

VD_OMNI AC.2015.0078 vom 2. Dezember 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-12-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2015.0078

FR: VD_OMNI AC.2015.0078 du 2 décembre 2015

IT: VD_OMNI AC.2015.0078 del 2 dicembre 2015

Regeste

FEUZ/Municipalité de Bex | Gabions installés sans autorisation par un propriétaire sur sa parcelle dans le but de la délimiter, d'en signaler le caractère privé et notamment d'empêcher l'utilisation par des tiers de places de parc privées. Décision municipale ordonnant l'enlèvement de ces installations. Les gabions sont, compte tenu notamment de leur volume, du fait qu'il s'agit d'aménagements fixes (socles en béton) et de leur proximité avec le domaine public communal, des constructions soumises à autorisation (consid. 1). Impact visuel des gabions faible, pas d'atteinte au site, absence d'unité de style des délimitations des propriétés du quartier et gabions identiques installés en bordure de route à quelques mètres de la parcelle du recourant. Pas d'entrave aux manœuvres de stationnement ni de problèmes de sécurité ou de visibilité engendrés par les gabions (consid. 2). Constat qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne fonde la décision de la municipalité contestée, ainsi non conforme au principe de la légalité et à la garantie de propriété. Recours admis (consid. 3).

Erwägungen

E. 1

Le recourant fait valoir que la réalisation de l'aménagement en cause ne nécessiterait pas l'autorisation de l'autorité intimée . a) aa Selon l'art. 22 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1 er). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, sont considérés comme des constructions ou installations au sens de l'art. 22 al. 1 LAT tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement ; ces quatre éléments de la définition sont cumulatifs. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (ATF 119 Ib 222 consid. 3a; voir aussi TF 1C_107/2011 du 5 septembre 2011 consid. 3.2; ATF 123 II 256 consid. 3; 120 Ib 379 consid. 3c; cf. également les nombreux exemples cités par Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, Berne 2006, n. 15 ad art. 22 LAT; Alexander Ruch in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch (éd.), Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 2009, n. 24 ad art. 22 LAT et Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 214

ss). Le droit fédéral n'exige pas que les constructions peu importantes dépourvues d'influence notable sur le territoire, l'équipement et l'environnement soient soumises à autorisation mais les cantons sont libres d'introduire une telle autorisation (TF 1C_433/2007 du 11 mars 2008; 1C_12/2007 du 8 janvier 2008). bb) En droit vaudois, la question est régie par l'art. 103 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; RSV 700.11), qui prévoit notamment qu' aucun travail de construction ou de démolition, en surface ou en sous-sol, modifiant de façon sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment, ne peut être exécuté avant d'avoir été autorisé (al. 1). Ne sont pas soumis à autorisation (al. 2) les constructions, les démolitions et les installations de minime importance ne servant pas à l'habitation ou à l'activité professionnelle et dont l'utilisation est liée à l'occupation du bâtiment principal (let. a), ainsi que les aménagements extérieurs, les excavations et les travaux de terrassement de minime importance (let. b), à condition (al. 3), qu'ils ne portent pas atteinte à un intérêt public prépondérant telle la protection de la nature, du paysage, des sites et des monuments historiques ou à des intérêts privés dignes de protection tels ceux des voisins (let. a) et qu'ils n'aient pas d'influence sur l'équipement et l'environnement (let. b). Le règlement cantonal (règlement du 19 septembre 1986 d'application de la LATC [RLATC; RSV 700.11.1]), auquel renvoie l'art. 103 al. 2 in fine LATC, contient à son art. 68a al. 2, une énumération des projets de construction qui peuvent ne pas être soumis à autorisation: a. les constructions et les installations de minime importance ne servant pas à l'habitation ou à l'activité professionnelle dont l'utilisation est liée à l'occupation du bâtiment principal à proximité duquel elles se situent telles que : – bûchers, cabanes de jardin ou serres d'une surface maximale de 8 m² à raison d'une installation par bâtiment ou unité de maisons jumelles ou groupées ; – pergolas non couvertes d'une surface maximale de 12 m² ; – abris pour vélos, non fermés, d'une surface maximale de 6 m² ; – fontaines, sculptures, cheminées de jardin autonomes ; – sentiers piétonniers privés ; – panneaux solaires d'une surface maximale de 8 m² ; – panneaux solaires d'une surface maximale de 32 m² intégrés dans le plan du toit et ne dépassant pas de plus de 10 cm la couverture de celui-ci ; b. les aménagements extérieurs, les excavations et les travaux de terrassement de minime importance tels que – clôtures ne dépassant pas 1,20 m de hauteur ; – excavations et travaux de terrassement ne dépassant pas la hauteur de 0,50 m et le volume de 10 m³ ; c. les constructions et les installations mises en place pour une durée limitée telles que – chenilles ou tunnels maraîchers saisonniers liés à une exploitation agricole ou horticole ne dépassant pas une hauteur de 3 m ; – filets anti-grêle liés à une exploitation agricole déployés temporairement ; – constructions mobilières comme halles de fête, chapiteaux de cirque, tribunes et leurs installations annexes pour 3 mois au maximum ; – stationnement de bateaux, de caravanes et de mobilhomes non utilisés, pendant la saison morte ; d. les démolitions de bâtiments de minime importance au sens de l'article 72d, alinéa 1, du règlement. Dans tous les cas cependant, l'ouvrage doit respecter les conditions de l'al. 3 de l'art. 103 LATC exposées ci-dessus (AC.2012.0220 du 31 janvier 2013 consid. 2). cc) Il ressort de la jurisprudence qu' ont notamment été subordonnés à l'autorisation de la municipalité des clôtures et barrières hors de la zone à bâtir (ATF 118 Ib 49), des antennes paraboliques individuelles (RDAF 1991,83), un barbecue (RDAF 1990,240), des murs (quelle que soit leur affectation: mur de clôture, mur de soutènement, mur antibruit, etc) (RDAF 1964,264; 1965,84; 1967,334: 1971, 195), une palissade (RDAF 2997 I 142) et une piscine, même gonflable (RDAF 1990, 240). b) En l'occurrence, les gabions ont été installés dans le but de délimiter la propriété du recourant et de signaler aux tiers le caractère privé

de cette dernière. Les gabions sont placés sur des socles en béton, en limite d'aires de stationnement sises sur le domaine public. Compte tenu notamment de leur volume, du fait qu'il s'agit d'aménagements fixes (socles en béton) et de leur proximité avec le domaine public communal, on est en présence de constructions soumises à autorisation.

E. 2

Le recourant soutient que l'interdiction d'installer les deux gabions litigieux au lieu choisi par ses soins ne repose sur aucune base légale. a) aa) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (p. ex. TF 2C_580/2010 du 12 janvier 2011 et les références citées), le principe de la légalité consacré à l'art. 5 al. 1 Cst. exige de façon générale que l'ensemble de l'activité étatique se fonde sur la loi et repose ainsi sur une base légale. L'exigence de la base légale signifie que les actes étatiques doivent trouver leur fondement dans une loi au sens matériel, qui soit suffisamment précise et déterminée et qui émane de l'autorité constitutionnellement compétente. Il n'est pas possible de pallier à l'absence de base légale cantonale par la clause générale de police (TF 2C_49/2010 du 8 octobre 2010 consid. 4.5.2). C'est au législateur qu'il appartient de créer les instruments nécessaires pour atteindre le but visé par la loi; si ces instruments s'avèrent insuffisants, il n'est pas possible d'introduire de nouveaux instruments (telle que l'exigence d'une autorisation supplémentaire) par la voie de l'interprétation dans le cadre de l'application de la loi (TF 2C_212/2013 du 18 mars 2014 consid. 5.1, publié aux ATF 140 II 233). Conformément aux art. 26 et 36 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101; Cst.), les restrictions à la propriété doivent reposer sur une base légale claire, être justifiées par un intérêt public prépondérant et respecter le principe de proportionnalité. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Constituent une atteinte grave à la garantie de la propriété, nécessitant une base légale formelle, les mesures par lesquelles la propriété foncière se trouve enlevée de force, ou les interdictions et prescriptions qui rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation conforme à la destination (ATF 115 Ia 365). bb) En l'espèce, la décision contestée a pour effets d'empêcher le recourant de disposer de sa parcelle comme il l'entend, soit en y installant des gabions destinés à empêcher une utilisation abusive des places de parc privées sises sur cette parcelle. Il s'agit donc bien d'une restriction de son droit de propriété. Il y a donc lieu de vérifier si cette restriction repose sur une base légale suffisante. b) Il convient d'examiner en premier lieu si la décision peut se fonder sur l'art. 243 RPE. aa) L'art. 243 RPE prévoit que la municipalité peut imposer, en bordure des voies publiques, l'implantation et les dimensions de tous les murs, haies et clôtures implantés en bordure de propriété. On peut admettre que les gabions litigieux entrent dans le champ d'application de l'art. 243 RPE. Cette disposition donne un certain pouvoir d'appréciation à la municipalité en ce qui concerne l'implantation et les dimensions de telles installations. Le refus d'une autorisation en application de l'art. 243 RPE doit toutefois se fonder sur des éléments pertinents et objectifs. bb) Lors de l'audience, le représentant de la municipalité a indiqué que le motif principal du refus d'autoriser les gabions était celui de l'esthétique. Il a également évoqué le motif tiré des normes VSS (motif invoqué pour la première fois dans la réponse au recours), tout en relevant que celui-ci était d'importance mineure. Sur la base des constatations faites lors de la vision locale (dont il ressortait notamment que les gabions n'empêchaient en aucune manière l'accès aux bâtiments du chemin de la Truite), il a admis que tous les autres motifs mentionnés dans la décision et dans la réponse municipale étaient sans fondement. cc) L'art. 86 LATC prescrit à la municipalité de veiller à ce que les constructions, quelle que soit leur destination, ainsi que les aménagements qui leur sont liés, présentent un aspect architectural satisfaisant et s'intègrent à l'environnement (al. 1); la

municipalité doit refuser le permis de construire pour des constructions susceptibles de compromettre l'aspect et le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue, ou de nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou culturelle (al. 2). Les règlements communaux doivent contenir des dispositions en vue d'éviter l'enlaidissement des localités et de leurs abords (al. 3). En l'espèce, la question de l'esthétique et de l'intégration des constructions fait notamment l'objet des dispositions suivantes du règlement du plan d'extension communal et de la police des constructions (RPE) du 25 septembre 1979 homologué par le Conseil d'Etat le 9 octobre 1985: "Art. 227 Esthétique La Municipalité prendra toutes mesures pour éviter l'enlaidissement du territoire communal. [...] Les constructions, agrandissements, transformations de toutes espèces, [...] etc. de nature à nuire à l'aspect d'un lieu sont interdits." "Art. 242 Aménagements extérieurs Les propriétaires doivent aménager leur terrain à leurs frais d'une manière convenable, notamment en ce qui concerne les accès, le sol, les plantations etc." Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF 1C_450/2008 du 19 mars 2009 consid. 2.4), une construction ou une installation s'intègre dans l'environnement lorsque son implantation et ses dimensions n'affectent ni les caractéristiques ni l'équilibre du site et si, par sa forme et les matériaux utilisés, elle en respecte l'originalité. Il incombe au premier chef aux autorités municipales de veiller à l'aspect architectural des constructions; elles disposent à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 115 Ia 370 consid. 3 p. 372; 115 Ia 363 consid. 2c p. 366; 115 Ia 114 consid. 3d p. 118; 101 Ia 213 consid. 6a p. 221; arrêts AC.2014.0166 du 17 mars 2015 consid. 2a/aa; AC.2014.0208 du 9 février 2015 consid. 4a). Dans ce cadre, l'autorité doit prendre garde à ce que la clause d'esthétique ne vide pas pratiquement de sa substance la réglementation de la zone en vigueur (ATF 115 Ia 114 consid. 3d; 114 Ia 343 consid. 4b; TF 1C_506/2011 du 22 février 2011 consid. 3.3). La municipalité peut rejeter un projet sur la base de l'art. 86 LATC, même s'il satisfait par ailleurs à toutes les dispositions applicables. Toutefois, lorsque la réglementation applicable prévoit que des constructions d'un certain volume peuvent être édifiées, une interdiction de construire fondée sur l'art. 86 LATC ou ses dérivés – par exemple en raison du contraste formé par le volume du bâtiment projeté avec les constructions existantes – ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant, notamment s'il s'agit de protéger un site, un bâtiment ou un ensemble de bâtiments présentant des qualités esthétiques remarquables qui font défaut à l'ouvrage projeté ou que mettrait en péril sa construction (ATF 101 Ia 213 consid. 6c; TF 1C_57/2010 du 17 octobre 2011 consid. 3.1.2). Ceci implique que l'autorité motive sa décision en se fondant sur des critères objectifs et systématiques – ainsi les dimensions, l'effet urbanistique et le traitement architectural du projet – l'utilisation des possibilités de construire réglementaires devant apparaître déraisonnable et irrationnelle (ATF 115 Ia 114 consid. 3d; 114 Ia 343 consid. 4b; 101 Ia 213 consid. 6c; arrêts AC.2014.0166 précité consid. 2a/aa AC.2014.0208 précité consid. 4a; AC.2011.0065 du 27 janvier 2012 consid. 2 et les références). Dès lors que l'autorité municipale dispose d'un large pouvoir d'appréciation, le Tribunal cantonal observe une certaine retenue dans l'examen de la question de l'esthétique, en ce sens qu'il ne substitue pas sans autre sa propre appréciation à celle de cette autorité, mais se borne à ne sanctionner que l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, la solution dépendant étroitement des circonstances locales (art. 98 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]; TF 1C_450/2008 du 19 mars 2009; arrêts AC.2014.0166 précité consid. 2a/aa AC.2014.0208 précité; AC.2011.0065 précité et les références). Ainsi, le Tribunal cantonal s'assurera que la question de l'intégration d'une construction ou d'une installation à l'environnement bâti a

été examinée sur la base de critères objectifs généralement reçus et sans sacrifier à un goût ou à un sens esthétique particulièrement aigu, de manière que le poids de la subjectivité, inévitable dans toute appréciation, n'influe que dans les limites de principes éprouvés et par référence à des notions communément admises (arrêts AC.2014.0166 précité consid. 2a/aa; AC.2014.0208 précité consid. 4a; AC.2012.0388 du 28 novembre 2013 consid. 6a et les références; AC.2013.0207 du 26 novembre 2013 consid. 3a; AC.2013.0258 du 19 novembre 2013 consid. 3a; AC.2012.0113 et AC.2011.0065 précités). En l'occurrence, la municipalité n'a pas précisé dans ses écritures en quoi les gabions seraient inesthétiques. La vision locale a permis de constater que leur impact visuel était faible. Leurs dimensions et leur emplacement - entre deux aires de stationnement - n'implique pas d'atteinte pour ce qui est du site dans lequel ils s'implantent. Il ne ressort au demeurant pas du dossier que ce site et les bâtiments le composant feraient l'objet d'une protection particulière. La Cour a par ailleurs pu observer que dans le quartier, les parcelles privées étaient délimitées par des gabions - empiétant parfois sur le domaine public -, des murs, des grillages ou des chaînes, de sorte qu'une unité de style fait défaut. En outre, la municipalité a autorisé la pose de gabions identiques en bordure de route à quelques mètres de la parcelle du recourant. Dans ces conditions, la décision attaquée ne saurait se fonder sur les dispositions cantonales et communales relatives à l'esthétique et à l'intégration des constructions. dd) La norme VSS 640 291a, invoquée à titre très subsidiaire par la municipalité, est consacrée à la "disposition et géométrie des installations de stationnement". Elle concerne les installations de stationnement accessibles ou non au public aussi bien sur le domaine public que privé (let. A ch. 1), et a notamment pour but de garantir la sécurité de l'exploitation des installations de stationnement et d'offrir une facilité d'usage appropriée (let. A ch. 3); elle introduit une distinction entre différents "niveaux de confort" selon les catégories de véhicules (voitures de tourisme ou de livraison) et les types d'accessibilité (accessible ou non au public; cf. let. B ch. 5 et Tableau 1 de la norme VSS 640 291a). Lors de la vision locale, la cour n'a pas constaté que les gabions auraient un quelconque impact en ce qui concerne la possibilité de stationner sur les places de parc privées et publiques du secteur. L'assesseur du tribunal a ainsi pu aisément parquer son véhicule sur la place de parc en zone bleue jouxtant le gabion sis directement en face de la terrasse du bar Cameo. Il a également été en mesure d'effectuer la manœuvre de sortie avec facilité. Interpellé sur la question de savoir en quoi les gabions posaient problème au regard de la norme VSS 640 291a, le représentant de la municipalité a été incapable de répondre. Dans ces circonstances, il n'y a pas lieu d'examiner cette question plus avant et il convient de constater que la décision attaquée ne saurait également se fonder sur cette norme. ee) Vu ce qui précède, on constate qu'il n'existe aucun élément pertinent et objectif qui serait susceptible de justifier un refus d'autorisation en application de l'art. 243 RPE. c) Il convient encore d'examiner si la décision attaquée peut se fonder sur la législation sur les routes. aa) La loi sur les routes du 10 décembre 1991 (LRou; RS 725.01) régit tout ce qui a trait à la construction, à l'entretien ou à l'utilisation des routes ouvertes au public et qui font partie du domaine public, cantonal ou communal (art. 1 al. 1 LRou). En règle générale, la route comprend, outre la chaussée proprement dite, les trottoirs, les accotements, les pistes cyclables, les talus, les murs qui ne font pas partie de la propriété privée, les ouvrages de protection antibruit, les places rattachées au domaine public, les aires de repos, de ravitaillement ou de stationnement, les baies d'arrêts des transports publics, ainsi que toutes les installations accessoires nécessaires à son entretien ou son exploitation (art. 2 al. 1 LRou). Selon l'art. 39 al. 1 LRou, des aménagements extérieurs tels que mur, clôture, haie ou plantation de nature à nuire à la sécurité du trafic,

notamment par une diminution de la visibilité, ne peuvent être créés sans autorisation sur les fonds riverains de la route. Cette disposition est précisée par l'art. 1 du règlement d'application de la loi cantonale du 10 décembre 1991 sur les routes du 19 janvier 1994 (RLRou; RSV 725.01.1), intitulé "Murs, clôtures, plantations", qui prévoit que les ouvrages, plantations, cultures ou aménagements extérieurs importants ne doivent pas diminuer la visibilité ni gêner la circulation et l'entretien ni compromettre la réalisation des corrections prévues de la route (al. 1). Les hauteurs maxima admissibles, mesurées depuis les bords de la chaussée, sont les suivantes (al. 2): a. 60 centimètres lorsque la visibilité doit être maintenue; b. 2 mètres dans les autres cas. Cependant, lorsque les conditions de sécurité de la route risquent d'être affectées, le département ou la municipalité pour les routes relevant de leurs compétences respectives, peut prescrire un mode de clôture, des hauteurs et des distances différentes de celles indiquées ci-dessus (al. 3). b) En l'espèce, lors de l'inspection locale, la Cour a pu constater que les gabions ne soulevaient aucun problème de visibilité ou de sécurité pour les véhicules empruntant la rue du Crompt. Partant, la municipalité ne pouvait également refuser les gabions litigieux sur la base des dispositions de la LRou et du RLRou mentionnées ci-dessus.

E. 3

Il ressort de ce qui précède que la décision attaquée ne peut se fonder sur aucune disposition légale ou réglementaire. Cette décision n'est dès lors pas conforme au principe de la légalité consacré à l'art. 5 Cst. et à la garantie de la propriété. Le recours doit par conséquent être admis et la décision contestée annulée, la cause étant renvoyée à la municipalité pour délivrance de l'autorisation. Le sort du recours commande qu'un émolument judiciaire soit mis à la charge de la Commune de Bex (art. 49 al. 1, 91 et 99 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 55 al. 1, a contrario, 91 et 99 LPA-VD).

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