

## **VD\_OMNI AC.2000.0212 vom 12. Juli 2006**

VD Tribunal cantonal, 2006-07-12, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2000.0212](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2000.0212)

FR: VD\_OMNI AC.2000.0212 du 12 juillet 2006

IT: VD\_OMNI AC.2000.0212 del 12 luglio 2006

### **Regeste**

GIUPPONE André et consort/Municipalité de St-Sulpice, Service immeubles, patrimoine et logistique | L'art. 79 LATC conduit à confirmer le refus d'un permis de construire prononcé par la municipalité lorsque le projet de construction va à l'encontre d'un projet de plan d'affectation communal adopté par le conseil communal, même lorsque ce plan n'a été mis à l'enquête puis adopté qu'après le dépôt du recours. Peu importe que les délais des art. 77 et 79 LATC n'aient pas été respectés, dès lors que l'objet du recours est le refus initial du permis de construire, et non pas le rejet d'une demande itérative introduite selon l'art. 77 al. 5 LATC (consid. 3). Pour le surplus, la question d'une application par analogie des art. 77 et 79 LATC à une procédure de classement au sens de la LPNMS souffre de rester indécise (consid. 2).

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Le présent litige est dirigé d'abord contre la décision de la Municipalité de Saint-Sulpice du 29 novembre 2000 refusant d'autoriser le démontage des cabanons sis sur la parcelle 557 et d'y construire une villa, au motif qu'une procédure de classement allait être ouverte en faveur desdits cabanons. Les recourants contestent encore, " pour autant que de besoin " la " décision du Département des infrastructures (...) décidant d'ouvrir une procédure de classement concernant la parcelle 557 et interdisant tous travaux en application de l'art. 17 al. 2 LPNMS ". On rappellera en liminaire que le site litigieux a fait l'objet d'un arrêté de classement pris le 20 mars 2002, lequel n'a pas encore acquis force exécutoire en raison du recours déposé à son encontre. Simultanément, ce site a fait l'objet d'un PPA adopté par le Conseil communal le 18 septembre 2002, qui n'est pas davantage entré vigueur à ce jour, pour le même motif.

#### **E. 2**

Il convient en premier lieu d'examiner l'incidence de la procédure de classement sur la présente procédure d'autorisation de construire. a) aa) Les art. 4 à 11bis LPNMS régissent la protection générale de la nature et des sites . Selon l'art. 4 al. 1 LPNMS, sont protégés conformément à la présente loi tous les objets, soit tous les territoires, paysages, sites, localités, immeubles, meubles, qui méritent d'être sauvegardés en raison de l'intérêt général, notamment esthétique, historique, scientifique ou éducatif qu'ils présentent. Sous la rubrique "Mesures conservatoires", l'art. 10 LPNMS dispose qu'en présence d'un danger imminent, le département compétent prend les mesures de sauvegarde nécessaires (al. 1); il peut notamment ordonner l'arrêt immédiat des travaux qui porteraient atteinte à l'objet, le cas échéant le rétablissement de son état antérieur. L'art. 11 LPNMS prévoit que si aucune enquête en vue du classement de l'objet au sens des art. 20 ss (monuments naturels et sites) ou 52 ss (monuments historiques et antiquités) n'a été ouverte dans un délai de six mois dès

la date des mesures conservatoires, celles-ci deviennent caduques; en cas de nécessité, le département compétent peut prolonger ce délai de six mois au plus. bb) Les art. 12 à 45 LPNMS régissent la protection spéciale de la nature et des sites. D'après l'art. 12 LPNMS, un inventaire sera dressé des territoires, paysages, monuments naturels, sites, localités, arbres, immeubles, meubles qui, en raison de l'intérêt général, notamment scientifique, esthétique ou éducatif qu'ils présentent, méritent d'être sauvegardés. Sous la note marginale "Effet de l'inventaire", l'art. 17 LPNMS prévoit que le département compétent peut, soit autoriser les travaux annoncés par le propriétaire, soit ouvrir une enquête en vue de classement (al. 1); aucune atteinte ne peut être portée à l'objet durant l'enquête (al. 2). L'art. 18 LPNMS indique enfin que l'enquête doit être ouverte dans les trois mois suivant l'annonce des travaux projetés par le propriétaire. A ce défaut, les travaux sont réputés autorisés. Selon l'art. 20 LPNMS, pour assurer la protection d'un objet digne d'intérêt, il peut être procédé à son classement, par voie de décision, assorti au besoin d'un plan de classement (al.1). Sous la note marginale " Effet du classement ", l'art. 23 al. 1 indique qu'" aucune atteinte ne peut être portée à un objet classé sans autorisation préalable du Département de la sécurité et de l'environnement, respectivement du Département des infrastructures" . L'art. 24 dispose que le projet de décision de classement, le cas échéant, le plan de classement sont soumis à une enquête publique, l'art. 73 LATC étant applicable par analogie. Cet art. 73 LATC régit la procédure d'enquête et d'adoption des plans d'affectation cantonaux. Il résulte en particulier de son application par analogie qu'à l'issue de l'enquête, le département compétent statue sur les oppositions en même temps, en règle générale, qu'il se prononce sur le classement, le cas échéant le plan de classement. Il rend ensuite la décision de classement et la publie (art. 26 al. 1 LPNMS). cc) Les art. 46 à 48 LPNMS régissent la protection générale des monuments historiques et des antiquités. Sous la rubrique "Mesures conservatoires", l'art. 47 LPNMS prévoit qu'en présence d'un danger imminent, le Département des infrastructures prend les mesures de sauvegarde nécessaires (al. 1), l'art. 10 al. 2 et 3 étant applicable par analogie. L'art. 48 LPNMS dispose que si aucune enquête en vue du classement n'a été ouverte dans un délai de trois mois dès la date des mesures conservatoires, celles-ci deviennent caduques; en cas de nécessité, le Conseil d'Etat peut prolonger ce délai de six mois au plus. dd) Les art. 49 à 73 LPNMS régissent la protection spéciale des monuments historiques et des antiquités . Selon l'art. 49 al. 1 LPNMS, un inventaire sera dressé de tous les monuments historiques et des antiquités qui méritent d'être conservés. Les art. 14 à 19 sont applicables par analogie (art. 51 LPNMS). D'après l'art. 52 LPNMS, pour assurer la protection d'un monument historique ou d'une antiquité, il peut être procédé à son classement, par voie de décision, assorti au besoin d'un plan de classement (al.1). Les art. 22 à 28 sont applicables par analogie (art. 54 LPNMS). b) En l'espèce, le Département des infrastructures a formulé le 9 octobre 2000 une opposition au projet de construction des recourants, en indiquant qu'en application de la LATC et de l'art. 17 al. 2 LPNMS, aucun travail ne pouvait être entrepris jusqu'à droit connu sur l'enquête publique relative au permis de construire ou pendant l'enquête tendant au classement, les mesures d'extrême urgence au sens de l'art. 47 LPNMS étant réservées. Par la suite, le Département des infrastructures a mis à l'enquête le plan de classement le 25 janvier 2002 puis rendu l'arrêté de classement le 20 mars 2002 (art. 26 al. 1 LPNMS). Cet arrêté a fait l'objet d'un recours auprès du Département des institutions et des relations extérieures (cf. art. 73 al. 4 LATC par analogie), toujours pendant. On précisera à toutes fins utiles qu'il ressort de cet arrêté, semble-t-il, que le Département des infrastructures a finalement appliqué à l'ensemble du site les dispositions de la LPNMS relatives à la

protection de la nature et des sites (cf. mention de l'art. 39 LPNMS), alors qu'il s'était référé dans son acte du 9 octobre 2000 à des dispositions afférentes à la protection des monuments et des antiquités (cf. mention des art. 47 et 48 LPNMS). Peu importe néanmoins en l'espèce, dès lors que les différences entre ces deux catégories sont ici sans pertinence. c) L'acte du 9 octobre 2000 du Département des infrastructures n'est pas une décision, mais une simple opposition non susceptible de recours, de sorte que les griefs des recourants soulevés à son encontre sont irrecevables. Formellement en effet, le Département des infrastructures n'a pris aucune mesure conservatoire à cette date-là - en dépit de sa référence à l'art. 48 LPNMS - mais s'est borné à réserver une telle mesure au sens de l'art. 47 LPNMS. La mention selon laquelle aucun travail ne pouvait être entrepris jusqu'à droit connu sur l'enquête publique relative au permis de construire, ou pendant l'enquête tendant au classement, consistait en définitive en un simple rappel, non dénué de fondement puisque, d'une manière générale, les travaux soumis à autorisation sont interdits en tout cas jusqu'à l'octroi du permis de construire (cf. art. 103 LATC; voir également l'art. 2 al. 2 RATC imposant aux communes de tenir compte, lors de l'octroi de permis de construire, des mesures arrêtées en vertu de la LPNMS). Au demeurant, l'acte du 9 octobre 2000 a de toute façon perdu sa portée à la suite du refus prononcé par la Municipalité le 29 novembre 2000. Par ailleurs, conformément à l'arrêt AC.2005.0142 du 23 décembre 2005 précité, concernant la présente affaire, qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause, l'inobservation du délai prévu à l'art. 18 LPNMS pour ouvrir une enquête en vue de classement dès l'annonce de travaux n'éteint pas le droit de procéder au classement d'objets non inventoriés, tels que les cabanons; quant aux délais prévus aux art. 11 et 48 LPNMS, leur inobservation n'a pas d'effet sur le droit de classer; le Département des infrastructures était donc habilité à mener une procédure de classement en dépit de l'écoulement du temps (cf. aussi AC.2001.0009 du 23 mai 2003). On relèvera encore que l'argumentaire des recourants fondé sur la nature mobilière des cabanons n'y change rien; en particulier, la sauvegarde envisagée par le classement concerne en l'état le site dans son ensemble (y compris le port des Pierrettes) et n'a de sens que dans la mesure où les cabanons conservent leur emplacement actuel, quel que soit leur propriétaire ou celui du terrain. Pour le surplus, dans la mesure où les recourants contestent que le site en cause présente un intérêt tel qu'il doive être sauvegardé, ces griefs sont irrecevables puisqu'ils se rapportent à un litige précisément pendant devant le Département des institutions et des relations extérieures. Il resterait certes à s'interroger en l'espèce, sous l'angle de la LPNMS, sur le point de savoir si le refus du permis de construire est justifié par le déroulement de la procédure de classement. Il ne serait pas exclu de résoudre ce point par l'application des art. 77 à 79 LATC par analogie, ainsi que l'a déjà envisagé le Tribunal administratif - quoique dans une constellation différente - dans un arrêt AC.1998.0145 du 28 mai 1999, en laissant finalement la question ouverte. Cependant, il n'y a pas davantage lieu d'examiner cette question ici, car le recours doit de toute façon être rejeté pour un autre motif (cf. consid. 3 infra).

### **E. 3**

Comme on l'a vu, la parcelle litigieuse est simultanément intégrée dans un plan partiel d'affectation communal, en voie d'approbation. Il convient d'examiner si le déroulement de cette procédure fait obstacle à la délivrance d'un permis de construire. a) Selon l'art. 77 LATC, le permis de construire peut être refusé par la municipalité lorsqu'un projet de construction, bien que conforme à la loi et aux plans et aux règlements, est contraire à un plan ou à un règlement d'affectation communal envisagé, mais non encore soumis à l'enquête publique (al. 1). L'autorité élaborant le plan ou le règlement est tenue de mettre à l'enquête

publique son projet dans le délai de huit mois à partir de la communication par la municipalité de la décision du refus de permis (al. 2). Le projet doit être adopté par l'autorité compétente dans les six mois dès le dernier jour de l'enquête publique (al. 3). Ces délais peuvent être prolongés de six mois (al. 4). Lorsque ces délais n'ont pas été observés, le requérant peut renouveler sa demande de permis de construire; la municipalité doit statuer dans les trente jours (al. 5). Il appartient au constructeur de renouveler sa demande, sur laquelle la municipalité statuera exclusivement selon le droit en vigueur (RDAF 1992 p. 227, 1990 p. 253). D'après l'art. 79 LATC, dès l'ouverture d'une enquête publique concernant un plan ou un règlement d'affectation, la municipalité refuse toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet (al. 1). Cette disposition est impérative et s'applique d'office (RDAF 1990 p. 247, 1970 p. 337, 1966 p. 96). Le projet doit être adopté par l'autorité compétente dans les six mois dès la communication de la décision de refus (art. 79 al. 2 et 77 al. 3). Ce délai peut également être prolongé de six mois (art. 79 al. 2 et 77 al. 4). Lorsque ce délai n'a pas été observé, le requérant peut renouveler sa demande de permis de construire; la municipalité doit statuer dans les trente jours (al. 5). Il appartient au constructeur de renouveler sa demande, sur laquelle la municipalité statuera exclusivement selon le droit en vigueur (RDAF 1992 p. 227, 1990 p. 253). Lorsque la commune a adopté la nouvelle réglementation, celle-ci est dotée d'un effet anticipé négatif et, dans cette mesure, s'applique conjointement avec la réglementation antérieure, toujours en vigueur, jusqu'à son approbation; pendant cette phase, seules peuvent être autorisées les constructions à la fois conformes à l'actuelle et à la future réglementation; l'obligation de refuser toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet peut désormais s'exercer sans délai, jusqu'à l'octroi ou au refus de l'approbation (RDAF 1990 p. 247, 1986 p. 192, 1975 p. 62, 1971 p. 338). Dès son approbation, la nouvelle réglementation s'applique seule. Enfin, lorsqu'un projet de plan d'affectation est mis à l'enquête publique après le dépôt d'un recours dirigé contre la décision de la municipalité statuant sur une demande de permis de construire, l'incidence du plan d'affectation sur le permis de construire doit être examinée au regard de l'art. 79 LATC. Le délai de six mois prévu par l'art. 77 al. 3 LATC pour adopter le projet après la mise à l'enquête publique court toutefois dès le dernier jour de celle-ci, et non dès la décision de refus de la Municipalité (arrêt TA AC.1997.0014 du 30 mars 2001 consid. 2a; RDAF 1990 p. 247). b) Un refus de permis de construire fondé sur les art. 77 et 79 LATC constitue une mesure provisionnelle prise dans le cadre d'un processus de planification (RDAF 1996 p. 479). Une telle mesure constitue une restriction à la garantie de la propriété; à ce titre, elle doit remplir les conditions exigées ordinairement à cet égard, à savoir respecter les principes de la légalité, de l'intérêt public et de la proportionnalité. En particulier, elle ne doit pas, en application du principe de la proportionnalité, s'étendre dans le temps au-delà d'un certain délai. Cette exigence se concrétise aux art. 77 et 79 LATC par la fixation de délais, d'une part pour mettre à l'enquête publique la planification annoncée et d'autre part pour adopter cette planification (cf. arrêt précité AC.1997.0014). c) En l'espèce, la décision de refus du permis de construire a été prise le 29 novembre 2000. Le projet de PPA et de son règlement a été soumis à l'enquête publique - après le dépôt du recours - du 25 janvier au 25 février 2002 puis adopté par le Conseil communal le 18 septembre suivant. Selon ce projet, les parcelles supportant les cabanons sont incluses dans une aire revêtant le statut de site protégé; les constructions actuelles doivent être conservées et entretenues. Autrement dit, la démolition et la construction prévues par les recourants ne sont pas conformes à cette nouvelle réglementation. Il sied ainsi d'examiner si un refus du permis de construire fondé sur cette incompatibilité en vertu des art. 77 et 79 LATC respecte les

exigences de la base légale suffisante, de l'intérêt public et de la proportionnalité. aa) Conformément à ce qui précède, le projet de PPA et de son règlement a été mis à l'enquête publique, puis formellement adopté par le Conseil communal. Par conséquent, l'art. 79 al. 1 LATC, impératif et applicable d'office, oblige aujourd'hui à refuser toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet. En principe, l'art. 79 al. 1 LATC confère ainsi une base légale suffisante au refus du permis de construire sollicité par les recourants. Or, on ne discerne pas quels motifs pourraient en l'espèce mener à déroger à ce principe. Certes, ni le délai de huit mois imposé pour la mise à l'enquête, ni celui de six mois prévu pour adopter le plan d'affectation après le dernier jour de la mise à l'enquête n'ont été respectés, puisque ces laps de temps ont atteint respectivement près de quatorze mois (29 novembre 2000 - 25 janvier 2002) et près de sept mois (25 février 2002 - 18 septembre 2002), étant précisé que ces délais ne sont pas suspendus pendant la procédure de recours (RDAF 1991 p. 96 et 1990 p. 247). Cette irrégularité ne conduit toutefois pas à l'inapplicabilité de l'art. 79 al. 1 LATC dès lors que, dans le présent litige, les recourants contestent le refus initial du permis de construire et non pas le rejet d'une demande itérative introduite devant la municipalité selon l'art. 77 al. 5 LATC, à l'instar de l'affaire traitée par un arrêt tout récent du 2 juin 2006 (AC.2005.0283; voir aussi RDAF 1990 p. 253). Peu importe également que le plan d'affectation n'ait été adopté qu'après le dépôt du recours. En effet, selon la jurisprudence de l'ancienne Commission cantonale des constructions, qu'il n'y a pas lieu de rapporter en l'occurrence, l'art. 79 LATC (alors art. 39 de l'ancienne loi cantonale du 5 février 1941 sur les constructions et l'aménagement du territoire) exige qu'une règle nouvelle adoptée par le conseil général ou communal, en attente d'approbation, soit appliquée impérativement aux projets de construction en suspens même si ces projets ont été conçus et présentés à l'autorité avant l'adoption de ladite règle, voire que celle-ci ait été établie seulement durant une procédure de recours contre une autorisation déjà accordée (cf. prononcé n° 2849 du 28 mars 1974 en la cause Pierre M. c/ Arzier-Le Muids ; voir aussi RDAF 1973 p. 295). De même, il n'est pas déterminant que le PPA et son règlement ne soient pas encore en vigueur en raison d'un recours dirigé à leur encontre et toujours pendant, dès lors que l'art. 79 LATC impose l'application de l'ancienne et de la nouvelle réglementation précisément dans ce type de constellation. Enfin, on ne saurait reprocher à la Municipalité d'avoir retardé les étapes d'adoption du PPA (du reste coordonnées avec celles afférentes au classement), ni d'avoir abusé d'une autre manière des droits conférés par les art. 77 et 79 LATC. bb) L'intérêt public auquel répond le refus du permis de construire, soit la sauvegarde du site comportant les cabanons jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le sort de ce lieu au terme de la procédure de classement, respectivement de la procédure de PPA, est considérable. En effet, le site est susceptible de constituer un patrimoine historique et culturel unique et cette possibilité n'est pas négligeable, ainsi qu'en témoignent le dossier et la décision de classement de première instance, sans qu'il n'y ait lieu trancher ici ce point. L'intérêt public précité prédomine ainsi largement sur l'intérêt des recourants à construire dès maintenant une villa sur la parcelle litigieuse, en détruisant irrémédiablement le site en cause. d) En conclusion, l'application de l'art. 79 LATC fondée sur l'adoption du PPA " Aux Pierrettes - Les Champs du Lac " conduit à confirmer la décision de refus d'autorisation de construire prononcée le 29 novembre 2000.

#### **E. 4**

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté en tant que recevable et la décision attaquée du 29 novembre 2000 confirmée. Succombant, les recourants doivent assumer les frais judiciaires. Il est également mis à leur charge une indemnité à titre de

dépens en faveur de la Municipalité de Saint-Sulpice, qui était assistée d'un avocat. En revanche l'Etat, dont le Service immeubles, patrimoine et logistique a également procédé par l'intermédiaire d'un avocat, n'a pas droit à des dépens (arrêts TA AC.2001.0189 du 10 janvier 2002 ; AC.2000.0026 du 4 juillet 2000 ; ATF 18.755/2001 du 11 mars 2002 dans la cause AC.2001.0097).

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