

BGer 1C 283/2021 vom 21. Juli 2022

Bundesgericht, 2022-07-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_283_2021

FR: TF 1C 283/2021 du 21 juillet 2022

IT: TF 1C 283/2021 del 21 luglio 2022

Regeste

Permis de construire dans un site protégé | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Le recours, formé dans le délai utile (art. 100 al. 1 LTF) contre un arrêt final rendu en dernière instance cantonale, dans une cause de droit public, est recevable au regard des art. 82 let. a, 86 al. 1 et 90 LTF. La qualité pour recourir des recourantes est toutefois contestée.

E. 2

En vertu de l' art. 89 al. 1 LTF , a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Ont aussi qualité pour recourir les organisations auxquelles une autre loi fédérale accorde un droit de recours (art. 89 al. 2 let . d LTF).

E. 3.1

La recourante Helvetia Nostra (recourante 1) se prévaut des art. 89 al. 2 let . d LTF et 12 LPN pour fonder sa qualité pour recourir.

E. 3.1.1

Selon l' art. 12 al. 1 let. b LPN , les organisations actives au niveau national qui se vouent à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables, dans les domaines du droit visés depuis dix ans au moins par leurs statuts (cf. art. 12 al. 2 LPN), et qui poursuivent un but non lucratif, ont qualité pour recourir contre les décisions des autorités cantonales ou fédérales. Le Conseil fédéral désigne les organisations qui ont qualité pour recourir (art. 12 al. 3 LPN). La recourante 1 est mentionnée au chiffre 9 de l'annexe à l'ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage (ODO; RS 814.076). A ce titre, elle bénéficie en principe de la qualité pour agir par la voie du recours en matière de droit public, en tant qu'elle allègue que la décision litigieuse est susceptible de porter atteinte aux intérêts de la nature et du paysage. Il n'en va pas de même de l'Association Sauver Lavaux (recourante 2), qui n'y figure pas. L'habilitation prévue par l' art. 12 al. 1 LPN concerne toutefois exclusivement le recours contre des décisions prises dans l'accomplissement de tâches de la Confédération selon les art. 78 al. 2 Cst. et 2 LPN; l' art. 12 LPN est en effet inclus dans le chapitre premier de cette loi, intitulé " Protection de la

nature, protection du paysage et conservation des monuments historiques dans l'accomplissement des tâches de la Confédération " (cf. ATF 138 II 281 consid. 4.4; 121 II 190 consid. 2c; 120 Ib 27 consid. 2c; arrêt 1C_475/2020 du 22 mars 2022 consid. 2.1).

E. 3.1.2

Selon l' art. 78 al. 1 Cst. , la protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons (cf. toutefois les al. 4 et 5 concernant la protection de la faune et de la flore et le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité, ainsi que la protection des espèces menacées d'extinction, des marais et des sites marécageux présentant un intérêt national). Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine. Elle ménage les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels; elle les conserve dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige (art. 78 al. 2 Cst.). L' art. 2 al. 1 LPN précise de manière non exhaustive ce qu'il faut entendre par accomplissement d'une tâche de la Confédération au sens de l' art. 78 al. 2 Cst. En font notamment partie l'élaboration de projets, la construction et la modification d'ouvrages et d'installations par la Confédération, ses instituts et ses établissements, par exemple les bâtiments et les installations de l'administration fédérale, les routes nationales, les bâtiments et installations des Chemins de fer fédéraux (art. 2 let. a LPN). L'octroi de concessions et d'autorisations, par exemple pour la construction et l'exploitation d'installations de transport et de communications (y compris l'approbation des plans), d'ouvrages et d'installations servant au transport d'énergie, de liquides ou de gaz, ou à la transmission de messages, ainsi que l'octroi d'autorisation de défrichements relèvent de l'accomplissement de la Confédération (art. 2 let. b LPN). L'autorité cantonale peut également accomplir une tâche fédérale lorsqu'une subvention pour des mesures de planification, pour des installations et des ouvrages, tels que les améliorations foncières, l'assainissement de bâtiments agricoles, les corrections de cours d'eau, les installations de protection des eaux et les installations de communications est allouée (art. 2 let. c LPN). Les décisions des autorités cantonales concernant les projets qui, selon toute vraisemblance, ne seront réalisés qu'avec les subventions visées à l'al. 1, let. c, sont assimilées à l'accomplissement de tâches de la Confédération (art. 2 al. 2 LPN). Selon une jurisprudence constante, il peut également y avoir une tâche fédérale lorsqu'une autorité cantonale prend une décision (cf. l'énumération à l' ATF 139 II 271 consid. 9.2). Il faut toutefois que la décision attaquée concerne un domaine relevant de la compétence de la Confédération, qui est réglé par le droit fédéral, et qu'il présente un lien avec la protection de la nature, du paysage et du patrimoine. C'est le cas, d'une part, lorsque la réglementation de droit fédéral vise (au moins aussi) la protection de la nature, du paysage et des sites; d'autre part, l'existence d'une tâche fédérale est admise lorsque le mandat de la Confédération comporte un risque d'atteinte à la nature, aux paysages ou aux sites dignes de protection et qu'il faut donc garantir la prise en considération des aspects liés à la protection de la nature et du paysage (ATF 144 II 218 consid. 3.3; 139 II 271 consid. 9.3 et 9.4; arrêt 1C_179/2015 du 11 mai 2016 consid. 2.2). Dans le domaine du droit de la construction et de l'aménagement du territoire, les cantons sont en principe compétents (art. 75 al. 1 Cst.). Ainsi, les organisations d'importance nationale au sens de l' art. 12 LPN ne peuvent se plaindre d'une violation de l' art. 22 LAT , la procédure d'autorisation de construire ne constituant pas un mode d'exécution d'une tâche de la Confédération au sens de l' art. 2 LPN (ATF 112 Ib 70 ; 107 Ib 114 consid. 2a; arrêts 1C_393/2011 du 3 juillet 2012 consid. 6.1; 1A.210/1992 du 22 septembre 1994 consid. 1d). En revanche, lorsque l'autorité statue sur l'octroi d'une autorisation exceptionnelle de construire hors de la zone à bâtir selon les art.

24 ss LAT (RS 700), elle accomplit une tâche de la Confédération (cf. ATF 112 Ib 70 consid. 4b; arrêt 1C_312/2016 du 3 avril 2017 consid. 1.1). De même, l'octroi d'une autorisation de construire une installation de téléphonie ou la délivrance d'un permis de construire une résidence secondaire en violation de l' art. 75b Cst. relèvent d'une tâche de la Confédération (cf. ATF 139 II 271 consid. 11.2; 131 II 545 consid. 2.2).

E. 3.1.3

En l'espèce, la recourante 1 admet que le litige porte sur une demande de permis de construire qui ne relève en principe pas de l'accomplissement d'une tâche fédérale. Elle met toutefois en exergue la convergence des protections résultant du recensement du site dans lequel le projet litigieux doit prendre place dans divers inventaires sur le plan international, fédéral et cantonal. Ces éléments justifieraient d'admettre que l'on se trouve dans l'accomplissement d'une tâche fédérale au sens des art. 78 al. 2 Cst. et 2 LPN.

Conformément à l' art. 5 al. 1 LPN qui donne mandat au Conseil fédéral en ce sens, l'ordonnance du 13 novembre 2019 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS; RS 451.12) recense les sites construits d'importance nationale; de même, l'ordonnance du 29 mars 2017 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP; RS 451.11) répertorie les paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale. En l'espèce, il ressort de l'arrêt entrepris que le Lavaux, dans lequel se trouve le hameau Treytorrens, est inscrit à l'IFP ainsi que sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO; le hameau Treytorrens est en outre recensé comme hameau d'importance nationale dans l'ISOS. Certes, l'inscription du site en cause dans des inventaires fédéraux permet de démontrer qu'en tant qu'objet d'importance nationale, il mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible (art. 6 al. 1 LPN). La LPN n'impose toutefois pas directement aux cantons de protéger les sites naturels ou les monuments historiques, mêmes s'ils sont reconnus d'importance nationale; comme relevé plus haut (cf. supra consid. 3.1.2), les règles pertinentes relèvent du droit cantonal selon l' art. 78 al. 1 Cst. et les cantons ne reçoivent du législateur fédéral aucun mandat à cet égard (ATF 121 II 190 consid. 3c/bb; arrêts 1C_196/2010 du 16 février 2011 consid. 1.2; 1A.270/1996 du 25 juin 1997 consid. 2b/aa). Cela étant, de par leur nature, les inventaires fédéraux prévus à l' art. 5 LPN - dont font partie notamment l'ISOS et l'IFP - sont assimilés matériellement à des conceptions et à des plans sectoriels au sens de l' art. 13 LAT . A ce titre, les cantons doivent en tenir compte, dans leur planification directrice (art. 6 al. 4 LAT). Ainsi, en raison de la force obligatoire des plans directeurs pour les autorités (art. 9 LAT), les conditions de protection figurant dans les inventaires fédéraux se retrouvent dans les plans d'affectation (art. 14 ss LAT). En principe, les inventaires ISOS et IFP doivent donc être transcrits dans les plans directeurs cantonaux, puis dans la planification locale au moyen des instruments prévus à l' art. 17 LAT . Ces mesures lient non seulement les autorités dans l'exécution de leurs tâches, mais également les particuliers (ATF 135 II 209 consid. 2.1; arrêts 1C_180/2019 du 16 mars 2021 consid. 5.1; 1C_250/2019 du 8 mai 2020 consid. 4.2). Il en va de même des objectifs de protection de la Convention du 23 novembre 1972 pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (Convention de l'UNESCO; RS 0.451.41) : les cantons doivent en tenir compte dans leur planification directrice (cf. arrêt 1C_131/2015 du 16 octobre 2015 consid. 3.2; DAVID BOULAZ, La protection du paysage, 2017, no 2.2.6.2, p. 60). Il s'ensuit que la mise en oeuvre concrète des inventaires fédéraux et de la Convention de l'UNESCO, sous la forme de dispositions générales de protection des paysages, sites et monuments est laissée au droit cantonal et doit avoir lieu par la voie des plans d'affectation (art. 14 ss LAT ; cf. arrêt

1C_700/2013 du 11 mars 2014 consid. 2.2). Ainsi, comme le relève la jurisprudence qu'il n'y a pas lieu de modifier, en dehors d'exceptions qui ne sont pas réalisées ici (cf. supra consid. 3.1.2), l'octroi par une autorité communale d'une autorisation de construire en zone à bâtir ne relève pas d'une tâche de la Confédération, quand bien même le projet litigieux prend place dans un site inscrit dans un inventaire international, fédéral et a fortiori cantonal (cf. ATF 135 II 209 consid. 2.1; voir également les arrêts 1C_475/2020 du 22 mars 2022 consid. 2.1; 1C_700/2013 du 11 mars 2014 consid. 2.3; 1C_393/2011 du 3 juillet 2012 consid. 6.1). Quant à l'allégation selon laquelle la pesée des intérêts - qu'impliquaient les inscriptions au niveau international et national du site litigieux - n'aurait pas effectuée au stade de l'élaboration du PQ " Treytorrens-Nord ", elle apparaît tardive dans la mesure où ce plan de quartier n'a pas été contesté en temps utile. Quoi qu'il en soit, l'adoption d'une nouvelle planification n'est pas en soi considérée comme une tâche fédérale, étant précisé qu'il n'est pas prétendu en l'espèce que l'adoption du PQ " Treytorrens-Nord " aurait entraîné un nouveau classement en zone à bâtir (cf. ATF 142 II 509 consid. 2.3 et 2.7; arrêt 1C_180/2019 du 16 mars 2021 consid. 5.2.1). La recourante 1 ne saurait dès lors fonder sa qualité pour recourir sur l' art. 89 al. 2 let . d LTF en relation avec l' art. 12 al. 1 LPN .

E. 3.2

La recourante 2 soutient, pour sa part, que la qualité pour agir devrait lui être reconnue sur la base des art. 52a al. 2 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.1) et 89 al. 1 LTF. La disposition cantonale qu'elle invoque n'entre toutefois pas en ligne de compte dans la mesure où ce droit de recours ne s'applique pas devant le Tribunal fédéral (cf. art. 89 al. 2 let . d LTF; arrêt 1C_17/2020 du 3 février 2022 consid. 2.2). Il s'agit dès lors d'examiner si sa qualité pour recourir, de même que celle de la recourante 1, peut se fonder sur l' art. 89 al. 1 LTF .

E. 3.2.1

Pour satisfaire aux critères de l' art. 89 al. 1 LTF , la partie recourante doit se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Elle doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'elle est touchée dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général, de manière à exclure l'action populaire (cf. ATF 144 I 43 consid. 2.1; 137 II 30 consid. 2.2.3 et 2.3; 133 II 249 consid. 1.3.1). Il incombe à la partie recourante d'alléguer les faits propres à fonder sa qualité pour agir lorsqu'ils ne ressortent pas à l'évidence de la décision attaquée ou du dossier de la cause (ATF 139 II 499 consid. 2.2; 133 II 249 consid. 1.1). S'agissant plus particulièrement d'une association jouissant de la personnalité juridique, elle est autorisée à former un recours en matière de droit public en son nom propre lorsqu'elle est touchée dans ses intérêts dignes de protection au sens de la jurisprudence précitée. De même, sans être elle-même touchée par la décision entreprise, une association peut être admise à agir par la voie du recours en matière de droit public (nommé alors recours corporatif), pour autant qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts dignes de protection de ses membres, que ces intérêts soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, que chacun de ceux-ci ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel. En revanche, elle ne peut prendre fait et cause pour l'un de ses membres ou pour une minorité d'entre eux (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4; 133 V 239 consid. 6.4).

E. 3.2.2

En l'espèce, les recourantes ne démontrent pas, comme il leur appartenait de le faire, que la qualité pour agir devrait leur être reconnue parce qu'elles seraient directement touchées dans leurs intérêts propres et dignes de protection de la même manière qu'un particulier. Le but statutaire invoqué par la recourante 2, à savoir la sauvegarde du vignoble et des sites du Lavaux (cf. art. III de ses statuts), ne suffit pas à lui reconnaître un intérêt digne de protection à obtenir l'annulation de l'arrêt attaqué. Ce n'est que de façon indirecte qu'elle est concernée, voire atteinte, par le projet litigieux. Rien n'indique que ce projet la toucherait elle, respectivement la recourante 1 plus que la généralité des administrés ou toute autre personne témoignant d'un intérêt marqué pour la préservation du patrimoine (cf. arrêts 1C_499/2020 du 24 septembre 2020 consid. 2; 1C_514/2017 du 4 octobre 2017 consid. 2). On ne voit pas quelle utilité pratique l'annulation de l'arrêt leur procurerait, étant précisé que l'intérêt général à une application correcte du droit est insuffisant en soi à leur reconnaître la qualité pour agir (ATF 145 V 128 consid. 2.1). La recourante 2 n'établit pas davantage qu'elle remplirait les conditions du recours corporatif. Elle ne fournit en particulier aucune indication sur la qualité pour agir de ses membres.

E. 3.3

En définitive, les recourantes n'ont pas la qualité pour attaquer la décision sur le fond au sens de l' art. 89 LTF . Elles ne se plaignent au surplus pas de la violation de leurs droits de partie à la procédure équivalant à un déni de justice formel, susceptible d'être séparé du fond (ATF 141 IV 1 consid. 1.1).

E. 4

Il en découle que le recours doit être déclaré irrecevable. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres griefs soulevés par les recourantes qui deviennent sans objet. Les recourantes, qui succombent, doivent supporter les frais judiciaires (art. 65 et 66 LTF). Il n'est pas alloué de dépens aux intimés, qui ont agi sans l'assistance d'un mandataire (art. 68 al. 2 LTF), ni à la municipalité, celle-ci ayant procédé dans l'exercice de ses attributions officielles (art. 68 al. 3 LTF).

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