

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

IIe COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 10 novembre 2006

Statuant sur les recours interjetés les 17 et 19 novembre 2004 respectivement
(2A 04 110 et 111)

par

Z. et consorts,

et par

la Commune de Le MOURET, agissant par son Conseil,

contre

la décision rendue par **le Préfet du district de la Sarine** suite au recours de **X. et Y.**,
à Le Mouret, représentés par Me P., contre l'arrêt de la **Commune de Le Mouret** du
24 janvier 2004;

**(Haie vive; dérogation à la hauteur et mesures de circulation / art. 93 al. 4, 94 al.
2 et 128 al. 2 LR, 5 LALCR)**

C o n s i d é r a n t :

En fait:

- A. X. et Y. sont propriétaires d'une villa sise sur l'art. a du registre foncier de la Commune de Le Mouret, village de Bonnefontaine. La parcelle est ceinte d'une haie de thuyas qui longe notamment la route du Plentcho.

Le 3 décembre 2002, suite à la requête de la commune et dans le but de régler les priorités et d'améliorer la sécurité du trafic en général dans ce secteur, le Service des ponts et chaussées a ordonné, entre autres mesures de circulation, la mise en signalisation à sens unique sur le chemin du Plentcho entre l'accès depuis la route de Montécu et le débouché sur la route cantonale Le Mouret - Giffers.

- B. Par courrier du 7 août 2003, la commune a demandé aux époux X et Y. de déplacer la totalité de leur haie à 1,65 m du bord de la route et de la ramener à une hauteur maximale de 90 cm. Suite à l'opposition des intéressés, la commune les a informés, le 13 novembre 2003, qu'elle était prête à accorder une dérogation quant à la distance du bord de la chaussée pour autant que la haie soit taillée sans délai à la hauteur maximale autorisée. Les époux X. et Y. ont pris certaines mesures mais ils ont refusé de ramener la hauteur de la haie au motif qu'une telle coupe entraînerait leur dépérissement.

Finalement, le 24 janvier 2004, la commune a confirmé sa position formulée le 13 novembre 2003. Elle a ainsi exigé la taille de la haie à une hauteur de 90 cm jusqu'au 30 mars 2004 et octroyé une dérogation à la distance à la route au sens de l'art. 93 al. 4 de la loi sur les routes (LR; RSF 741.1).

- C. Statuant sur recours, le 22 octobre 2004, le Préfet du district de la Sarine a annulé la décision de l'autorité communale et ainsi libéré les époux de l'obligation de tailler leur haie. Il a également précisé que ces derniers n'avaient pas à remettre en état les lieux. En revanche, il a invité la commune, d'une part, à installer un miroir chauffant en face de la propriété de la famille Z. et consorts et, d'autre part, à délimiter sur le chemin du Plentcho une zone réservée à l'usage des piétons. La prise en charge des frais relatifs à ces mesures devait être réglé d'entente entre la commune et les recourants et, à défaut, par une décision motivée de la commune, avec mention des voies de recours.

- D. Agissant le 17 novembre 2004, Z. et consorts ont saisi le Tribunal administratif. Ils demandent que la haie des époux X. et Y. soit élaguée à la limite du domaine communal puis ramenée à distance légale, cas échéant déplacée ou remplacée avec la participation active de la commune. Ils estiment en outre qu'il n'y pas lieu d'installer un miroir chauffant. A l'appui de leur recours, ils invoquent, en substance, que la haie empiète largement sur le domaine public, qu'elle gêne leur sortie privée et que le principe de la proportionnalité plaide en faveur du rétablissement de l'état de droit. Selon eux, le miroir chauffant n'est pas une solution satisfaisante sous l'angle de la sécurité.

Le 19 novembre 2004, la Commune de Le Mouret a également interjeté recours. Elle reproche au préfet de ne pas avoir tenu compte de la détermination du Service des ponts chaussées selon laquelle les mesures de circulation ordonnées sont contraires aux dispositions légales et, de surcroît, inopérantes. Elle invoque également l'inégalité de traitement par rapport aux autres bordiers propriétaires de haies. Enfin, elle ne voit pas pourquoi la commune devrait participer financièrement à la mise en place d'infrastructures routières découlant de la décision des intimés X. et Y. de ne pas tailler leurs thuyas.

- E. Les recours visant le même objet, le Juge délégué à l'instruction a joint en une même procédure les deux causes, en application de l'art. 42 al. 1 let. b du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).
- F. L'autorité intimée renvoie à sa décision attaquée pour conclure au rejet du recours.

Le Service des ponts et chaussées confirme son préavis du 19 août 2004 selon lequel le débouché de la propriété Z. et consorts ne répond pas aux conditions permettant la pose d'un miroir. De même, le marquage du sol par une bande jaune pour les piétons n'est pas une solution optimale. Afin d'assurer de bonnes conditions de sécurité, en particulier pour les piétons, la taille des thuyas s'impose.

Les intimés X. et Y. concluent principalement à l'irrecevabilité du recours qui ne contient que des considérations générales, des développements juridiques abstraits et des renvois à l'argumentation présentée dans d'autres écritures. D'après eux, les conditions de l'art. 81 al. 1 CPJA ne sont donc pas remplies. Subsidiairement, ils proposent le rejet du recours.

En droit:

1. Le préfet a admis sa compétence et statué sur le recours interjeté par les intimés contre la décision de la commune sur la base des art. 132a de la loi sur les routes (LR; RSF 741.1) et 116 al. 2 CPJA. Les décisions prises en application des ces dispositions sont sujettes à recours conformément au CPJA. La compétence pour en connaître appartient au Tribunal administratif, en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c CPJA.

2. a) Les intimés concluent à l'irrecevabilité des recours pour défaut de motivation.

Conformément à l'art. 81 al. 1 CPJA, le mémoire (de recours) contient, sous peine d'irrecevabilité, les conclusions du recourant et ses motifs. Selon la pratique constante du Tribunal administratif, une absence totale de conclusions et de motivation dans le mémoire de recours est une cause d'irrecevabilité; dans ce cas, l'autorité de recours n'a pas la possibilité de faire usage de l'art. 82 al. 1 CPJA pour procéder à la réparation de l'informalité, cette faculté étant réservée aux situations prévues par l'art. 81 al. 2 CPJA, soit uniquement lorsque les moyens de preuve, les pièces ou la signature manquent (RFJ 1993 p. 351 et 352; cf. également ATA non publié du 1^{er} février 2001 dans la cause P. R. contre la Direction des travaux publics).

b) Le recours de la commune remplit manifestement à ces conditions. En effet, celle-ci reproche à l'autorité intimée d'avoir rendu une décision qui viole la LR et le principe de l'égalité de traitement. Certes, elle ne prend pas de conclusions expresses mais celles-ci se dégagent clairement de l'acte de recours. Manifestement, elle souhaite l'annulation de la décision entreprise et la confirmation de l'obligation de tailler la haie à une hauteur maximale de 0,9 m.

Pour leur part, les voisins concernés concluent à la taille de la haie à la limite du domaine communal, dans un premier temps, puis à ce qu'elle soit ramenée à distance légale, avec la participation active de la commune. Ils contestent en outre l'installation d'un miroir chauffant. A l'appui de leurs conclusions, ils invoquent, en substance, la sécurité des usagers du chemin du Plentcho. Ils expliquent sur quels points et pour quelle raison la décision du préfet de n'exiger ni la réduction ni le déplacement de la haie leur paraît insoutenable. Le recours répond ainsi aux exigences minimales prescrites par l'art. 81 al. 1 CPJA.

- c) De surcroît interjetés dans le délai légal par la commune et des voisins qui sont incontestablement touchés par la décision litigieuse (art. 76 et 79 CPJA), les recours sont recevables à la forme.

Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur leurs mérites.

- d) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal administratif ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).
2. a) Selon l'art. 5 de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR; RSF 781.1), la Direction en charge des routes (la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, ci-après DAEC) édicte les mesures durables pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur les routes et sur les aires de circulation publique appartenant à des particuliers (al. 1); elle est l'autorité compétente en matière de signalisation routière (al. 2). Les compétences dévolues à la DAEC sont exercées par l'intermédiaire du Service des ponts et chaussées, en vertu de l'art. 128 al. 2 LR. Les décisions rendues par ce service en application de l'art. 5 LALCR peuvent être contestées auprès du Tribunal administratif qui statue en dernière instance cantonale conformément à l'art. 114 al. 1 let a CPJA (cf. notamment ATA du 29 décembre 2004, C. de Fétigny).

Il ressort des dispositions qui précèdent que l'introduction de signalisations routières sur le territoire de la commune ne ressortit pas à la compétence du préfet. Par conséquent, les mesures de circulation prises par ce dernier dans le cadre de la décision sur recours doivent être annulées.

- b) Même à supposer que le préfet soit l'autorité compétente, les mesures préconisées sont erronées. En effet, ainsi que l'a relevé à juste titre le Service des ponts et chaussées, la pose d'un miroir est un palliatif qui suppose, entre autres conditions, que les dispositions des art. 93 ss LR soient respectées. Or, tel n'est manifestement pas le cas. Par ailleurs, le problème de visibilité se pose non seulement au débouché de la propriété des recourants sur le chemin du Plentcho mais également à de nombreuses autres sorties privées. Cela supposerait donc l'installation de miroirs à chacun de ces sorties et pas seulement au débouché des recourants. Quant au marquage au sol d'une bande longitudinale jaune pour piétons, il s'agit d'une solution provisoire ou transitoire, prise lorsqu'il s'avère impossible de construire une séparation entre les zones réservées aux piétons et la

chaussée. Les véhicules ne doivent utiliser ces passagers longitudinaux réservés aux piétons que s'ils n'entravent pas la circulation de ces derniers. Cette mesure n'entre en ligne de compte qu'à titre exceptionnel et n'augmente guère la sécurité des piétons. Les exceptions qui justifient un marquage par une bande longitudinale sont, par exemple, les rétrécissements de la chaussée et les routes étroites où règne un fort trafic de piétons (cf. Documentation Bureau suisse de prévention des accidents, Berne 1995). En l'occurrence, le chemin de Plentcho est, certes, étroit mais il est à sens unique et le trafic piétons n'est pas significatif. Par ailleurs, le problème de la visibilité n'est pas résolu. Le marquage au sol n'est donc pas la mesure adéquate.

3. a) Selon l'art. 93 LR, les fonds privés ou publics avoisinant la route ne doivent pas être dotés de constructions, d'installations, dépôts ou plantations susceptibles de créer un danger pour la circulation, ni être le lieu d'activités pouvant constituer un tel danger (a. 1). L'utilisation de ces fonds ne doit, notamment, pas restreindre la visibilité pour les usagers de la route et des accès, ni porter une ombre excessive sur la route, ni aggraver des nuisances pour les voisins (al. 2).

L'art. 93a LR précise, en outre, que les murs et clôtures ne peuvent être construits, rétablis ou exhausés à moins de 1,65 m du bord de la chaussée correspondant. Cette distance peut être augmentée par voie de règlement communal (al. 1 LR). La hauteur maximale des murs et clôtures implantés à 1,65 m de la chaussée est de 1 mètre dès le niveau du bord de la chaussée correspondant. Au-delà de cette distance de 1,65 m, une hauteur supérieure est admise, pour autant qu'elle ne constitue pas un obstacle pour la visibilité des usagers (art. 93a al. 3 LR).

Enfin, aux termes de l'art. 94, sur les tronçons rectilignes, les branches des haies vives doivent être distantes d'au moins 1,65 m du bord de la chaussée le long des routes publiques. Elles doivent être taillées chaque année, avant le 1^{er} novembre (al. 1). Elles ne doivent pas s'élever à plus de 90 centimètres au-dessus du niveau de la chaussée (al. 2). Dans les courbes et à leur approche, les plantations sont interdites à l'intérieur des limites de construction, lorsqu'elles constituent un obstacle pour la visibilité des usagers (al. 3)

- b) Il n'est pas contesté que la hauteur de la haie litigieuse est largement supérieure à la hauteur maximale de 90 centimètres fixées à l'art. 94 al. 2 LR. Certes, au fil des ans, les intimés l'ont ramenée de 3 à 1,75 m. Il n'en demeure pas moins que cette hauteur présente un danger certain pour la

circulation compte tenu également du fait que la distance de 1,65 m du bord de la chaussée n'est non plus respectée.

Pour des raisons de sécurité, la commune a exigé la taille des thuyas à la hauteur maximale de 90 centimètres. Au regard du principe de la proportionnalité, elle n'a, en revanche, pas imposé le déplacement de la plantation et octroyé aux intimés une dérogation à la distance à la route.

Statuant sur recours des intimés, le préfet a jugé que l'intérêt public à la sécurité routière et celui, privé, des recourants, s'opposent à l'octroi de dérogations. Il a cependant renoncé à exiger le rétablissement de l'état de droit pour des raisons de proportionnalité et annulé la décision de la communale obligeant les intimés à tailler leur haie.

- c) Il ne fait aucun doute que la haie litigieuse ne respecte pas les dispositions légales précitées s'agissant de la distance au bord de la chaussée et de la hauteur.

La seule question à résoudre est par conséquent celle de savoir si c'est à juste titre que, au nom du principe de la proportionnalité, l'autorité intimée a renoncé à exiger des intimés le rétablissement de l'état de droit.

- 4. a) Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant le fait accompli doit en effet s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 108 la 216 consid. 4b p. 218). L'autorité renoncera cependant à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle (ATF 123 II 248 consid. 4a p. 255). Ces principes applicables en police des constructions (cf. art. 193 al. 3 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions; RSF 710.1) sont également valables pour des murs, clôtures ou plantations érigées le long des routes publiques et qui sont susceptibles de créer un danger pour la circulation.
- b) S'agissant de la hauteur de la haie, les intimés ne sauraient se prévaloir de leur bonne foi. En effet, ils affirment n'avoir eu de cesse de réduire progressivement la taille de la haie puisque, depuis 1988, ils l'ont ramenée à

1,75. Par ailleurs, le problème de la visibilité dû au non-respect de la LR a été soulevé déjà en 1990 - 1991 lorsque la Commune de Bonnefontaine projetait de mettre en sens unique le chemin de Plentcho et celui du Pafuet. Différentes interventions semblent également avoir été faites auprès du précédent propriétaire du fonds. Les intimés ne font d'ailleurs état d'aucune promesse que leur aurait faite l'autorité communale quant au maintien d'une hauteur qu'ils jugent nécessaire. Enfin, ils n'ignoraient pas que la haie vive constitue une barrière visuelle et présente un danger pour la circulation. Or, la Cour constate que l'atteinte au droit n'est pas mineure. L'intérêt public à assurer la sécurité des usagers l'emporte incontestablement sur l'intérêt privé, de pure convenance, des intimés à s'opposer à la taille de leur haie. Dans le cadre de leur recours au préfet, les intimés ont fait part de leur crainte du risque de dépérissement qu'entraînerait une taille des thuyas à une hauteur de 90 cm. Or, de l'attestation du paysagiste sur laquelle ils s'appuient, ce dernier affirme notamment ne pas pouvoir exclure formellement (souligné dans le texte) un risque de dépérissement des thuyas suivant les conditions d'enracinement dans l'accotement de la chaussée et que la repousse de la partie supérieure de la haie nécessitera deux à trois ans au minimum, pour autant que le choc généré par la taille ait été résorbé par les végétaux. Selon un autre paysagiste, interrogé par la commune, une telle intervention ne met aucunement en danger la haie. La Cour constate ainsi que, de l'avis de professionnels, s'il ne peut être formellement exclu, le risque de dépérissement est pratiquement nul. Si, malgré tout, il se concrétisait, les plantes atteintes pourraient facilement être remplacées par de nouvelles pousses à frs. 93.- la pièce, selon le devis produit par les intimés. Les frais de taille et de remplacement ne paraissent dès lors pas excessifs.

En revanche, les travaux de remise à la distance légale sont estimés à environ frs. 25'000.-. La commune et le préfet n'ont pas jugé nécessaire d'en exiger la modification. Pour sa part, le Service des ponts et chaussées considère que le problème devrait être réglé sur l'ensemble du secteur. Au regard du principe de la proportionnalité mais aussi du fait que ce défaut semble commun à la plupart des fonds, c'est à juste titre que la commune et le préfet ont renoncé à exiger des intimés qu'ils arrachent leur haie et la replante à distance légale. A tout le moins, il peut être renoncé, dans un premier temps, à une mesure aussi radicale. Il convient, en effet, de laisser aux autorités compétentes le temps d'examiner si la taille de la haie suffit à assurer la sécurité de la circulation ou si, au contraire, des mesures supplémentaires pour l'ensemble du secteur s'avèrent nécessaires. Ce n'est qu'une fois cette étude réalisée que la commune sera en mesure d'octroyer ou non une dérogation à la distance pour la haie vive des intimés.

5. Au vu de ce qui précède, les recours doivent être admis et la décision du préfet annulée. Partant, il est ordonné aux intimés de tailler leur haie à une hauteur maximale de 0,90 m. Cette opération devra se faire jusqu'au 21 décembre 2006 au plus tard. En revanche, l'implantation de la haie peut rester en l'état, sous réserve d'un examen ultérieur par les autorités compétentes (cf. consid. 4c).

L'autorité communale est chargée de veiller à l'application de la mesure ordonnée dans le terme fixé. Cas échéant, elle fera exécuter les travaux nécessaires, conformément à l'art. 126a LR.

6. La partie qui succombe supporte les frais de justice, conformément à l'art. 131 al. 1 CPJA. Cependant, ils ne peuvent être exigés du préfet, en vertu de l'art. 133 CPJA. Par conséquent, les frais de la présente procédure seront mis, par moitié, à la charge des intimés, en application des art. 131 CPJA et 1, 2 et 3 du Tarif des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12).

Il n'est pas octroyé d'indemnité de partie (art. 137 al. 1 CPJA).

202.32; 202.45