

BGer 1C_429/2017 vom 25. Juli 2018

Bundesgericht, 2018-07-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_429_2017

FR: TF 1C_429/2017 du 25 juillet 2018

IT: TF 1C_429/2017 del 25 luglio 2018

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans une cause relevant de l'aménagement du territoire (art. 82 let. a LTF et 34 al. 1 LAT [RS 700]), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure devant l'instance cantonale; elle est particulièrement atteinte par l'arrêt attaqué et a un intérêt digne de protection à sa modification, celui-ci confirmant l'adoption d'un plan partiel d'affectation pour des parcelles directement contiguës à la sienne. Elle a ainsi qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

Les autres conditions de recevabilité sont réunies si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur les recours.

E. 2

La recourante fait valoir que le PPA litigieux n'est pas conforme aux exigences posées par la LAT et le plan directeur cantonal en matière d'intégration. Elle s'appuie en substance sur les buts et principes de l'aménagement du territoire édictés par la LAT, sur diverses stratégies du plan directeur cantonal vaudois, ainsi que sur l'art. 33 de la loi vaudoise du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux (LLavaux; RSV 701.43).

E. 2.1.1

Selon les buts de l' art. 1 al. 2 LAT , doivent être soutenus par des mesures d'aménagement les efforts entrepris notamment aux fins de protéger les bases naturelles de la vie (let. a), d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée et de créer un milieu bâti compact et favorable à l'exercice des activités économiques (let. a bis, b et b bis).

En outre, à teneur de l' art. 3 LAT , le paysage doit être préservé, notamment en veillant à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (al. 2 let. b); les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques doivent être aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée, notamment en répartissant judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et en les planifiant en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics (let. a), en prenant les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat (let. a bis) et en assurant des conditions dont dépend un approvisionnement suffisant en biens et services (let. d). L' art. 3 al. 4 LAT précise encore qu'il importe de déterminer selon des critères rationnels l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public, notamment en tenant compte des besoins spécifiques des régions [...] (let. a) en facilitant l'accès de la population aux

établissements de services publics (let. b), en évitant ou maintenant dans leur ensemble à un minimum les effets défavorables qu'exercent de telles implantations sur le milieu naturel, la population et l'économie (let. c).

E. 2.1.2

Les autorités en charge de l'aménagement du territoire, si elles bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification, doivent se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi cités ci-dessus (DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1981, n° 1 ad art. 3 LAT). Elles doivent également prendre en considération les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral de la protection de l'environnement au sens large, notamment la loi sur la protection de la nature et des sites (ATF 129 II 63 consid. 3.1 p. 68; 121 II 72 consid. 1d p. 76; 1C_425/2008 du 26 janvier 2009 consid. 3.2). Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT, RS 700.1]).

Combinés avec les buts de l' art. 1 LAT , les principes de l' art. 3 LAT ne constituent pas un système exempt de toute contradiction, mais doivent être intégrés à une pesée générale des intérêts en vue de la meilleure concordance possible. Qu'il faille harmoniser ces intérêts entre eux ne doit pas remettre en cause le caractère contraignant de leur prise en considération. Les principes de l'aménagement du territoire sont ainsi justiciables (ATF 112 Ia 65 consid. 4 p. 68; arrêts 1C_157/2014 du 4 novembre 2015 consid. 3.3 in ZBl 117 p. 444; 1C_528/2016 du 20 décembre 2017 consid. 6.1).

Dans un litige relatif à la modification d'un plan d'affectation, les critiques portant sur l'application des règles d'aménagement du territoire et le résultat de la pesée des intérêts relèvent ainsi du contrôle de la légalité, les intérêts à prendre en compte étant protégés par des normes du droit fédéral ou cantonal, dans le domaine de l'aménagement du territoire proprement dit ou dans d'autres domaines juridiques (ATF 132 II 408 consid. 4.3 p. 416). Le Tribunal fédéral examine en principe librement si les mesures d'aménagement du territoire répondent à un intérêt public et respectent le principe de la proportionnalité; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 135 I 176 consid. 6.1 p. 182; 132 II 408 consid. 4.3 p. 416 et les arrêts cités).

E. 2.1.3

A teneur de l'art. 1 LLavaux, le plan de protection de Lavaux tend à préserver l'identité et les caractéristiques propres de Lavaux ainsi que la valeur universelle exceptionnelle du site inscrit au Patrimoine mondial de l'Unesco en poursuivant les buts suivants:

- maintenir l'aire viticole et agricole à l'intérieur du périmètre du plan, ainsi que de favoriser les activités y relatives;
- favoriser l'équilibre entre populations rurale et non rurale ainsi qu'entre populations active sur place et active dans d'autres régions;
- diminuer la dépendance à l'égard des centres urbains, notamment en matière d'équipements collectifs;

- respecter le site construit et non construit, en empêchant toute atteinte qui puisse altérer le caractère et la beauté de la région de Lavaux;

- assurer une césure entre les régions fortement urbanisées de Lausanne et de Vevey.

L'art. 33 LLavaux prévoit que les communes veillent à opérer une transition correcte entre les territoires situés au voisinage du périmètre ou plan de protection, à l'extérieur de celui-ci, et les territoires compris à l'intérieur du périmètre.

Sous réserve des cas visés à l' art. 95 let . c à e LTF, la violation du droit cantonal ou communal ne constitue pas un motif de recours. Il est néanmoins possible de faire valoir que l'application des dispositions cantonales ou communales consacre une violation d'une norme de droit fédéral au sens de l' art. 95 let. a LTF , telle que l' art. 9 Cst. garantissant la protection contre l'arbitraire (ATF 138 V 67 consid. 2.2 p. 69; 134 II 349 consid. 3 p. 351). Appelé à revoir l'application faite d'une norme cantonale ou communale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat. Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (ATF 140 III 167 consid. 2.1 p. 168; 138 I 305 consid. 4.3 p. 319; 138 III 378 consid. 6.1 p. 379).

E. 2.2.1

La recourante concède que, par certains aspects, le nouveau PPA constitue une amélioration de la protection par rapport au PEP en vigueur. Cela étant, elle fait grief à la cour cantonale d'avoir avalisé une planification qui ne respecterait ni le plan directeur, ni l'objectif de sauvegarde préconisé lors de l'établissement de l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS), ni l'art. 33 LLavaux. Elle se prévaut de la position des biens-fonds concernés, dominante et en bordure du périmètre du plan de protection de Lavaux - lequel imposerait un impact visuel limité, voire inexistant, pour les constructions nouvelles à y édifier. Or le potentiel constructible offert par le plan litigieux augmenterait l'effet "bloc" de la construction existante, allongeant des façades déjà visibles de loin et augmentant la hauteur de l'immeuble.

E. 2.2.2

La cour cantonale a recensé les intérêts consacrés par la législation fédérale (cf. consid. 2.1.1 ci-dessus), les objectifs du plan directeur cantonal pertinents - à savoir les objectifs de densification de secteurs équipés et bien desservis par les transports publics, d'encouragement à une vision dynamique du patrimoine culturel conjuguant sauvegarde d'éléments patrimoniaux et intégration de nouvelles fonctions, de mise en valeur économique du patrimoine naturel -, ainsi que les objectifs poursuivis par le plan de protection de Lavaux.

Les premiers juges ont souligné les améliorations apportées par la nouvelle planification, qui affecte du terrain jusqu'alors constructible - près d'un cinquième de la surface régie par le plan - en zone viticole et en aire forestière. Ils ont également relevé que le secteur prévu pour l'extension de l'EMS n'était pas situé dans le périmètre du plan de protection de

Lavaux. La cour cantonale s'est également référée à l'objectif de sauvegarde mentionné dans la fiche de recensement établie à l'occasion de l'élaboration de l'ISOS. S'agissant de l'impact visuel du projet sur le site de Lavaux et le village de Chexbres, elle a constaté que plusieurs mesures d'intégration paysagère ont été prises pour en limiter les effets, essentiellement par le biais de règles de police des constructions. Enfin, elle a tenu compte du fait que des conditions précises étaient posées par le règlement pour déterminer le lauréat du concours d'architecture afin d'assurer un traitement architectural assurant une bonne intégration du projet dans le paysage viticole.

La cour cantonale a ensuite pris en considération le besoin avéré en lits d'EMS dans la région, le fait qu'aucun site proche n'était susceptible d'accueillir une telle structure et la conformité du choix de ce site avec les objectifs et mesures du plan directeur cantonal.

E. 2.2.3.1

A titre liminaire, il y a lieu de souligner que, lorsque la recourante se prévaut des objectifs de sauvegarde de l'ISOS, elle ne se réfère pas à un site d'importance nationale figurant dans les annexes de l'ordonnance du 9 septembre 1981 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS; RS 451.12), mais uniquement à une appréciation portée lors du recensement en vue de l'inventaire qualifiant le village de Chexbres de site d'importance régionale. En d'autres termes, le site ne fait pas partie de l'inventaire fédéral et l'appréciation portée lors du recensement n'a par conséquent pas de valeur juridique au sens du droit fédéral.

E. 2.2.3.2

On constate ensuite que la cour cantonale a tenu compte de l'ensemble des critères pertinents pour procéder à la pesée des intérêts en cause. La recourante, qui se prévaut des outils de protection (plan directeur cantonal, Lavaux, travaux préparatoires de l'ISOS), ne prétend au demeurant pas le contraire, ni ne s'appuie sur des éléments que la cour cantonale aurait méconnus.

Quant à la pesée des intérêts proprement dite, elle n'est pas critiquable. Le besoin en lits supplémentaires d'EMS est avéré. Le choix du lieu d'implantation est non seulement justifié par la structure déjà existante de l'EMS actuel, mais également par la desserte en transports publics ainsi que le souci de densifier un secteur déjà bâti. Les possibilités de construire sur un autre terrain et dans une autre commune ont été examinées, mais aucune solution alternative satisfaisante n'a été trouvée.

Face à ces éléments, la protection du site, contigu au périmètre du plan de protection d'un objet classé sur le plan fédéral et cantonal ainsi qu'au patrimoine mondial de l'UNESCO, nécessite une vigilance accrue. Il est constant que le secteur dans lequel est prévu le projet, en bordure de zone constructible et en une position dominante, est visible et sensible. Il est constant également qu'il n'est pas directement inclus dans un objet faisant l'objet d'une mesure de protection.

Selon les constatations de la cour cantonale, le PPA contient deux options d'agrandissement de l'EMS clairement définies par des cotes d'altitude, seuls 30 % des volumes d'évolution des constructions pouvant effectivement être utilisés, le règlement du PPA (RPPA) limitant la surface de plancher déterminante. L'orientation des périmètres d'évolution des constructions et la hauteur maximale ont été fixées dans le cadre de pourparlers avec l'association Sauver Lavaux.

La critique de la recourante est pour l'essentiel dirigée contre la volumétrie imposante de l'EMS, très visible selon elle du lac et de la partie est du périmètre de protection de Lavaux. Or, selon les photomontages et illustrations de maquettes au dossier (cf. p. 17 à 19 du rapport 47 OAT), les volumétries imposées par le RPPA consistent en une réalisation à l'ouest et en retrait du bâtiment existant, et/ou en contre-bas du bâtiment existant mais sur une hauteur moindre. Selon la première possibilité d'extension, la nouvelle réalisation devrait n'être que peu perceptible depuis le lac ou l'est, étant vraisemblablement admis que la vue de l'ouest et du nord ne serait quant à elle altérée qu'à très faible distance vu la configuration topographique. Quant à la seconde option, si, à l'examen des photomontages, elle apparaît certes assez massive, on rappelle que seuls 30 % du total des volumétries des deux options peuvent être exploités. Dans cette mesure, le bâtiment, limité quoi qu'il en soit dans sa hauteur, demeurerait dans des proportions raisonnables. En outre, le soin à accorder au traitement architectural imposé par le RPPA devrait en minimiser l'impact.

Dans ces circonstances, il semble que les doléances de la recourante sont en grande partie dirigées contre une atteinte au paysage déjà existante du fait de l'actuel bâtiment, dont la perception ne sera que peu modifiée par le projet. Si cela ne suffit évidemment pas à justifier n'importe quelle atteinte supplémentaire au site, vu le soin apporté au projet d'extension et les intérêts à sa réalisation, l'aggravation, moindre, de l'atteinte au paysage ne saurait en l'occurrence imposer la renonciation à un tel projet.

Compte tenu de tous ces éléments, la pesée des intérêts prescrite par le droit fédéral a été convenablement effectuée.

E. 2.2.3.3

En outre, on ne saurait qualifier d'arbitraire l'application de l'art. 33 LLavaux, la perception de la transition entre le périmètre de protection de Lavaux et le tissu bâti du village étant évidemment altérée par le bâtiment existant mais n'étant en réalité que peu modifiée par le projet en cause. La recourante affirme, sans le démontrer que les possibilités constructives du PPA sont sans rapport avec celles offertes par le règlement communal. Or, vu la contiguïté du projet avec le bâtiment déjà existant, sa moindre ampleur, et le terrain en pente, il n'est pas choquant de prévoir une annexe qui dépasse les dimensions des autres constructions du milieu bâti. Aussi, s'il est vrai que l'arrêt cantonal ne se réfère pas à l'art. 33 LLavaux, la solution qu'il consacre n'en est pas pour autant arbitraire au regard de cette norme. La recourante ne se plaint au demeurant pas d'une violation de son droit d'être entendue de ce point de vue, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'examiner si tel est le cas en raison de l'omission de la cour cantonale (art. 106 al. 2 LTF).

E. 2.3

Compte tenu de ce qui précède, le grief doit être écarté.

E. 3

La recourante fait valoir que le préavis rendu par la Commission cantonale consultative de Lavaux aurait dû être joint au dossier de mise à l'enquête publique. Cela n'ayant pas été le cas, la procédure de mise à l'enquête et les décisions qui s'en sont suivies devraient être déclarées nulles.

E. 3.1

L'art. 5a LLavaux institue la commission consultative de Lavaux (al. 1); celle-ci, sur requête du service en charge de l'aménagement du territoire, émet un avis au sujet des projets de

plans d'aménagement du territoire ou des modifications de ceux-ci qui ne sont pas de minime importance avant que leur procédure de légalisation ne soit engagée (al. 2).

E. 3.2

En l'espèce, selon l'état de fait de l'arrêt attaqué, le préavis de la commission relatif au premier projet a été inséré dans le document "préavis des services cantonaux consultés" joint au rapport d'examen préalable établi le 26 septembre 2014 par le SDT. Ce second document ne figurait apparemment pas au dossier d'enquête publique. Il était en revanche mentionné dans le rapport à l'intention de l'autorité cantonale chargée de l'approbation des plans au sens de l'art. 47 OAT.

Les premiers juges ont constaté que la législation cantonale en matière d'aménagement du territoire et des constructions ne prévoit pas expressément que les documents préparatoires et de travail soient tenus à la disposition du public pendant la durée de l'enquête publique. Se référant à la doctrine, ils ont souligné qu'il est souhaitable que les documents qui éclairent la solution proposée et permettent d'en comprendre la motivation figurent au dossier, en particulier le plan directeur communal, les projets alternatifs non retenus ou les esquisses du projet. Cela étant, ils ont retenu que, bien qu'il soit souhaitable qu'elle le fasse, la commune n'avait pas l'obligation de tenir ce préavis à disposition du public. Il ne ressortait en outre pas du dossier que la recourante aurait demandé ce document et que sa transmission lui aurait indûment été refusée.

Ce raisonnement n'est pas arbitraire. La recourante s'appuie sur les travaux préparatoires de l'art. 5a LLavaux, dont elle extrait que "l'avis de la commission doit faire partie du dossier pouvant être consulté par les intéressés dans le cadre des procédures d'enquête publique des projets". Or, comme le relève à juste titre la commune dans ses déterminations, s'agissant de planification, à l'inverse des procédures d'octroi de permis de construire, ce n'est que sur requête du SDT que la commission est consultée. Il est dès lors tout à fait soutenable de considérer que, dans un tel cas, le préavis requis de la commission ne figure pas au dossier.

En outre, comme l'ont relevé les autorités intimées, la recourante, qui ne pouvait, à la lecture du rapport 47 OAT, ignorer l'existence de ce document, n'a de toute évidence pas cherché à en prendre connaissance. En tout état, en ce qui la concerne, le vice aura été réparé en instance de recours devant la CDAP. Enfin, la recourante n'expose pas ce qui, dans ce préavis et dont les administrés ne prenaient ainsi pas connaissance à la seule lecture du dossier d'enquête, était d'une importance telle que sa méconnaissance justifie la nullité de la procédure. Elle ne fait au demeurant pas valoir que la connaissance de ce préavis aurait sensiblement modifié l'opinion du public et incité d'autres personnes à former opposition au projet.

La cour cantonale n'a ainsi pas fait preuve d'arbitraire en constatant que les règles de mise à l'enquête publique avaient été respectées.

E. 4

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté et l'arrêt attaqué confirmé. La recourante, qui succombe, s'acquittera des frais de justice (art. 66 al. 1 LTF). La commune, bien que représentée par un avocat, n'a pas droit à des dépens dès lors qu'elle obtient gain de cause 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.