

VD_OMNI GE.2021.0205 vom 10. Oktober 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-10-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2021.0205

FR: VD_OMNI GE.2021.0205 du 10 octobre 2022

IT: VD_OMNI GE.2021.0205 del 10 ottobre 2022

Regeste

A. _____ /Municipalité d'Yverdon-les-Bains | Décision du Service de l'urbanisme imposant au propriétaire la conservation d'une enseigne située sur l'un de ses immeubles figurant à l'ISOS et au recensement architectural du canton de Vaud (note *3*) au motif qu'elle constituerait un témoignage du passé industriel de la commune. Décision confirmée par la Municipalité et recours à la CDAP. Grief relatif à la nullité de la décision du Service de l'urbanisme écarté. Bien que le Service de l'urbanisme était matériellement incompétent, sa décision a pu être ratifiée par l'autorité hiérarchique, soit la Municipalité, dans la décision querellée. En revanche, cette dernière n'était pas fondée à déclarer le recours administratif tardif, le délai de recours démarrant à partir de l'acte de ratification. Sur le fond, la Municipalité a abusé de son pouvoir d'appréciation en imposant la conservation de l'enseigne litigieuse. Celle-ci n'étant mentionnée ni à l'ISOS ni dans le recensement architectural du canton de Vaud, on ne saurait retenir l'existence d'un intérêt public manifeste à sa conservation, à tout le moins d'un intérêt public primant les intérêts privés de la recourante qui, en se voyant imposer le maintien d'un procédé de réclame pour le compte d'un tiers, est atteinte dans son droit de propriété et dans sa liberté économique. Recours admis.

Erwägungen

E. 1

La décision de la municipalité d'Yverdon-les-Bains peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). La recourante est directement touchée par la décision attaquée (art. 75 al. 1 let. a et 99 LPA-VD), le recours a été formé en temps utile (art. 95 LPA-VD) et il satisfait aux autres conditions formelles de recevabilité (art. 79 al. 1 et 99 LPA-VD), si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

La décision municipale attaquée déclare tardif, et partant irrecevable, le recours en tant qu'il porte sur la décision du Service de l'urbanisme du 3 juin 2021. La recourante soutient au contraire que la décision du 3 juin 2021 rendue par le service de l'urbanisme est nulle car émanant d'une autorité matériellement incompétente, cette nullité pouvant être constatée en tout temps. Elle fait valoir que les autorisations en matière de procédés de réclame sont du ressort de la Municipalité et que, faute de délégation de compétence, le Service de l'urbanisme ne pouvait statuer. Tout en reconnaissant l'absence de délégation de compétence, l'autorité intimée indique avoir ratifié la décision du Service de l'urbanisme dans les considérants et le dispositif de la décision querellée, rejetant dès lors le grief relatif à sa nullité. a) Selon la jurisprudence, la sanction de la nullité absolue peut être invoquée en tout temps et la nullité peut être constatée d'office (cf. notamment ATF 122 I 97 consid.

3a/aa). La nullité absolue ne frappe cependant que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou du moins facilement décelables, et pour autant que la constatation de la nullité ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Hormis dans les cas expressément prévus par la loi, il n'y a lieu d'admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire. Des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision; en revanche, de graves vices de procédure ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision sont des motifs de nullité (cf. notamment ATF 132 II 21 consid. 3.1; ATF 130 III 430 consid. 3.3; ATF 129 I 361 consid. 2.1). En ce sens, une incompétence matérielle ou fonctionnelle de l'autorité conduit en général à la nullité de la décision (cf. notamment ATF 129 I 361, consid. 2b, traduit in JdT 2004 II 47). Ce principe souffre cependant plusieurs exceptions. En particulier, lorsque l'autorité compétente est dans une relation de supériorité hiérarchique avec l'autorité incompétente ayant statué, le vice n'est pas suffisamment grave et manifeste pour que l'on puisse parler d'une incompétence qualifiée, donnant lieu à la nullité de la décision litigieuse. Dans un tel cas, l'annulabilité apparaît comme la sanction idoine (cf. Moor/Poltier, Droit administratif, Volume II, 3 e éd. 2011, ch. 2.3.4.1, p. 370). Dans sa jurisprudence récente, la CDAP a annulé, et non pas déclaré nulle, une décision émanant d'un Service de l'administration communale alors que la Municipalité était seule compétente pour statuer (GE.2018.0234 du 28 novembre 2018, consid. 2). La Cour de céans a également retenu que l'autorité supérieure peut exercer son pouvoir de ratification pour réparer le vice (GE.2000.0136 du 24 janvier 2001, consid. 2). Il importe cependant que la matière sur laquelle porte la décision présente des analogies avec les attributions de l'autorité incompétente (cf. ATF 134 III 289, consid. 2.2; 100 Ia 433 consid. 3). b) L'art. 6 de la loi du 6 décembre 1988 sur les procédés de réclame (LPR; BLV 943.11) soumet à un régime d'autorisation préalable par l'autorité compétente l'apposition, l'installation, l'utilisation ou la modification d'un procédé de réclame, des exceptions étant réservées à l'art. 7. L'art. 23 LPR, figurant au titre V ("Autorités compétentes et recours") dispose que la Municipalité est chargée de l'application de la loi sur le territoire communal, à l'exception d'une bande de dix mètres depuis le bord de la bande d'arrêt d'urgence ou de la chaussée le long d'une autoroute ou d'une semi-autoroute. En outre, l'art. 18 LPR permet aux communes d'édicter un règlement communal d'application de la loi, destiné à assurer la protection des sites et des monuments, le repos public et la sécurité de la circulation des piétons et des véhicules. À cet égard, la commune d'Yverdon-les-Bains a adopté un règlement sur les procédés de réclame (ci-après: RCPR), approuvé par le Conseil d'Etat le 29 octobre 2001. L'art. 2 RCPR dispose ce qui suit: "La Municipalité est l'autorité compétente au sens de la Loi et de son règlement d'application. Elle peut déléguer tout ou partie de ses compétences à l'une ou l'autre de ses directions et édicter les prescriptions nécessaires à l'exécution du présent règlement." Pour le reste, les autres dispositions du RCPR désignent la Municipalité comme autorité compétente pour délivrer les autorisations en matière de procédés de réclame, spécialement les art. 5, 6, 7 et 9 RCPR. c) En l'espèce, il n'est pas litigieux que la Municipalité était seule compétente pour délivrer la décision du 3 juin 2021 en vertu des art. 23 LPR et 2 RCPR. En effet, il n'est pas contesté que l'autorité intimée n'a pas délégué au Service de l'urbanisme la compétence de délivrer les autorisations en matière de procédés de réclame comme le lui aurait permis l'art. 2 RCPR (cf. aussi GE.2021.0048 du 27 mars 2022, consid. 1). Partant, la décision du 3 juin 2021 aurait dû émaner de la Municipalité. Il sied toutefois de considérer que l'autorité intimée a réparé le vice entachant la décision du 3 juin 2021 en la ratifiant

ultérieurement dans la décision attaquée. Le Service de l'urbanisme est une autorité subordonnée à la Municipalité, en ce que celle-ci dirige les services de l'administration communale (art. 42 al. 1 ch. 1 de la loi du 28 février 1956 sur les communes [LC; BLV 175.11]). L'autorité intimée était donc fondée à user de son pouvoir de ratification pour corriger le vice affectant la décision rendue par le Service de l'urbanisme. En outre, il n'est pas contestable que la délivrance d'autorisations d'installer des procédés de réclame sur le domaine public ou sur le domaine privé entre dans les attributions d'un service tel que celui de l'urbanisme. S'il y a ainsi lieu de considérer que le vice portant sur l'incompétence de l'autorité ayant statué n'est pas suffisamment grave pour entraîner la nullité de la décision et que la Municipalité a pu le réparer par la ratification intervenue dans sa décision du 28 septembre 2021, il sied également de retenir que la décision ne peut déployer ses effets juridiques qu'une fois le vice réparé. En effet, l'acte de ratification est constitutif de la validité juridique de la décision. Dès lors, le délai de recours n'a commencé à courir qu'à compter du jour où la Municipalité a ratifié la décision du Service de l'urbanisme, soit le 28 septembre 2021. Par voie de conséquence, l'autorité intimée n'était pas fondée à déclarer tardif, et ainsi irrecevable, le recours contre la décision du Service de l'urbanisme du 3 juin 2021.

E. 3

let. c du règlement sur la protection du patrimoine culturel immobilier (RLPrPCI; BLV 451.16.1), la note *3* désigne un objet d'intérêt local ayant une importance au niveau communal. À de maintes reprises, la Cour de céans a eu l'occasion de dire que l'inscription d'un objet au recensement architectural ne constituait pas une mesure de protection. Les notes attribuées dans ce cadre ont un caractère purement indicatif et informatif. Ainsi, si un objet mérite d'être sauvegardé, il doit être porté à l'inventaire ou classé. A défaut, l'objet qui ne bénéficie pas d'une telle mesure de protection n'est pas protégé par la LPrPCI. Les notes attribuées dans le recensement architectural sont en revanche un élément d'appréciation important pour les autorités chargées de l'aménagement du territoire, notamment lors de l'adoption des zones à protéger prévues par l'art. 17 al. 1 LAT ou, dans la procédure de permis de construire, lorsque ces autorités appliquent les règles concernant l'intégration et l'esthétique des constructions ou statuent sur une autorisation cantonale spéciale (cf. TF 1C_493/2016 du 30 mai 2017 consid. 2.5 et 2.6; AC.2020.0214 du 20 juillet 2021, consid. 3b/bb; AC.2017.0279 du 17 octobre 2018 consid. 3f/ee et les références citées). b) En l'espèce, la recourante a requis de la part du Service de l'urbanisme l'autorisation d'installer une enseigne lumineuse "*****" en position 3.0, soit sur la façade est du bâtiment ECA n° *****, endroit précis où se situait l'enseigne "Leclanché". Par sa démarche, elle a ainsi implicitement requis l'autorisation de pouvoir procéder au démontage de l'enseigne en place. Dans ses écritures, l'autorité intimée a jugé que ledit démontage devait être refusé, notamment en application de la clause d'esthétique de l'art. 86 LATC. En considérant que le démontage de l'enseigne était susceptible de porter atteinte à un site inscrit à l'ISOS et figurant au recensement architectural du canton de Vaud, l'autorité intimée a retenu que de tels travaux – que l'on peut à bon droit considérer comme étant de minime importance – ne pouvaient être dispensés d'une autorisation, en vertu, bien que l'autorité intimée ne s'y réfère pas explicitement, de l'art. 103 al. 3 let. a LATC. À cet égard, elle a préalablement consulté la DGIP-MS ainsi que le prescrivent les art. 6 LPR et 103 al. 5 LATC. Dans le cadre de la délivrance de l'autorisation requise et conformément à la jurisprudence relative à l'art. 86 LATC, l'autorité intimée a procédé à une pesée des intérêts où ont été mis en balance l'intérêt public à la conservation de l'enseigne "Leclanché" et l'intérêt privé de la recourante

à pouvoir la remplacer par une enseigne lumineuse indiquant la nouvelle activité des lieux. L'autorité intimée s'est pour l'essentiel fondée sur l'inscription du site ayant abrité l'ancienne usine de l'entreprise Leclanché à l'ISOS et au recensement architectural du canton de Vaud pour conclure à la prépondérance de l'intérêt public à la conservation de l'enseigne. Elle a jugé en outre que l'autorisation octroyée à la recourante d'installer deux panneaux lumineux suffisait à préserver ses intérêts privés. À cet égard, il y a lieu de suivre la recourante lorsqu'elle soutient que l'inscription des bâtiments situés sur la parcelle n° ***** dans les inventaires fédéral et cantonal de protection du patrimoine bâti ne concerne pas l'enseigne litigieuse elle-même. En effet, la description du site à l'ISOS ne fait nulle mention de l'enseigne "Leclanché" et se limite à un inventaire architectural du complexe de bâtiments sis sur la parcelle. En ceci, l'inscription du site à l'ISOS porte sur la conception architecturale des bâtiments et leur ordonnancement et non spécifiquement sur la présence passée de l'usine Leclanché dans les lieux, attestée par l'enseigne. Le retrait de l'enseigne litigieuse, qui consiste en des lettres de bois vissées sur une façade, n'est à cet égard pas susceptible d'altérer la conception architecturale du bâtiment ECA n° ***** et encore moins l'ordonnancement des bâtiments situés sur la parcelle n° *****.

Dès lors, ni l'identité de l'objet protégé, ni le but assigné à sa protection ne sont compromis par le démontage de l'enseigne "Leclanché". Quant au recensement architectural du canton de Vaud, la fiche descriptive relative à cette parcelle, largement inspirée de l'ISOS, ne mentionne pas ladite enseigne. On peut dès lors considérer qu'elle ne présente pas de qualités particulières justifiant sa conservation. Quant à la note *3* dont est pourvu cet ensemble d'immeubles, il est acquis, de jurisprudence constante, qu'elle ne constitue pas une mesure de protection, contrairement à l'inscription à l'inventaire, mais possède un caractère purement indicatif et informatif attestant que l'objet mentionné est intéressant au niveau local. Force est également de constater qu'aucune mesure de protection, telle l'inscription à l'inventaire du bâtiment ECA n° ***** et, surtout, de l'enseigne située sur sa façade est n'a été entreprise par les autorités compétentes, preuve de l'inexistence d'un intérêt public manifeste à sa sauvegarde. En somme, le démontage de l'enseigne "Leclanché" n'est pas de nature à porter atteinte à un objet protégé, ni même à un élément uniquement mentionné à l'ISOS ou au recensement architectural du canton de Vaud. Il est certes indéniable que l'enseigne "Leclanché" permet de mettre en évidence, comme l'affirme l'autorité intimée, les bâtiments constituant un témoignage du passé industriel de la commune d'Yverdon-les-Bains. Ce témoignage n'est cependant pas particulièrement minoré par la disparition de cette enseigne étant donné qu'il résulte avant tout – comme le démontre la description du site à l'ISOS – de la conception architecturale du complexe de bâtiments. De surcroît, cet intérêt historique ne saurait prévaloir sur les intérêts privés de la recourante qui sont touchés par la décision querellée. Non seulement elle porte atteinte à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) qui protège des immixtions de l'Etat dans les facultés qu'un propriétaire peut avoir en vertu d'un droit patrimonial privé (Dubey, Commentaire romand, n. 54 ad art. 26 Cst.), mais elle aboutit également à cette situation paradoxale où la recourante serait contrainte de conserver un procédé de réclame pour le compte d'un tiers. En ceci, la décision attaquée constitue une atteinte à la liberté économique de la recourante qui implique le libre choix de ses moyens promotionnels (cf. Malinverni/Hottelier/Hertig Randall/Flückiger, Droit constitutionnel suisse, Volume II, 4 e éd. 2021, n. 1032, p. 512 et les réf. cit.). Sous l'angle du principe de la proportionnalité, et singulièrement de la proportionnalité au sens étroit, une telle atteinte ne saurait se justifier par l'intérêt public à la conservation de l'enseigne "Leclanché", en particulier au vu de l'absence de protection de

cet objet via les instruments existants de protection du patrimoine bâti. L'autorité intimée a ainsi abusé de son pouvoir d'appréciation, la décision attaquée étant par ailleurs disproportionnée. La décision du Service de l'urbanisme, du 3 juin 2021, aurait ainsi dû être annulée par l'autorité intimée en ce qu'elle ordonne le maintien de l'enseigne "Leclanché" sur la façade est du bâtiment ECA n° *****. c) Les arguments développés ci-avant valent mutatis mutandis s'agissant de l'ordre de remise en état de l'enseigne "Leclanché" contenu dans la décision du Service de l'urbanisme du 7 juillet 2021. Cette décision est la conséquence de la décision du 3 juin 2021 imposant à la recourante le maintien de l'enseigne. La décision du 3 juin 2021 étant privée de fondement sur cet aspect, la décision du 7 juillet 2021 est frappée du même défaut et doit ainsi être annulée. Enfin, dans la mesure où l'enseigne litigieuse devait être remplacée par une enseigne lumineuse de la recourante (position 3.0) et que la Municipalité ne fait valoir aucun autre motif justifiant un refus de cette nouvelle enseigne, il convient de renvoyer le dossier à cette autorité pour délivrer l'autorisation requise pour cette enseigne.

E. 4

Les considérants qui précèdent concluent à l'admission du recours. La décision de la Municipalité d'Yverdon-les-Bains du 28 septembre 2021 est réformée en ce sens que la décision du Service de l'urbanisme du 3 juin 2021 est annulée en ce qu'elle ordonne la conservation de l'enseigne "Leclanché", l'autorisation des enseignes lumineuses en position 1.0 et 2.0 étant maintenue. La cause est renvoyée à la Municipalité pour qu'elle délivre l'autorisation d'installer une enseigne lumineuse en position 3.0. En outre, la décision du Service de l'urbanisme du 7 juillet 2021 est annulée. Succombant, les frais et dépens sont mis à la charge de la commune d'Yverdon-les-Bains (art. 49 et 55 LPA-VD; art. 4 et 10 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative: TFJDA; BLV 173.36.5.1).

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