs de soutènement, escaliers non couverts, pergolas, mobilier fixe extérieur, etc. L'art. 17 RPPA traite de la circulation des véhicules et des accès véhicules en ces termes : La circulation des véhicules est à sens unique avec accès au quartier par le chemin de la Verrière existant et sortie sur le nouvel axe débouchant sur le carrefour à aménager. Le principe des circulations de véhicules doit être respecté dans les aires définies par le plan. La dévestiture transversale implantée sur la parcelle n° 255 est provisoire : elle pourra être remplacée par un accès occasionnel (pompiers, ambulances etc.) dès la mise en œuvre de l'aire de circulation transversale prévue sur la parcelle n° 17. Des modifications de minime importance peuvent être admises par la Municipalité pour des raisons techniques, pour autant que ces modifications n'empiètent pas dans les périmètres d'implantation. Ainsi, l'art. 17 RPPA ne traite que de la circulation dans le secteur 1. L'art. 12 RPPA n'est pas très clair dès lors qu'il indique que l'aire des aménagements extérieurs est inconstructible, mais qu'on peut précisément y implanter des places de stationnement, des chemins et des garages. Or, le tracé de la route litigieuse, en tant que liaison entre les secteurs 1 et 2 figure sur le PEP à La Verrière approuvé le 3 décembre 1982, sous la légende « accès véhicules ». Il est mentionné par le plan directeur communal, étude sectorielle « La Verrière – Le Port » comme étant un accès occasionnel au secteur 1 ; l'accès principal à ce secteur est en effet prévu depuis la route cantonale, par le biais de l'aménagement d'un carrefour mis en relation avec la route de la Bordinette. Le tracé de la route sur le PPA de 2002 est illustré par des carrés dont la légende est « circulations véhicules (principes à respecter) ». Dans le cadre d'une modification du PPA, le Service de l'aménagement du territoire ([SAT] devenu entre-temps le Service du développement territorial [SDT]) a indiqué qu'en ce qui concerne la construction de la route d'accès parallèle au lac, il n'est pas nécessaire de procéder à un quelconque changement du PPA pour la réaliser, étant donné qu'elle est déjà prévue par le PPA. Il convient ainsi d'admettre que malgré

l'énonciation un peu malheureuse de l'art. 12 RPPA, la route litigieuse doit être assimilée à un chemin au sens de l'art. 12 RPPA, qui est ouvert aux véhicules, et qui peut y être construit. La cohérence entre le PEP de 1982 qui régit le secteur 2 et le PPA de 2002 qui traite du secteur 1 ne peut conduire en outre qu'à cette interprétation de l'art. 12 RPPA. Au demeurant, le recourant ne fait pas valoir que la route ne peut pas s'implanter sur cette parcelle en raison de son inconstructibilité.

E. 4

a) L'art. 104 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; RSV 700.11) prévoit qu'avant de délivrer le permis, la municipalité s'assure que le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires et aux plans d'affectation légalisés ou en voie d'élaboration. La jurisprudence a précisé que l'autorité de recours doit appliquer les règlements dûment légalisés par le Conseil d'Etat; un plan des zones ne peut être attaqué ultérieurement, à l'occasion d'un cas d'application, que si le propriétaire ne pouvait pas percevoir clairement, lors de l'adoption du plan, les restrictions de propriété qui lui étaient imposées, s'il ne disposait d'aucun moyen de défense ou si, depuis l'adoption du plan, les circonstances se sont modifiées à un point tel que l'intérêt public au maintien de ces restrictions pourrait avoir disparu (Droit fédéral et vaudois de la construction, 2010, n. 1 ad art. 104 LATC et les références citées). Une prétendue inadaptation du réseau routier au programme de construction prévu par un plan de quartier doit être invoquée au moment de l'adoption de celui-ci: les griefs formulés dans le cadre de la procédure de permis de construire à l'encontre des dispositions d'un plan d'affectation en vigueur sont irrecevables, sous réserve des cas où les personnes touchées n'avaient pas pu, au moment de l'adoption du plan, se rendre pleinement compte des restrictions qui leur étaient imposées ni, au cours de la procédure, aient eu la possibilité de défendre leurs droits de façon adéquate ou encore lorsque les circonstances ou les dispositions légales se sont modifiées, depuis l'adoption du plan, dans une mesure telle que l'intérêt public ou le maintien des restrictions imposées aux propriétaires concernés pourraient avoir disparu (RDAF 2006 I 248 ch. 67 et les arrêts cités). b) En l'espèce, le principe de la desserte entre les secteurs 1 et 2 a été fixé en 1982 déjà. Son tracé figure sur le PPA "A La Verrière" approuvé par la municipalité le 25 mars 2002, soumis à l'enquête publique du 12 avril au 12 mai 2002, et adopté par le Conseil communal de Paudex le 23 septembre 2002. Le projet litigieux reprend le tracé qui est celui prévu par le PPA "A La Verrière". Or, le recourant pouvait en 2002 déjà se rendre compte de l'impact de cette route sur ses cultures. Il ne fait pas valoir que les circonstances ont changé, de sorte que la construction de la route ne se justifierait plus. Au contraire, on constate que les parcelles alentours ont été construites, engendrant un trafic supplémentaire dont le plan a tenu compte. Ainsi, les griefs liés au tracé ou à la nécessité de la route sont irrecevables. En outre, ni le PPA, ni son règlement ne précisent quel doit être le profil de la route, sa largeur et son implantation. Or, il ressort des plans que la desserte sera aménagée sous forme d'une tranchée de 1,2 m de profondeur (et non 2 mètres comme l'affirme le recourant), avec des talus de chaque côté. Toutefois, le recourant ne soulève à cet égard que des moyens liés à l'exercice de sa servitude, qui comme il sera précisé ci-dessous, ne sont pas recevables.

E. 5

Le recourant invoque principalement des arguments de droit privé liés notamment à son droit de culture annoté au Registre foncier qui porte entre autres sur la parcelle n° 524 objet du litige, ainsi que des promesses que la Municipalité n'aurait pas tenues. Il arrive que

l'autorité administrative doit examiner, à titre préjudiciel, le respect de règles de droit privé. Il en va ainsi, en application des art. 104 et 108 LATC, du titre juridique pour l'équipement sur le terrain d'autrui et de l'accord du propriétaire tiers concerné par une construction chez lui (Aménagement du territoire, droit public des constructions et permis de construire, Jurisprudence rendue en 2005 par le Tribunal administratif du canton de Vaud, Benoît Bovay et Denis Sulliger, in RDAF 2006 I p. 199 ss, n. 68 al. 1 p. 249, ainsi que les arrêts cités en page 250). Toutefois, les questions préjudicielles de droit privé ne doivent être résolues dans la demande de permis de construire que si le droit public renvoie à ce droit – art. 108 al. 2 LATC – ou pour vérifier le titre juridique de l'accès via le fonds d'autrui – art. 104 al. 3 LATC – (AC.2009.0080 du 9 juin 2010 consid. 2a et les arrêts cités). a) Aux termes de l'art. 104 al. 2 LATC, la municipalité n'accorde le permis de construire que lorsque le bien-fonds est équipé pour la construction ou qu'il le sera à l'achèvement de la construction et que les équipements empruntant la propriété d'autrui sont au bénéfice d'un titre juridique. La CDAP a précisé (AC.2009.0221 du 21 juillet 2010 consid. 2) que cette disposition, qui vise à créer une situation de droit privé qui soit claire pour l'autorité administrative, avait pour but de prévenir des conflits ultérieurs. Ainsi, en cas de doute sur l'ampleur, voire l'existence des droits conférés par une servitude, l'autorité devait attendre que cette incertitude touchant un droit privé soit levée avant de délivrer le permis de construire (v. notamment AC.2008.0045 du 10 février 2009 consid. 4a; AC.1995.0154 du 6 décembre 1995). Lorsque le contenu d'une servitude de passage n'était pas facilement déterminable ou lorsque le contrat constitutif de la servitude ne pouvait pas être interprété de manière sûre, le permis de construire devait être refusé jusqu'à ce que le constructeur puisse suffisamment justifier de son droit de passage, au besoin avec l'aide du juge civil compétent (voir ZBl 1981 p. 464). En d'autres termes, la municipalité qui accordait un permis de construire pouvait connaître de questions préjudicielles de droit civil lorsqu'elle pouvait y répondre facilement et de manière sûre. En revanche, dès qu'il existait un doute sur le contenu ou sur l'étendue des droits civils dont elle avait à connaître, elle devait renvoyer les parties à agir devant le juge civil compétent et subordonner l'octroi du permis de construire à la décision de ce dernier (AC.1995.0256 du 13 mars 1998). L'autorité chargée de délivrer le permis de construire devant toutefois appliquer les règles du droit public des constructions, elle ne pouvait refuser une autorisation en invoquant des normes de droit privé relatif aux conflits de voisinage, à l'organisation des travaux ou à l'entretien de l'ouvrage de façon à ne pas les gêner; il en allait de même pour les conditions ou les charges assorties au permis de construire (AC.1997.0141 du 30 décembre 1997, in RDAF 1998 I 195; AC.2004.0238 du 26 avril 2005 du 25 avril 2005 [utilisation d'un mur de grimpe]). De même, si un projet entraînait une modification minimale de l'assiette d'une servitude de passage, l'autorisation sollicitée pouvait être accordée (AC.2002.0082 du 15 juin 2006; v. aussi AC.2003.0083 du 15 octobre 2003 consid. 3). Par la suite, dans plusieurs arrêts, le TA, puis la CDAP ont confirmé que dès lors qu'une servitude de passage permettait l'accès à la parcelle du constructeur, le permis de construire pouvait être octroyé, nonobstant un litige de droit civil opposant les propriétaires des fonds servant et grevé sur la question d'une éventuelle atteinte à une servitude due aux travaux (v. notamment AC.2009.0082 du 26 février 2010 consid. 7 [servitude de restriction au droit de bâtir]; AC.2008.0265 du 19 mai 2009 consid. 3a; AC.2007.0098 du 20 mai 2008 consid. 6; AC.2007.0049 du 13 juin 2007 consid. 4 [servitude de non bâtir]; AC.2006.0147 du 29 mars 2007 consid. 10b [servitude de passage] et consid. 12 [servitude de vue]). Par contre, dans le cas d'une parcelle dont l'accès n'était pas assuré, le droit de passage n'étant pas

clairement établi, la CDAP a jugé que cette question devait au préalable être réglée devant le juge civil, avant qu'une autorisation de construire ne puisse être accordée (AC.2009.0221 du 21 juillet 2010 ; AC.2008.0045 du 10 février 2009 consid. 4a). b) L'art. 108 al. 1 LATC prévoit que la demande de permis de construire est adressée à la municipalité. Elle est signée par celui qui fait exécuter les travaux et, s'il s'agit de travaux à exécuter sur le fonds d'autrui, par le propriétaire du fonds. Comme l'a rappelé la CDAP, à défaut de la signature prévue par l'art. 108 al. 1 LATC, la municipalité ne pouvait délivrer le permis de construire. Elle a ajouté que cette exigence pouvait se comprendre en relation avec les articles 671 et ss CC; elle était une des conséquences du principe civil de l'accession qui voulait que le droit du propriétaire s'étende à tout ce qui est incorporé au sol, dont les constructions (art. 667 al. 2 CC; v. Robert Haab/August Simonius/Werner Scherrer/Dieter Zobl, in Commentaire zurichois, IV, 1, no 18 ad art. 667 CC; Paul-Henri Steinauer, Droits réels II, 2ème édition, Berne 1994, no 1622). La signature des plans par le propriétaire du fonds déployait donc des effets concrets sur le plan du droit public; la jurisprudence de la Commission cantonale de recours en matière de construction avait en effet rappelé que cette exigence n'était pas une prescription de pure forme (prononcé 6802 du 18 février 1991, T. S.A. c/Lausanne, rés. in RDAF 1992, 220). Elle permettait à la municipalité de vérifier que celui qui entreprenait une construction avait obtenu l'accord de celui qui avait la maîtrise juridique du bien-fonds et que ce dernier consentait aux travaux et à tous les effets de droit public qui en découlaient le cas échéant (révision de l'estimation fiscale, taxe de raccordement, diminution des possibilités d'utilisation de l'immeuble). Indirectement, cette règle avait aussi pour effet de prévenir des conflits ultérieurs de droit privé lorsqu'ils intervenaient une fois les travaux achevés. Il était cependant admis que l'absence de signature du propriétaire sur les plans mis à l'enquête publique et sur le formulaire de la demande de permis de construire pouvait être réparée en principe par la signature subséquente, notamment dans le cadre de la procédure de recours, ou même par la production d'une procuration du propriétaire en faveur de l'auteur des plans (TF 1C_7/2009 du 20 août 2009 ad AC.2007.0215 du 26 novembre 2008 ; AC.2009.0289 du 31 mai 2010 consid. 11a et la jurisprudence citée : RDAF 1972 p. 281, 1993 p. 127; v. aussi AC.1993.0010 du 20 janvier 1994; AC.2000.0051 du 10 avril 2001). S'agissant de la signature du propriétaire du fonds grevé d'une servitude de passage en faveur du fonds du constructeur, le TA a précisé dans un arrêt plus ancien que l'art. 108 al. 1 LATC ne l'exigeait que si l'accès par le fonds grevé nécessitait un aménagement (AC.1996.0243 du 20 août 1997). La portée de l'art. 108 al. 1 LATC était limitée, en ce sens qu'elle n'imposait pas au constructeur de faire signer sa demande de permis au titulaire d'une servitude de passage sur son fonds (AC.1998.0004 du 5 mai 1998). Il a considéré que l'exigence de la signature du propriétaire du fonds ne s'appliquait pas aux titulaires de droits réels restreints (AC.1996.0092 du 18 septembre 1998). Par la suite, il a qualifié d'abusif le refus de la signature du propriétaire du fonds servant, grevé d'une servitude, sur lequel passait la route du constructeur (AC.2001.0236 du 6 août 2003). Dans le cas du propriétaire d'un fonds grevé d'une servitude, qui refusait de signer les plans et qui n'expliquait pas en quoi le chemin prévu par le constructeur ne respecterait pas la servitude, il a jugé que le refus était abusif. En effet, le renvoi de la cause devant le juge civil équivaldrait, même à supposer que les conclusions civiles soient recevables, à refuser le permis de construire (AC.2004.0286 du 9 février 2005). Enfin, dans deux autres arrêts, le TA a considéré que le refus du propriétaire du fonds servant de signer le permis de construire ne constituait pas une violation de l'art. 108 al. 1 LATC, partant ne permettait pas à l'autorité intimée de refuser l'octroi de l'autorisation sollicitée pour ce

motif (AC.2004.0153 du 28 février 2006; AC.2006.0085 du 30 mai 2007). c) L'usage de culture en faveur du recourant est une servitude personnelle. Il s'agit d'un usufruit au sens de l'art. 745 du Code civil (CC ; RS 210) ou à tout le moins d'une autre servitude prévue à l'art. 781 CC. L'usufruit de l'art. 745 CC peut être établi sur des meubles, des immeubles, des droits ou un patrimoine (al. 1); il confère à l'usufruitier, sauf disposition contraire, un droit de jouissance complet sur la chose (al. 2); l'usufruit d'un immeuble peut être limité à une partie définie d'un bâtiment ou d'un immeuble (al. 3). L'usufruitier a la possession, l'usage et la jouissance de la chose (art. 755 al. 1 CC). Selon la doctrine, l'usufruit confère en principe à son titulaire un droit d'usage et de jouissance complet; il se distingue ainsi tant des autres servitudes personnelles que des servitudes foncières, qui toutes ne procurent à leurs titulaires que certaines facultés d'usage et de jouissance (voir les art. 730, 779, 780 et 781 CC). Les parties peuvent cependant réserver au nu-propiétaire certaines facultés d'usage ou de jouissance (art. 745 al. 2 CC : « sauf disposition contraire »). L'usufruit ne comporte pas le pouvoir de disposer de l'objet grevé, ni en fait, ni en droit (P.-H. Steinauer, Les droits réels, Tome III, 2003, n° 2405 p. 42). L'usufruitier a l'usage et la jouissance de la chose (art. 755 al. 1 CC). Le droit d'usage lui permet de se servir de la chose (occuper une maison, circuler avec une voiture, utiliser des meubles ou des machines, etc.). Quant au droit de jouissance, il implique le pouvoir de s'approprier les fruits de la chose, aussi bien les fruits naturels (art. 756 CC) que les fruits civils (art. 757 CC) (P.-H. Steinauer, op. cit., n° 2431 p. 51). d) De ces longs développements, il ressort que la municipalité, et sur recours le tribunal, doivent appliquer les règles de droit public des constructions lors de l'examen des conditions de délivrance du permis de construire. Aucune disposition légale ne leur permet, dans le cas particulier, de se saisir d'un litige qui relève du droit privé. Le tribunal ne peut tenir compte dans le cadre de la délivrance du permis de construire du fait que l'essentiel du projet serait aménagé - à l'exception d'un tronçon d'une dizaine de mètres dans la partie ouest - sur l'assiette de la servitude du recourant et que l'exploitation des cultures qui s'étendent tout le long des parcelles n° 257 et 524, à partir des locaux du recourant situés sur la parcelle n° 14, pourrait être non seulement rendue plus difficile, voire impossible sur le bas de la parcelle n° 524. Il s'agit en effet d'une question de droit privé qui ne ressortit pas de la compétence du tribunal. Les griefs du recourant sont irrecevables. En outre, le recourant a certes la jouissance de la parcelle sur laquelle la route sera construite. Toutefois, l'art. 108 al. 1 LATC n'impose pas que le titulaire d'une servitude donne son accord à la construction en signant le permis de construire. Cette exigence ne s'applique en effet pas aux titulaires de droits réels restreints (AC.1996.0092 du 18 septembre 1998). Enfin, aucun élément du dossier ne permet d'affirmer que les circonstances se sont modifiées depuis l'adoption du plan partiel d'affectation, ce qui justifierait de ne plus construire la route de desserte litigieuse.

E. 6

Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision entreprise confirmée. Les frais de la cause sont mis à la charge du recourant qui succombe (art. 49 LPA-VD). Il versera en outre des dépens à l'autorité intimée, représentée par un mandataire professionnel, qui obtient gain de cause (art. 55 LPA-VD).