

N° affaire: AC.2004.0184
Autorité, Date décision: TA, 01.09.2005
Juge: AZ
Greffier:
Publication (revue juridique):
Ref. TF:
Nom des parties contenant: BUTIKOFER, LUTHY/Municipalité de Bassins,
Service des routes, BADEL, KRAATZ, BONZON

ÉQUIPEMENT{CONSTRUCTION}
ACCÈS SUFFISANT
EXAMEN PRÉJUDICIEL
AGGRAVATION DE LA SERVITUDE
TITRE JURIDIQUE
DROIT DE PASSAGE
SERVITUDE

LATC-104-3

Résumé contenant: L'art. 104 al. 3 LATC exige que les équipements empruntant la propriété d'autrui soient au bénéfice d'un titre juridique. Dès qu'il existe un doute sur le contenu ou sur l'étendue des droits civils dont elle a à connaître, la municipalité doit renvoyer les parties à agir devant le juge civil compétent et subordonner l'octroi du permis de construire à la décision de ce dernier (consid. 2). En l'occurrence il n'est pas exclu de voir dans l'aménagement d'une voie d'accès à un groupe de bâtiments destinés à accueillir sept familles une aggravation - prohibée par l'art. 739 CC - d'une servitude constituée en 1912 pour un usage agricole du fonds dominant. Refus du permis de construire confirmé.



CANTON DE VAUD

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Arrêt du 1^{er} septembre 2005

Composition *M. Alain Zumsteg, président ; MM. Jean-Daniel Rickli et Pierre-Paul Duchoud, assesseurs.*

recourants 1. **Jean-Pierre BUTIKOFER**, à Eysins, représenté par Me Thierry THONNEY, avocat à Lausanne,
2. **Yves LUTHY**, à Eysins, représenté par Me Thierry THONNEY, avocat à Lausanne,

autorité intimée **Municipalité de Bassins,**

autorité concernée **Service des routes,**

opposants 1. **Alfred BADEL**, à Morges,
2. **Benjamin KRAATZ**, à Begnins,
3. **Micheline BADEL**, à Nyon,
4. **Louis BADEL, p.a. M. Alfred BADEL**, à Morges,
5. **Irène BONZON**, à Begnins,

Objet

Recours Jean-Pierre BUTIKOFER et Yves LUTHY contre décision de la Municipalité de Bassins du 3 août 2004 (refus d'accorder un permis de construire pour sept villas sur la parcelle no 296)

Vu les faits suivants

A. Jean-Pierre Butikofer est propriétaire sur le territoire de la Commune de Bassins, au lieu-dit « Le Châtelard », de la parcelle n° 296, d'une surface de 41'610 m², en nature de pré-champ et de bois. La partie ouest de ce bien-fonds fait partie, à raison de 3'310 m², du secteur constructible du hameau de La Cézille, régi par les dispositions de la zone de village du règlement sur les constructions et l'aménagement du territoire de la Commune de Bassins approuvé par le Conseil d'Etat en 1979, 1989, 1993 et 1995 (ci-après : RCAT). Présentant une pente marquée orientée vers le sud-est, cette partie de la parcelle n° 296 se trouve en contrebas de la route cantonale La Cézille-Bassins (RC 32d), à laquelle elle est reliée par une bande de terrain, longue d'environ 25 m et large de 6 m, séparant les parcelles n° 301 et n° 775, toutes deux propriétés des hoirs Badel. Elle dispose en outre d'un accès par le sud, depuis la rue de La Cézille, au bénéfice d'une servitude de « passage à pied et à tous véhicules » (n° 94'653) grevant les parcelles n° 305 propriété de Benjamin Kraatz, 306 propriété d'Irène Bonzon, 302 propriété des hoirs Badel et 817 propriété d'Arnaldo Dell'Avo.

B. Yves Luthy, promettant acquéreur d'une partie de la parcelle n° 296, se propose d'y construire trois villas individuelles et deux bâtiments formant chacun deux villas jumelles. L'accès à ces constructions est prévu par un chemin à réaliser sur l'assiette de la servitude n° 94'653, le Service des routes s'étant opposé, pour des raisons de sécurité routière, à un accès direct par le haut de la parcelle sur la RC 32 d. Ce projet a été mis à l'enquête publique du 14 mars au 3 avril 2003. Il a suscité plusieurs oppositions, en particulier de la part des propriétaires des parcelles grevées par ladite servitude, qui considèrent que ce tracé n'est pas adapté à la desserte des constructions prévues.

Lors d'une séance organisée par la municipalité le 10 juin 2003 et réunissant une partie des propriétaires concernés, l'éventualité d'un autre accès, à créer sur les parcelles n° 701 et 817, a été évoqué ; dans sa partie supérieure, son tracé suivrait la limite entre la zone village et le secteur à aménager par plan de quartier qui fait suite à cette dernière, au sud-est; dans sa partie inférieure, il serait parallèle à la limite sud-ouest de la parcelle 701 et rejoindrait la rue de la Cézille. Cette voie de desserte s'inscrirait dans le cadre du plan partiel d'affectation "La Cézille", en cours d'élaboration. Le procès-verbal de la séance ne permet pas de savoir quel accueil cette solution a reçu de la part des propriétaires concernés. Un projet de contrat de charge foncière a été élaboré en automne 2003, selon lequel le propriétaire et le prometteur acquéreur de la parcelle n° 296 s'engageaient vis-à-vis de la Commune de Bassins à réaliser un chemin d'accès selon le tracé qui vient d'être évoqué, après s'être procuré les droits de passage nécessaires sur les parcelles n° 817 et 701. Moyennant constitution de cette charge foncière, la municipalité se déclarait prête à accorder le permis de construire sur la base d'un accès provisoire utilisant la servitude n° 94'653. Ce contrat n'a toutefois pas été conclu, aucun accord n'étant intervenu entre les propriétaires concernés. MM. Butikofer et Luthy ont néanmoins invité la municipalité à se prononcer sur leur demande de permis de construire, ce que cette autorité a fait en ces termes, le 3 août 2004 :

« Nous nous référons aux entretiens téléphoniques que vous avez eu dernièrement avec notre syndic, M. Didier Lohri.

Comme le syndic vous l'a expliqué oralement, la municipalité ne peut, dans l'état actuel, délivrer un permis de construire pour cette parcelle, ceci tant que le problème des accès n'a pas été résolu entre les propriétaires concernés.

De ce fait, nous vous informons que la Municipalité de Bassins ne délivrera pas le permis de construire dans cet état. »

C. MM. Butikofer et Luthy ont recouru contre cette décision le 26 août 2004. Ce recours porte également contre « toute décision cantonale spéciale relative à la création d'un accès direct depuis la parcelle n° 296 et la route cantonale La Cézille-Bassins ». Les recourants concluent principalement à ce que la décision de la Municipalité de Bassins du 3 août 2004 soit annulée et le permis de construire délivré, subsidiairement à ce que le permis de construire soit délivré « au bénéfice d'un accès direct à la route cantonale La Cézille-Bassins depuis la parcelle n° 296 », plus subsidiairement à ce que le permis soit délivré « sous réserve des conditions qui seront précisées en cours d'instruction et qui devront être remplies par la Municipalité de Bassins (limitation de la vitesse à 50 km/h notamment). »

La municipalité a déposé sa réponse le 27 septembre 2004, concluant implicitement au rejet du recours.

Irène Bonzon, propriétaire de la parcelle n° 306, et Benjamin Kraatz, propriétaire de la parcelle n° 302 ont déposé des déterminations le 17 septembre 2003. Louis Badel, Micheline Badel et Alfred Badel, propriétaires en mains communes de la parcelle n° 301, 302 et 775, en ont fait de même le 24 septembre 2004. Tous confirment le maintien de leurs oppositions au projet de construction des recourants.

Le Service des routes s'est également déterminé sur le recours le 13 octobre 2004. Il confirme qu'un accès direct de la parcelle n° 296 à la RC 32d ne peut être autorisé, sinon à titre provisoire, pour les besoins du chantier et moyennant l'installation d'une signalisation adéquate.

Considérant en droit

1. Le projet mis à l'enquête publique du 14 mars au 3 avril 2003 prévoit un accès à la parcelle n° 296 par le sud, à partir du chemin de La Cézille, sur le tracé de la servitude de passage n° 94'653. Il ne comporte pas une demande d'accès privé à la RC 32 d, qui aurait exigé une autorisation cantonale spéciale (art. 120 let. d de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et des constructions [LATC] et art. 32 de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes [LRou]). La communication de la Centrale des autorisations du Département des infrastructures (CAMAC) du 1^{er} mai 2003 constate d'ailleurs qu'aucun accès n'est prévu sur la RC 32d.

Sans doute le Service des routes a-t-il fait savoir qu'il n'autoriserait pas un tel accès, au cas où la demande lui en serait faite. Il n'y a cependant pas lieu d'examiner dans le cadre du présent recours le bien-fondé de cette prise de position ; en effet, à supposer qu'elle constitue une décision au sens de l'art. 29 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), elle repose, comme on le verra plus loin, sur un examen sommaire de la situation, susceptible d'être revu dans l'hypothèse où les recourants mettraient à l'enquête publique une variante de leur projet, avec un accès direct à la RC 32d. En l'état du dossier, c'est-à-dire sans plan des aménagements extérieurs permettant de se faire une idée précise de la manière dont serait réalisée le raccordement routier (cf. art. 69 al. 1 ch. 8 et al. 2 du Règlement d'application de la LATC [RLATC]), les conclusions subsidiaires tendant à ce qu'un accès direct de la parcelle n° 296 à la RC 32d soit autorisé, le cas échéant sous condition, sont irrecevables.

2. Selon les art. 22 al. 2 let. b LAT et 104 al. 3 LATC, la municipalité ne peut accorder le permis de construire que lorsque le bien-fonds est équipé pour la construction ou qu'il le sera à l'achèvement de cette dernière. Pour qu'un terrain soit réputé équipé, l'art. 19 LAT exige qu'il soit desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées (v. de façon plus générale sur cette question, André Jomini, Commentaire de la LAT, Zurich 1999, n. 18 ad art. 19 LAT). S'agissant de l'accès, la notion d'équipement revêt un double aspect : elle implique non seulement que le bien-fonds soit raccordé à une voie publique par un accès adapté à l'utilisation prévue, mais encore elle sous-tend que la route de desserte vouée à l'usage commun soit également apte à absorber le trafic lié à la destination de l'immeuble (ibid. n. 12). L'art. 104 al. 3 LATC exige en outre que les équipements empruntant la propriété d'autrui soient au bénéfice d'un titre juridique.

Cette dernière disposition vise à créer une situation de droit privé qui soit claire pour l'autorité administrative, de manière à prévenir les conflits ultérieurs (arrêts AC.2003.0090 du 27 octobre 2003 ; AC.1999.0061 du 13 juillet 1999 et les références citées). On doit en déduire, en cas de doute sur l'ampleur des droits conférés par une servitude, que l'autorité doit attendre que cette incertitude touchant un droit privé soit levée avant de délivrer le permis de construire (arrêt AC.1995.0154 du 6 décembre 1995 et AC 1995.0256 du 13 mars 1998). Lorsque le contenu d'une servitude de passage n'est pas facilement déterminable ou lorsque le contrat constitutif de la servitude ne peut pas être interprété de manière sûre, le permis de construire doit 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 (v. ZBI 1981 p. 464). En d'autres termes, la municipalité qui accorde un permis de construire peut connaître de questions préjudicielles de droit civil lorsqu'elle peut y répondre facilement et de manière sûre. En revanche dès qu'il existe un doute sur le contenu ou sur l'étendue des droits civils dont elle a à connaître, elle doit renvoyer les parties à agir devant le juge civil compétent et subordonner l'octroi du permis de construire à la décision de ce dernier (arrêt AC.2004.0023 du 6 juillet 2004, consid. 4, p. 5-6).

3. a) En l'occurrence les recourants sont au bénéfice d'une servitude de passage à pied et à tous véhicules qui permettrait d'accéder aux constructions projetées depuis la rue de La Cézille. Les propriétaires des parcelles n° 306 et 302 font toutefois valoir, en bref, que ce droit de passage est inadapté à l'usage prévu et qu'en raison de son tracé à proximité immédiate de leurs maisons, l'accroissement du trafic provoquerait pour eux des nuisances et des risques excessifs ; ils affirment que le droit de passage n'a guère été utilisé, sinon par des véhicules agricoles de petites tailles du temps de l'exploitation agricole de la parcelle n° 296 ; cet usage ne serait plus pratiqué depuis de nombreuses années, le chemin existant n'étant utilisé que par les habitants des bâtiments qui le bordent, pour accéder à leurs logements et leurs jardins. Les opposants soulèvent également le problème du passage des canalisations d'eaux claires et d'eaux usées sur les parcelles n° 817, 304, 302 et 306, qui ne serait au bénéfice d'aucune servitude. Ils mettent enfin en cause le projet sous l'angle de l'esthétique et de l'intégration au site (v. chapitre 7 du RCAT).

b) Le refus du permis de construire est exclusivement motivé par le fait que « *le problème des accès n'a pas été résolu entre les propriétaires concernés* ». Cette motivation n'est guère pertinente en tant qu'elle paraît subordonner l'octroi du permis de construire à l'accord des propriétaires voisins ; on peut toutefois en déduire que la municipalité a considéré que la servitude n° 94'653 ne constituait pas un titre juridique suffisant pour la voie d'accès projetée.

Comme le relèvent les opposants, cette servitude était à l'origine manifestement destinée à un usage agricole du fonds dominant. Sans doute a-t-elle été réinscrite en 1958, sur réquisition de la commission de classification du Syndicat d'amélioration foncière de Bassins, mais rien n'indique que cette réinscription visait à desservir la parcelle n° 296 en tant que terrain à bâtir. Il n'est au demeurant pas contesté qu'au-delà de la parcelle n° 302, cette servitude n'est pas aménagée et qu'elle n'est plus utilisée depuis de nombreuses années. Son tracé sur la parcelle n° 817 est d'ailleurs totalement invisible sur les orthophotos disponibles par le biais du guichet cartographique cantonal (www.geoplanet.vd.ch/cadastre/index.html). Dans ces conditions il n'apparaît de loin pas exclu de voir dans l'aménagement d'une voie d'accès à un groupe de bâtiments destinés à accueillir sept familles (et

vraisemblablement le double de véhicules automobiles, vu l'absence de transports publics) une aggravation de la servitude, prohibée par l'art. 739 CC. La situation n'est ici pas du tout comparable à celle de l'arrêt du Tribunal administratif du 14 août 2001 (AC.1997.0112) invoqué par les recourants (où l'on était en présence d'une servitude constituée en 1972 en faveur d'une parcelle encore exploitée comme domaine agricole, mais destinée depuis de nombreuses années à la construction), ni à l'ATF 122 III 358 du 11 octobre 1996 (où il n'est question que d'un accroissement limité du nombre d'utilisateurs de la servitude, sans changement d'affectation du fonds dominant, déjà voué à l'habitation).

Selon la jurisprudence citée dans ce dernier arrêt, pour juger de l'importance de la charge supplémentaire qu'entraîne les besoins nouveaux du fonds dominant, il faut comparer l'intérêt de ce dernier et la charge du fonds servant lors de la constitution de la servitude avec les intérêts actuels respectifs. Or, on peut difficilement soutenir en l'espèce qu'une cinquantaine de mouvements quotidiens de véhicules automobiles, dans la partie de leurs parcelles servant de jardin et au ras de la façade de leurs maisons, ne constituerait pour les propriétaires des parcelles n° 306 et 302 qu'une gêne peu importante dont on pourrait attendre qu'ils la tolèrent.

En ce qui concerne les recourants, on ne peut pas nier non plus qu'ils ont un intérêt important à pouvoir faire de la partie occidentale de la parcelle n° 296 un usage conforme à l'affectation de la zone. La satisfaction de cet intérêt n'exige cependant pas nécessairement l'utilisation accrue de la servitude n° 94'653. L'aménagement de la voie de desserte prévue dans le cadre du projet de plan partiel d'affectation "La Cézille", actuellement en cours d'élaboration (le Service de l'aménagement du territoire a procédé à un premier examen préalable le 16 juin 2005) est de nature à résoudre le problème d'équipement de la parcelle no 296. A défaut d'accord entre les propriétaires concernés par la réalisation de cet aménagement, il appartiendra à la municipalité d'engager les démarches d'améliorations foncières nécessaires, voire de recourir à l'expropriation, conformément à son obligation d'équiper les zones à bâtir (art. 19 LAT; art. 49 ss LATC).

La municipalité n'a par conséquent pas abusé de son pouvoir d'appréciation en considérant – du moins implicitement – que les recourants n'avaient pas établi qu'ils disposaient d'un titre juridique suffisant pour aménager la voie d'accès projetée sur l'assiette de la servitude n° 64'653.

c) On observe de surcroît que le projet mis à l'enquête prévoit un raccordement au réseau communal d'évacuation des eaux par des canalisations traversant les parcelles n° 817, 304, 302, 306 et 701. Or la parcelle n° 296 n'est au bénéfice d'aucune servitude pour le passage de canalisations sur ces biens-fonds. Sur ce point aussi, l'une des conditions de l'art. 104 al. 3 LATC n'est pas remplie, et c'est à juste titre que la municipalité a refusé le permis de construire.

4. Conformément aux art. 38 et 55 LJPA, un émoulement sera mis à la charge des recourants déboutés. La Municipalité de Bassins et les parties opposées au recours ayant procédé elles-mêmes, sans recourir au service d'un mandataire professionnel, il n'y a pas lieu de leur allouer de dépens.

Par ces motifs
le Tribunal administratif

arrête:

- I. Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.
- II. Un émolument de 2'500 (deux mille cinq cents) francs est mis à la charge de Jean-Pierre Butikofer et Yves Luthy, solidairement.
- III. Il n'est pas alloué de dépens.

Lausanne, le 1^{er} septembre 2005

Le président:

Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint

