

VD_OMNI AC.2011.0032 vom 7. Juni 2012

VD Tribunal cantonal, 2012-06-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2011.0032

FR: VD_OMNI AC.2011.0032 du 7 juin 2012

IT: VD_OMNI AC.2011.0032 del 7 giugno 2012

Regeste

COMMUNE DE VILLENEUVE/Service du développement territorial, Municipalité de Veytaux, KNIELE, Service des routes | La qualité d'une commune pour recourir contre l'autorisation de construire délivrée sur le territoire de la commune voisine doit, en l'occurrence, être niée. Sans doute, la route d'accès au secteur concerné passe sur son territoire et la commune recourante prétend ne pas être tenue de l'entretenir et d'effectuer son déneigement. Il reste que le permis de construire ne modifie guère la situation puisque plusieurs bâtiments ont déjà été construits dans ce secteur, sans du reste susciter l'opposition de la commune recourante, de sorte que la décision attaquée n'a aucun effet sur celle-ci. L'obligation d'entretenir et de déneiger la route d'accès la touche sans doute dans ses attributions de puissance publique, mais cette obligation existe indépendamment de la présence du bâtiment litigieux, compte tenu des autres bâtiments déjà construits dans le secteur concerné. La commune recourante ne dispose ainsi d'aucun intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit annulée ou modifiée.

Erwägungen

E. 1

A l'appui de ses conclusions, la recourante fait valoir pour l'essentiel la problématique de l'affectation de l'ensemble du secteur à l'intérieur duquel la parcelle devant abriter le chalet projet prend place; en outre, elle évoque l'équipement insuffisant, selon elle, de ce secteur. Pour les autorités intimées, la recourante serait toutefois dépourvue de la qualité pour agir à l'encontre de l'autorisation accordée au constructeur. Il en résulterait, selon elles, que le recours devrait être déclaré irrecevable, ce que conteste en revanche la recourante.

E. 2

Selon l'art. 75 al. 1 let. a de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), 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. Selon la let. b, a qualité pour former recours toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir. La qualité pour recourir devant les autorités cantonales ne peut pas s'apprécier de manière plus restrictive que la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, les cantons demeurant libres de concevoir cette qualité de manière plus large (cf. ATF 135 II 145 consid.

E. 5

p. 149 et les références). La qualité des communes pour recourir doit être reconnue au moins dans les mêmes limites que celles du recours de droit public au Tribunal fédéral pour violation de l'autonomie communale (arrêts du Tribunal administratif AC.2005.0224 du 24

août 2006; GE.2002.0071 du 8 décembre 2004; AC.2001.0220 du 17 février 2004; AC.2000.0165 du 19 février 2002). a) Les communes et les autres collectivités de droit public qui invoquent la violation de garanties qui leur sont reconnues par la constitution cantonale ou la Constitution fédérale ont qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 2 let. c de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110). Cette disposition s'applique avant tout aux communes ayant qualité pour se plaindre d'une violation de leur autonomie ou d'une atteinte à leur existence ou à leur intégrité territoriale (Alain Wurzbürger, in Commentaire de la LTF, Berne 2009 ad 89 n° 49, références citées). A teneur de l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. En droit vaudois, les communes jouissent d'une autonomie en matière d'aménagement du territoire et de droit des constructions; cela résulte, notamment, de l'art. 139 let. d. Cst./VD. Les communes vaudoises sont en particulier autonomes lorsqu'il s'agit de savoir si une construction ou une installation est de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue (ATF 1C_260/2008 du 26 septembre 2008, consid. 2.1; ATF 115 Ia 114 consid. 3d p. 118 s., 363 consid. 3b p. 367). Ainsi, une commune peut en particulier, en invoquant son autonomie, contester le nouveau plan d'affectation d'une commune voisine, car il peut influencer sa propre planification ou l'exercice de ses attributions (ATF 114 Ia 466 consid. 1b; voir aussi ATF 1P.127/2001 du 30 juillet 2001 consid. 2). Elle n'a en revanche pas qualité pour recourir dès lors qu'elle conteste l'application d'une loi qui ne lui confère aucune compétence propre dans le domaine (v. ATF 1C_523/2009 du 12 mars 2010, avec le commentaire de Stéphane Grodecki, in RDAF 2010 I 244 et ss). Les communes n'ont toutefois pas qualité pour agir indépendamment de l'existence ou non d'un intérêt concret à la modification ou à l'annulation de la décision attaquée. Le recours d'une commune n'est en effet recevable que si cette collectivité démontre qu'elle a un intérêt public spécifique - de fait ou de droit, lié à l'exécution de ses tâches - à l'admission du recours (dans ce sens, v. Attilio R. Gadola, Die Behördenbeschwerde in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes - ein "abstraktes" Beschwerderecht?, in AJP/PJA 1993, p. 1458 ss, not. 1464 et références citées). Pour que ses procédés soient recevables, il faut qu'elle fasse valoir un intérêt public qui lui est propre, notamment en matière de planification, en relation avec l'objet du litige et menacé par la décision querellée (arrêt AC.1996.0007 du 24 juin 1996). En principe, cette condition est réalisée lorsque la commune invoque les incidences du projet litigieux sur l'aménagement de son territoire ou qu'elle fait valoir que des émissions liées à une installation sont susceptibles d'affecter ses citoyens (v. ATF 124 II 293 consid. 3b; 119 Ib 389 consid. 2e).

b) L'art. 89 al. 2 let. d LTF réserve en outre la qualité pour recourir des personnes, organisations et autorités auxquelles une autre loi fédérale accorde un droit de recours. L'art. 33 al. 3 let. a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) dispose à cet égard que la qualité pour recourir contre les décisions fondées sur la présente loi et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution est reconnue au moins dans les mêmes limites qu'en matière de recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. L'art. 34 al. 2 LAT confère aux communes la qualité pour recourir contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance sur des indemnités résultant de restrictions apportées au droit de propriété (art. 5), sur la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir et sur des demandes de dérogation en vertu des art. 24 à 24d et 37a LAT. Encore faut-il toutefois que les communes puissent faire valoir un intérêt digne de protection (ATF 133 II 409 consid. 1.3.2 p. 413). Ainsi par exemple, une commune ne peut contester l'octroi

d'une dérogation accordée selon l'art. 24 LAT sur le territoire d'une commune voisine qu'à la condition que l'exploitation de l'installation autorisée exerce des effets sur la planification locale que la commune recourante devra prendre en considération dans sa propre organisation du territoire (ATF 114 Ia 466 consid. 1b; arrêt AC.2005.0224, déjà cité). A cela s'ajoute que l'art. 34 al. 2 LAT ne fonde pas la qualité des communes pour contester une autorisation délivrée sur un terrain inclus dans une zone à bâtir, les règles dérogatoires des art. 24 ss LAT n'y étant pas applicables (ATF 1A.74/2006 du 19 mai 2006, consid. 2).

c) La commune peut par ailleurs fonder sa qualité pour recourir sur l'art. 89 al. 1 LTF. Si cette disposition est en premier lieu conçue pour des particuliers, il est reconnu que les collectivités publiques peuvent s'en prévaloir à certaines conditions. La pratique développée à cet égard sous l'empire de l'ancienne loi fédérale sur l'organisation judiciaire (OJ) reste valable depuis l'entrée en vigueur de la LTF (ATF 135 I 43 consid. 1.3 p. 47; 135 II 156 consid. 3.1 p. 157; 134 II 45 consid. 2.2.1 p. 47; 133 II 400 consid. 2.4.2 p. 406 et les références; cf. aussi: Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 4128 ch. 4.1.3.3). Selon cette jurisprudence, l'intérêt digne de protection consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Il implique que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés. L'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais peut être un intérêt de fait - doit se trouver avec l'objet de la contestation dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 133 II 468 consid. 1 p. 469 s. et les arrêts cités). Les communes et autres collectivités publiques peuvent être particulièrement atteintes par la décision attaquée et avoir un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification au sens de l'art. 89 al. 1 let. b et c LTF si la décision les atteint de la même manière qu'un particulier, ou du moins de manière analogue, dans leurs intérêts juridiques ou patrimoniaux (ATF 135 II 156 consid. 3.1 p. 158; 135 I 43 consid. 1.3 p. 47; 134 II 45 consid. 2.2.1 p. 47; 131 II 58 consid. 1.3 p. 62 et les références citées). Une commune peut aussi avoir un intérêt légitime à recourir, au sens de l'art. 89 al. 1 LTF, lorsqu'elle est touchée dans ses prérogatives de puissance publique et qu'elle dispose d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué. Un intérêt général à une correcte application du droit n'est cependant pas suffisant au regard de cette disposition (ATF 135 II 156 consid. 3.1 p. 158; 134 II 45 consid. 2.2.1 p. 47; 133 II 400 consid. 2.4.2 p. 406; 131 II 58 consid. 1.3 p. 62 et les références). En matière de droit des constructions, on peut admettre que la commune dispose d'un intérêt public propre si le projet auquel elle s'oppose peut avoir des répercussions immédiates sur l'ensemble ou une grande partie de ses habitants, par exemple s'il implique une charge sonore et polluante excessive sur le territoire de la commune ou un risque pour les eaux souterraines (cf. ATF 133 II 400 consid. 2.4.2 p. 406; 131 II 753 consid. 4.3.3 p. 759 s.; ATF 1A.31/1997 du 27 novembre 1997 consid. 1b, in DEP 1998 p. 236). Dans tous les cas, la reconnaissance de la qualité pour recourir de la commune fondée sur l'art. 89 al. 1 LTF ne doit intervenir que de manière restrictive et implique que la commune soit touchée dans ses intérêts centraux et souverains (ATF 135 I 43 consid. 1.3 p. 47). Un simple intérêt financier de la collectivité publique, qui n'est pas spécialement et directement lié à l'accomplissement d'une tâche publique, ne suffit pas, à lui seul, à lui conférer la qualité pour recourir (ATF 134 II 45 consid. 2.2.1 p. 47 et les références; cf. aussi Gadola, op. cit., p. 1467).

3. a) En l'occurrence, la commune recourante ne se plaint

pas d'un excès ni d'un abus du pouvoir d'appréciation ou d'une fausse application des normes de droit cantonal et communal régissant le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions sur son propre territoire, mais sur celui de la Commune voisine de Veytaux. Elle fait valoir en effet que le PEP et sa réglementation d'application, qui figure à l'art. 19 RPE, seraient en quelque sorte dépassés, car antérieurs à l'entrée en vigueur de la LAT et non adaptés dans le délai de huit ans (cf. art. 35 let. b LAT). Or la recourante n'invoque aucun autre intérêt in casu que la concrétisation du droit objectif; elle n'allègue nullement que la construction projetée sur le territoire de sa voisine exercerait une quelconque incidence sur sa propre planification ou sur l'organisation de son propre territoire. Elle prétend simplement ne pas être tenue d'entretenir le chemin de dévestiture du secteur régi par le PEP, lequel traverse son territoire et n'est pas déneigé en hiver; on y reviendra. Il est douteux par conséquent que la commune recourante puisse se plaindre d'une violation de son autonomie communale. Au surplus, la construction projetée prend place dans une zone à bâtir de la Commune de Veytaux (art. 19 ss RPE). Il n'y a pas lieu en effet de mettre en cause la validité à cet égard du plan des zones ni celle du RPE, approuvés en 1980, et qui reprennent intégralement le PEP, en l'intitulant «zone du lotissement de Sonchaux». Le plan directeur de la Commune de Veytaux, approuvé le 27 avril 1994, maintient du reste le secteur au sein duquel se trouve la parcelle n°415 en zone à hameaux, c'est-à-dire en zone constructible. Ainsi, la recourante, qui n'a du reste formulé aucune opposition dans le cadre de l'adoption de cette réglementation, ne peut pas davantage se légitimer en invoquant l'art. 34 al. 2 LAT. b) On retire cependant de ses explications que la recourante serait, ce nonobstant, touchée dans ses prérogatives de puissance publique et qu'elle disposerait d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation du permis de construire délivré par la Municipalité de Veytaux à Armin Kniele. La recourante fait valoir à cet égard le défaut d'équipement de la zone de lotissement, dès lors que la réalisation du bâtiment projeté entraînerait pour elle l'obligation de déneiger en hiver la route de Chaude. Le périmètre de la zone en cause est desservi par deux routes d'accès, dont l'une par le Sud mène de Villeneuve à Sonchaux et traverse, du Sud au Nord, les territoires communaux de Villeneuve et de Veytaux. Sur le territoire communal de Villeneuve, cette route s'étend sur les parcelles nos 2'098 et 2'101, propriétés respectivement de la Commune de Veytaux et de la commune recourante. Or celle-ci est bénéficiaire sur ces deux fonds d'une servitude de passage pour piétons et tous véhicules, dont l'assiette correspond à l'emprise de cette route. La loi cantonale du 10 décembre 1991 sur les routes (LRou; RSV 725.01) régit à son article 1^{er} tout ce qui a trait à la construction, à l'entretien ou à l'utilisation, non seulement des routes ouvertes au public et qui font partie du domaine public, cantonal ou communal (al. 1), mais également des servitudes de passage public et les sentiers publics (al. 2). Contrairement aux explications de la recourante, la route de Chaude, à tout le moins sur son tracé menant de Villeneuve à Sonchaux, est bien une route communale de 2^{ème} classe au sens de l'art. 6 al. 1 let. b LRou, dont l'usage commun est réservé à la circulation des véhicules autorisés et des piétons, dans de bonnes conditions de sécurité et de fluidité, conformément à l'art. 25 al. 1 LRou. Du reste, aucun panneau n'en restreint l'usage. Il en résulte que l'entretien de cette route incombe aux communes (art. 20 let. b LRou). L'entretien comprend la maintenance et le renouvellement des ouvrages et installations définis à l'article 2 de la loi ainsi que le service hivernal (art. 4 du règlement d'application de la LRou, du 19 janvier 1994 – RLRou; RSV 725.01.1). Sur la base de cette disposition, les communes ont en principe le devoir d'entretenir et de déneiger les voies publiques communales, en tout cas celles qui desservent les zones à bâtir équipées (v. arrêt

GE.1997.0022 du 12 février 1999). Elles doivent en règle générale assurer ce service gratuitement, conformément au principe constitutionnel qui régit l'usage commun des routes ouvertes au public (cf. art. 82 al. 3 Cst.; v. en outre Marc-Olivier Buffat, Les taxes liées à la propriété foncière, en particulier dans le canton de Vaud, thèse Lausanne 1989, p. 148 ss., spéc. 152 et 255 ss), ceci selon les normes professionnelles en vigueur (cf. art. 5 al. 1 RLRou). Force est ainsi d'admettre, dans l'examen de la qualité pour agir de la recourante au sens de l'art. 89 al. 1 LTF, que cette obligation relève de ses attributions de puissance publique. La recourante explique que le tronçon de la route de Chaude menant à Sonchaux n'est pas déneigé en hiver. On rappelle sur ce point que les communes peuvent décider de ne pas ouvrir à la circulation durant l'hiver des tronçons de routes communales sis hors des localités; ces décisions sont soumises à l'approbation du département (art. 23 al. 2, 1^{ère} phrase, LRou). Les communes peuvent en outre adopter à cet effet des règlements, qui doivent être approuvés par le chef de département concerné (ibid., 2^{ème} phrase). Or la réalisation du projet d'Armin Kniele aurait, selon la recourante, pour conséquence de l'obliger à effectuer cette tâche et d'ouvrir désormais la circulation de ce tronçon, en hiver également. Elle fait dès lors valoir que la décision attaquée va la contraindre à équiper une portion du territoire de la commune voisine, ce que la LAT et ses dispositions d'application prohiberaient, selon elle. Sans que cela ne soit déterminant, on peut s'étonner tout d'abord que la recourante ne se soit pas opposée également au projet de construction en cours de réalisation sur la parcelle n°416, voisine de celle d'Armin Kniele. La question n'a toutefois pas trait à l'équipement du périmètre concerné, mais aux tâches que la recourante doit de toute façon effectuer sur son propre territoire. Sans doute, on ne saurait exiger d'une collectivité le déneigement de l'ensemble du réseau routier de son territoire lorsque cette tâche est disproportionnée par rapport à ses moyens (arrêt GE.1997.0022, déjà cité). La jurisprudence admet du reste qu'une commune puisse limiter les travaux de déneigement aux zones qui présentent une certaine densité d'urbanisation (arrêt AC.00.1144 du 24 février 1992). En l'espèce, plusieurs bâtiments sont déjà érigés dans ce secteur, non seulement à l'intérieur de la zone de lotissement, mais également sur le territoire communal de Villeneuve. Cela ne signifie pas pour autant que la recourante, tout comme la Commune de Veytaux, aient au demeurant l'obligation d'assurer l'entretien de la route menant à Sonchaux, et par conséquent son déneigement en hiver. Le secteur à desservir n'apparaît en effet guère densément bâti. Quoi qu'il en soit, cette question peut demeurer indécise puisque la décision municipale de ne pas ouvrir la route de Sonchaux à la circulation durant l'hiver n'a fait l'objet d'aucune approbation de la part du département concerné. Un refus éventuel de celui-ci serait de toute façon sujet à recours. En l'état, le projet querellé n'a donc pas pour conséquence de contraindre effectivement la recourante à déneiger cette route, comme la recourante le soutient. Reste en suspens la question de la répartition des frais entre les deux communes. Le 12 novembre 2010, la recourante indiquait à cet égard qu'aucune convention d'utilisation et d'entretien de cette route n'avait été signée entre les deux communes, ce qui motivait son opposition au projet d'Armin Kniele. L'intérêt financier ainsi évoqué est sans doute lié à l'accomplissement par la recourante d'une tâche publique. Il ne saurait toutefois légitimer la recourante à attaquer un permis de construire délivré sur le territoire de la commune voisine. c) Dès lors, même si la route d'accès au secteur concerné passe sur son territoire et qu'elle prétend ne pas être tenue de l'entretenir et d'effectuer son déneigement, la recourante n'a pas pour autant qualité pour recourir contre la délivrance du permis de construire un bâtiment desservi par cette route. Force est en effet de reconnaître que l'autorisation délivrée à Armin Kniele de bâtir un chalet et un couvert à

voitures sur la parcelle n°415 ne modifie guère la situation puisque plusieurs bâtiments ont déjà été construits dans ce secteur, sans du reste susciter l'opposition de la commune recourante. La décision attaquée n'a donc aucun effet sur celle-ci. L'obligation d'entretenir et de déneiger la route de Sonchaux la touche sans doute dans ses attributions de puissance publique. Comme on le voit cependant, cette obligation existe indépendamment de la présence du bâtiment litigieux, compte tenu des autres bâtiments déjà construits dans le secteur concerné. La commune recourante ne dispose ainsi d'aucun intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit annulée ou modifiée. 4. Faute pour la recourante de disposer de la qualité pour agir, son recours doit être déclaré irrecevable. L'issue de la procédure commande ainsi qu'elle en supporte les frais (art. 49 al. 1, 91 et 99 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative – LPA-VD; RSV 173.36). En outre, des dépens seront alloués à la Municipalité de Veytaux, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un conseil (art. 55, 91 et 99 LPA-VD).

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