

VD_OMNI AC.2004.0003 vom 29. Dezember 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-12-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2004.0003

FR: VD_OMNI AC.2004.0003 du 29 décembre 2005

IT: VD_OMNI AC.2004.0003 del 29 dicembre 2005

Regeste

BISCHOFF Claire et consorts/Département des institutions et des relations extérieures, Municipalité de Faoug, Service de l'aménagement du territoire, Service des bâtiments, monuments et archéologie | Une commune peut fixer dans son plan de zones le principe et le tracé des cheminements piétonniers à réaliser. Mais la règle communale qui permet à la municipalité de subordonner l'octroi du permis de construire à la condition de l'octroi d'un passage public sur le tracé du cheminement ne repose pas sur une base légale claire et n'est pas compatible à la garantie de la propriété.

Erwägungen

E. 1

LAT). Ce but est détaillé par l'énumération des principes définis à l'art. 3 al. 2 LAT. Le législateur fédéral a en outre prévu que les plans d'affectation doivent non seulement délimiter les zones à bâtir et les zones agricoles, mais également les zones à protéger (art. 14 al. 2 LAT). L'art. 17 LAT vise en particulier la protection du patrimoine, ce terme englobant aussi bien les éléments naturels que les objets culturels et, parmi ces derniers, aussi bien des édifices entiers que des détails architecturaux ainsi que les objets mobiliers. Cette disposition met en lumière un point essentiel de l'aménagement du territoire à savoir qu'il existe dans le territoire, des espaces, des objets dont la société ne doit pas disposer librement parce qu'il s'agit soit d'éléments naturels qui ne lui appartiennent pas, soit d'éléments culturels qui constituent son identité, sa mémoire collective (Moor, Commentaires LAT, art. 17, nos 1 à 3). L'application de l'art. 17 LAT n'implique pas une protection absolue de ces objets, mais au contraire une pesée de l'ensemble des intérêts à prendre en considération. Les art. 1 et 3 LAT mentionnent de manière non exhaustive un certain nombre d'intérêts dont l'importance respective est dictée par les caractéristiques des objets concernés. Ces intérêts comprennent aussi ceux liés à la garantie constitutionnelle de la propriété, en particulier l'intérêt privé de celui dont les facultés d'utilisation de son bien-fonds sont restreintes. Cet intérêt doit alors être pris en considération dans la mesure où il ne s'agit pas d'un intérêt strictement financier (Moor, Commentaires LAT, art. 17, no 7). b) La mise en œuvre des mesures de protection prises en application de l'art. 17 LAT se heurte à la fragilité de l'intérêt public à la protection du patrimoine. La mise sous protection a en principe pour effet de soustraire les parcelles concernées à une utilisation économique ou du moins d'en réduire les possibilités d'utilisation. La mise en place de mesures de protection nécessite donc une volonté politique claire et forte qui leur assure une légitimité suffisante; c'est la raison pour laquelle certaines législations cantonales placent la compétence de prendre des mesures de protection dans les attributions d'une autorité cantonale qui bénéficie de la distance nécessaire pour faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts locaux particuliers. Ces considérations sur la fragilité de la mise en œuvre de

l'intérêt public à la protection du patrimoine ont justifié les facultés d'intervention offertes aux organisations à but idéal dont le but statutaire se rapporte à la protection du patrimoine ou à celle de l'environnement (Moor , Commentaires LAT, art. 17, nos 15 à 18). c) Selon l'art. 17 LAT les cantons doivent prévoir des mesures de protection notamment pour "les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels" (al. 1 let. c). Les localités typiques au sens de cette disposition comprennent des ensembles bâtis qui regroupent en une unité harmonieuse plusieurs constructions et qui s'intègrent parfaitement à leur environnement (ATF 111 Ib 257, consid. 1a, p. 260 et les références citées). Les cantons peuvent protéger de tels ensembles en établissant une zone à protéger au sens de l'art. 17 al. 1 LAT mais le droit cantonal peut prévoir encore d'autres mesures adéquates (art. 17 al. 2 LAT), par exemple lorsqu'il s'agit de protéger des objets bien déterminés tels que des bâtiments ou des monuments naturels ou culturels (ATF 111 Ib 257, consid. 1a, p. 260-261). L'adoption d'une zone de protection est la mesure que le législateur fédéral a envisagée en premier lieu. Non seulement elle permet d'établir clairement la protection, son but, son principe et son régime, mais assure la coordination avec les autres intérêts à prendre en considération dans les procédures d'aménagement du territoire (Moor , Commentaires LAT, art. 17, no 74). La mise sous protection par une zone à protéger n'exclut toutefois pas certaines utilisations, la mesure de protection pouvant se superposer aux autres affectations conformes aux exigences de l'aménagement du territoire. Ainsi, un plan d'affectation spécial peut aménager un périmètre de manière que, malgré l'utilisation prévue, un site, un bâtiment, un monument ou un biotope bénéficie des mesures de protection adéquates sans pénaliser le solde de la parcelle (Moor , Commentaires LAT, art. 17, no 75). En ce qui concerne les autres mesures réservées par l'art. 17 al. 2 LAT, elles s'imposent en raison de la variété des situations; en particulier, pour les cas dans lesquels le but de la protection ne serait pas suffisamment atteint par un zonage au sens de l'alinéa 1er (Moor , Commentaires LAT, art. 17, no 80). Par exemple, l'instrument de la zone n'est pas adapté lorsque la mesure de protection, à côté d'une obligation de s'abstenir - pouvant résulter d'un plan de zone classique et de son règlement qui l'accompagnent - nécessite d'imposer une obligation de faire; notamment l'obligation d'entretenir le bâtiment protégé ou encore les travaux de restauration à entreprendre pour assurer son développement ou sa mise en valeur (Moor, Commentaire LAT, art. 17, no 81). Font aussi partie des autres mesures réservées par l'art. 17 al. 2 LAT, les inventaires et classements prévus par le droit cantonal, les clauses générales de protection, ainsi que les clauses d'esthétique, l'acquisition de la propriété par la collectivité publique ou la conclusion de contrats avec des particuliers ainsi que les mesures provisionnelles (Moor , Commentaire LAT, art. 17, nos 83 à 93).

E. 2

a) En droit vaudois, la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC) attribue en premier lieu aux communes la compétence d'adopter des zones à protéger au sens de l'art. 17 al.1 LAT. L'art. 47 LATC prévoit à cet effet que les plans d'affectation peuvent contenir des dispositions relatives notamment aux paysages, aux sites, aux rives de lacs et de cours d'eau, aux localités et aux ensembles ou aux bâtiments méritant protection (art. 47 al. 2 ch. 2 LATC). Les communes peuvent également prévoir des dispositions relatives à la création et à la préservation d'espaces verts ainsi qu'à la plantation et à la protection des arbres (art. 47 al. 2 ch. 4 LATC). Le canton peut de son côté aussi établir des zones protégées dans le cadre de l'adoption de plans d'affectation cantonaux notamment pour les paysages, les sites, les rives de lacs et de cours d'eau, les localités ou les ensembles méritant protection, les arrêtés de classement prévus par la loi sur

la protection de la nature, des monuments et des sites étant réservés (art. 45 al. 2 let. c LATC). b) La loi vaudoise sur la protection de la nature et des monuments et des sites du 10 décembre 1969 (LPNMS) fait partie des autres mesures réservées par l'art. 17 al. 2 LAT; cette législation instaure une protection générale de la nature et des sites, englobant tous les territoires, paysages, sites, localités, immeubles qui méritent d'être sauvegardés en raison de l'intérêt général, notamment esthétique historique, scientifique ou éducatif qu'ils présentent (art. 4 LPNMS) ainsi qu'une protection générale des monuments historiques et des antiquités, en particulier des monuments de la préhistoire, de l'histoire de l'art et de l'architecture ainsi que les antiquités mobilières et immobilières trouvées dans le canton et qui présentent un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif (art. 46 LPNMS). La loi prévoit l'établissement d'un inventaire dans le cadre de la protection spéciale de la nature et des sites (art. 12 et ss LPNMS) ainsi qu'un inventaire lié à la protection spéciale des monuments historiques et des antiquités (art. 49 et ss LPNMS). Lorsque des travaux sont envisagés sur un objet soumis à la protection générale, le Département des infrastructures peut prendre les mesures provisionnelles nécessaires à sa sauvegarde (art. 10 et 47 LPNMS), la validité de la mesure provisionnelle étant subordonnée à la condition que l'autorité cantonale ouvre une enquête publique en vue du classement de l'objet dans un délai de trois mois, pour les monuments historiques et les antiquités, et de six mois pour les objets soumis à la protection générale de la nature et des sites, ces deux délais étant prolongeables chacun de six mois par le Conseil d'Etat (art. 11 et 48 LPNMS). Lorsque l'objet fait partie d'un inventaire, l'enquête en vue du classement doit être ouverte dans les trois mois suivant l'annonce des travaux par le propriétaire (art. 18 et 51 LPNMS). Pour la protection spéciale de la nature et des sites, l'arrêté de classement désigne alors l'objet classé et l'intérêt qu'il présente, les mesures de protection déjà prises, les mesures de protection prévues pour sa sauvegarde, sa restauration, son développement et son entretien (art. 21 LPNMS). Le cas échéant, le département compétent peut fixer au propriétaire un délai convenable pour exécuter les travaux d'entretien nécessaires et, à défaut, les faire effectuer aux frais de ce dernier (art. 29 LPNMS). Pour la protection spéciale des monuments historiques et des antiquités, l'arrêté de classement désigne aussi l'objet classé et l'intérêt qu'il présente, les mesures de protection déjà prises et il définit les mesures de conservation ou de restauration nécessaires à charge du propriétaire (art. 53 LPNMS). L'arrêté de classement permet en outre à l'Etat de procéder par voie contractuelle ou par voie d'expropriation à l'acquisition de l'objet (art. 64 LPNMS). L'Etat dispose également d'un droit de préemption légal sur les monuments historiques et les antiquités classés (art. 65 LPNMS; voir aussi ATF 119 Ia, p. 88, consid. 4a, p. 93-94). c) Enfin, la clause générale d'esthétique de l'art. 86 LATC fait également partie des autres mesures prévues par le droit cantonal au sens de l'art. 17 al.2 LAT (Moor , Commentaire LAT, art. 17, nos 87 et 88). L'application de cette norme intervient dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire. L'art. 86 LATC prévoit que la municipalité doit veiller à ce que les constructions et les aménagements qui leur sont liés présentent un aspect architectural satisfaisant et s'intègrent à l'environnement (al. 1) et lui impose de refuser les permis pour les constructions ou les démolitions susceptibles de compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue ou de nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou culturelle (al. 2). L'évaluation de la valeur d'un objet dans le cadre des procédures d'établissement des inventaires fédéraux et cantonaux constitue un élément d'appréciation à disposition de l'autorité communale pour statuer sur l'application de la clause d'esthétique (voir arrêt TA AC 2002/0128 du 12 mars 2004 consid. 4b p.16).

Au stade de l'étude d'une nouvelle planification, l'art. 2 RPNMS prévoit que les autorités communales doivent tenir compte des objets méritant d'être sauvegardés (notamment ceux mis à l'inventaire ou soumis à la protection générale) en élaborant leur plan d'affectation. Les règles matérielles de protection résultent du plan d'affectation et de l'application de la réglementation communale sur les constructions. d) Le choix de la mesure de protection dépend des objectifs de planification ou de conservation recherchés et des caractéristiques propres de chaque objet. Il doit aussi tenir compte du principe de proportionnalité : Lorsque plusieurs mesures permettent d'atteindre l'objectif visé, l'autorité applique celle qui lèse le moins les intéressés (art. 4 LATC). Ainsi, les arrêtés de classement, qui peuvent entraîner des restrictions particulièrement lourdes au droit de propriété par leur durée illimitée (art. 27 LPNMS) et les obligations d'entretien à charge du propriétaire (art. 29 à 31 LPNMS) et le droit de préemption et d'expropriation qu'elles impliquent en faveur de l'Etat (art. 64 et 65 LPNMS), ne s'imposent que si les mesures prévues par les plans et règlement d'affectation ou la clause d'esthétique ne permettent pas d'atteindre les objectifs de protection et de conservation recherchés (voir notamment arrêt TA AC 2001/0220 du 17 juin 2004 consid. 3c/dd/ccc p. 13-14).

E. 3

a) Les trois anciennes constructions rurales du XVIIIème et du XIXème siècles situées au bas des parcelles 11 et 12 ont reçu la note 1 lors des travaux du recensement architectural. Selon les directives de la Section monuments et sites, la note 1 est applicable aux monuments d'importance nationale. Le monument est à conserver dans sa forme et sa substance. Aucun travail ne peut être effectué sans une étude archéologique préalable, une recherche d'archives et l'établissement d'une documentation. Le bâtiment présente une valeur justifiant un classement comme un monument historique. Par ailleurs, les travaux d'établissement de l'inventaire ISOS même s'ils n'ont pas une force contraignante, sont des éléments d'appréciation qui doivent être pris en compte dans le cadre de la pesée des intérêts lors de l'adoption d'une mesure de planification (ATF 120 Ib 64 consid. 5 p.67). A cet égard, les périmètres "PE I" et "PE II" entourent les trois anciennes constructions rurales au nord, à l'est et au sud, avec des objectifs de sauvegarde visant à préserver la silhouette du village et à maintenir la structure existante. La jurisprudence fédérale a précisé que la protection efficace d'un monument ou d'un ensemble architectonique de valeur n'est pas pensable sans une protection simultanée de son environnement (ATF 109 Ia 185 ss). La protection d'un monument implique en effet le maintien et la sauvegarde de l'ensemble comprenant aussi les alentours dignes d'intérêt (ATF 116 Ia 41 consid. 4 p. 44). b) La planification communale n'a pas été coordonnée avec l'impératif de protection des trois anciennes constructions rurales, situées au bas des parcelles 11 et 12. Les seules mesures prévues par la nouvelle réglementation communale ne sont pas suffisantes car elles permettent la transformation et l'agrandissement des bâtiments qui ont obtenu la note 1 au recensement architectural, en précisant que ces bâtiments sont en principe à maintenir ; en outre, l'art. 16 du règlement sur le plan général d'affectation et la police des constructions (ci-après : RPGA) concerne essentiellement les espaces de dégagements extérieurs sur les rues, ainsi que sur les parcours cyclables et piétonniers à réaliser. La planification ne prévoit aucune mesure de protection des alentours et de l'environnement de cet ensemble remarquable formé par le groupe de trois anciennes constructions rurales. Elle permet au contraire la réalisation de nouvelles constructions dans la zone de village A qui s'étend au nord du groupe de constructions à protéger sans aucune règle assurant les dégagements nécessaires à la préservation du site. La planification communale n'assure pas la

coordination avec les impératifs de protection qui résultent de la mise à l'inventaire de ce groupe de constructions et elle n'est pas conforme à cet égard à l'art. 17 al. 1 let. c LAT, à l'art. 47 al. 2 ch. 2 LATC et à l'art. 2 RPNMS. c) La planification communale ne tient pas compte non plus des propositions et objectifs de protection résultant des travaux préparatoires de l'inventaire ISOS. Il est vrai que les mesures de sauvegarde proposées n'ont pas d'effet contraignant à l'égard de l'autorité de planification communale, mais elles n'en demeurent pas moins le résultat d'une étude historique et urbanistique approfondie de la localité, effectuée par des spécialistes selon des critères détaillés et appliqués de manière uniforme en Suisse; ces propositions sont assimilables à un avis d'experts et constituent des éléments d'appréciation que l'autorité doit prendre en considération dans le cadre de la pesée des intérêts requise par l'art. 3 OAT pour les travaux de planification. Or, la réglementation de la zone de village B ne tient pas suffisamment compte des objectifs de sauvegarde qui résultent de l'inventaire ISOS; la zone n'assure pas la protection des dégagements nécessaires à la mise en valeur du groupe d'anciennes constructions rurales en prévoyant simplement une zone à bâtir avec un indice d'utilisation du sol moins important (0.3) que celui de la zone de village A (0.6). Ainsi, la réglementation générale ne tient pas compte des impératifs de protection liés aux caractéristiques du site et à la qualité des trois constructions en cause, d'importance nationale. Une étude de détail par une planification spéciale permettrait par exemple de résoudre les problèmes d'intégration et d'assurer la protection des dégagements nécessaires à la mise en valeur du groupe des anciennes constructions rurales en regroupant les possibilités de construire de la zone de village B en amont des parcelles 11 et 12, le long de la route cantonale avec un indice d'utilisation du sol vraisemblablement plus élevé (0.4 par exemple); enfin, l'étude devrait permettre aussi de maintenir un indice d'utilisation du sol de 0.6 sur le périmètre de la zone de village A en tenant compte des possibilités de transformation des anciennes constructions rurales, dictées par les objectifs de conservation liés aux caractéristiques des bâtiments à protéger, et des autres bâtiments de la parcelle 12 (voir notamment Moor Brandt Commentaire LAT, ad art. 18 N° 1116). La décision communale concernant l'affectation des parcelles 11 et 12 en zones de village A et B n'est ainsi pas conforme aux impératifs de protection qui résultent de l'art. 17 al. 1 let. c LAT et le recours doit donc être partiellement admis sur ce point. L'annulation de la décision relative à l'affectation des parcelles 11 et 12 ne nécessite en outre pas de mesures conservatoires spécifiques dès lors que les art. 77 et 79 LATC permettent de faire obstacle à un projet de construction susceptible de compromettre la nouvelle planification à entreprendre.

E. 4

La recourante conteste le principe du passage piétonnier longeant la limite nord est de la parcelle n° 11 ainsi que les effets juridiques attachés à ce passage tels qu'ils sont définis par l'art. 17 al. 2 RPGA. a) L'article 17 RPGA est formulé de la manière suivante : Article 17 : parcours piétonniers « Des parcours piétonniers sur domaine privé seront maintenus ou créés pour assurer un réseau continu mettant en relation les différents équipements, espaces publics et quartiers. La Municipalité pourra conditionner un projet de constructions ou d'aménagement à la réalisation effective d'un passage pour piétons satisfaisant aux mêmes conditions de liaisons que prévoit le plan, ou, tout au moins, à la possibilité de le réaliser ultérieurement. » aa) La création de parcours piétonniers est régie par la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre du 4 octobre 1985 (ci après LCPR ou loi fédérale sur les chemins pour piétons). La loi fédérale sur les chemins pour piétons a pour but essentiel l'établissement de réseaux de chemins pour piétons à l'intérieur

des agglomérations (art. 2 LCPR) et de réseau de chemins de randonnée pédestre destinés principalement au délasserment et qui se trouvent en principe hors des agglomérations (art. 3 al. 1 LCPR). Un des objectifs recherché par la loi tend à éviter la détérioration du réseau des chemins de randonnée pédestre par un asphaltage des chemins en terre battue (Conseil fédéral, Message concernant une loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, in FF 1983 IV p. 4-5). L'asphaltage des chemins de randonnée avait d'ailleurs été à l'origine de l'initiative populaire "pour le développement des chemins et des sentiers" déposée en 1974, puis acceptée par le peuple et les cantons le 18 février 1979 et qui attribue à la Confédération, par l'introduction de l'art. 37 quater aCst., la compétence d'établir les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres (message précité p. 3 et 11).

bb) Selon l'article 2 LCPR, les réseaux de chemins pour piétons comprennent les chemins pour piétons proprement dits, ainsi que les zones piétonnes, les rues résidentielles et autres voies du même type, judicieusement raccordées. Les trottoirs et les passages pour piétons peuvent servir de jonction (al. 2). Les chemins pour piétons desservent et relient notamment les zones résidentielles, les lieux de travail, les jardins d'enfants et les écoles, les arrêts des transports publics, les établissements publics, les lieux de détente et les centres d'achat (al. 3): Le message du Conseil fédéral précise que les trottoirs et les passages pour piétons peuvent également faire partie du réseau alors même qu'ils n'offrent pas la sécurité nécessaire aux piétons, notamment en ce qui concerne les personnes qui courent les plus grands risques d'accidents tels que les enfants et les personnes âgées, d'où la nécessité de séparer dans la mesure du possible les liaisons piétonnes de la circulation motorisée (message précité FF 1983, IV page 8). Le message du Conseil fédéral fait encore état d'un rapport du groupe de travail "sécurité routière" institué par le Département fédéral de Justice et Police, qui avait constaté que la forte proportion de piétons, en particulier des enfants et des personnes âgées tuées ou blessées dans des accidents de la circulation nécessitait d'urgence et partout une protection accrue (message précité, ff 1983, IV page 4).

cc) L'application de la loi fédérale sur les chemins de randonnée nécessite l'adoption d'une législation cantonale d'exécution pour fixer les effets juridiques des plans des réseaux de chemins pour piétons et régler la procédure d'établissement et de modification de ces plans (art. 4 al. 2 LCPR). Le canton de Vaud n'a cependant pas encore adopté une législation d'exécution de la loi fédérale sur les chemins de randonnée. Le Gouvernement n'a pas fait usage non plus de la faculté que lui réserve l'art. 16 LCPR pour désigner à titre provisoire les réseaux auxquels la loi fédérale doit être appliquée. Cependant, même en l'absence d'une législation cantonale d'exécution et d'un plan du réseau des chemins pour piétons, les principes de la LCPR doivent être pris en considération pour déterminer dans les procédures de planification notamment si les mesures de sécurité suffisantes sont prises ou prévues à l'endroit des cheminements piétonniers régulièrement utilisés par les enfants pour se rendre à l'école ou le long de ce qui relie les commerces, services publics et habitations aux arrêts des transports publics (arrêt AC 98/005 du 30 avril 1999, cf. aussi Jomini, Commentaires lat. article 19 no 25 et Dep. 1995 p. 609).

b) En l'espèce, le cheminement piétonnier litigieux permet de relier l'école à la route cantonale Avenches-Faoug sans passer par le trottoir longeant cette voie. La conception de ce cheminement et son tracé répondent aux objectifs d'intérêt public recherchés par la législation fédérale sur les chemins pour piétons; il permet en effet de relier un établissement scolaire aux zones résidentielles situées de part et d'autre de la route cantonale Avenches-Faoug. Le cheminement trouve d'ailleurs un prolongement dans la direction du sud dans le quartier "Sur les jardins" et permet de rejoindre la petite route

communale longeant la limite sud de la parcelle 11 et qui fait partie également du cheminement piétonnier traversant le village pour rejoindre la gare. Le principe du tracé du cheminement piétonnier longeant la limite nord est de la parcelle 11 permet d'éviter que les élèves longent le trottoir de la route cantonale et il répond aux objectifs recherchés par la législation fédérale sur les chemins pour piétons. La mesure de planification peut donc être maintenue. c) La recourante soutient encore que l'article 17 al. 2 RPGA qui permet à la municipalité de conditionner un projet de construction à la réalisation effective d'un passage pour piétons violerait la garantie de la propriété. aa) La garantie de la propriété est un droit fondamental garanti par la Constitution fédérale (art. 26 al. 1 Cst.). Cette garantie n'est toutefois pas absolue. Des restrictions au droit de propriété sont admissibles et compatibles avec la constitution si elles reposent sur une base légale, sont justifiées par un intérêt public suffisant, et respectent le principe de proportionnalité (v. art. 36 al. 1 à 3 Cst. et les ATF 121 I 117 consid. 3b, p. 120; 120 Ia 126 consid. 5a, p. 142, 270 consid. 3 p. 273; 119 Ia 348 consid. 2a, p. 353). bb) La jurisprudence distingue la base légale formelle de la base légale matérielle. La base légale formelle est une règle de droit adoptée par le législateur, qui est en général assujettie au référendum; la base légale matérielle, est une règle de droit adoptée par un autre organe que le législateur, en vertu d'une délégation législative (André Grisel , op. cit. vol I, p. 313-314). Lorsque la restriction au droit fondamental en cause repose sur une base légale matérielle, la jurisprudence fixe les conditions que doit respecter la délégation législative. Pour être valable, la délégation ne doit pas être exclue par la constitution cantonale, être prévue par une base légale formelle soumise au référendum, être limitée à un domaine déterminé et préciser les règles primaires de la réglementation à adopter (André Grisel , op. cit. vol I, p. 323-325). Mais la délégation de compétence en faveur du législateur communal n'a pas besoin d'être délimitée aussi strictement quant à son objet qu'une délégation en faveur de l'autorité exécutive cantonale ou communale; en pareil cas la délégation législative précise la répartition des compétences entre canton et commune sans porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et au contrôle démocratique (voir ATF 104 Ia 340 consid. 4b = JT 1979 I 342 et ATF 102 Ia 10 consid. 3b = JT 1978 I 371); cependant, dans le domaine de l'aménagement du territoire, il faut que le principe même de la restriction prévue par un plan d'affectation communal soit contenu dans la délégation législative cantonale (ATF 106 Ia 366 consid. 2). cc) L'art. 47 al. 2 LATC est une base légale formelle avec une délégation législative permettant aux communes de fixer dans leur règlement d'affectation les limites des constructions des voies publiques existantes ou à créer (chiffre 1) ainsi que les dispositions relatives à l'aménagement et à la destination des voies publiques existantes ou à créer (chiffre 2). La loi sur les routes du 10 décembre 1991 (LR), qui assimile les sentiers publics aux routes (art. 1^{er} al. 2 LR), permet également aux communes d'établir des plans d'affectation fixant les limites des constructions pour les routes ou fractions de routes à créer (art. 9 al. 1 LR) et fixe la procédure applicable aux projets de construction (art. 13 LR). L'art. 14 LR précise que les terrains nécessaires à l'ouvrage peuvent être acquis de gré à gré, par remaniement parcellaire ou par expropriation. L'art. 17 al. 2 RPGA permet à la municipalité de conditionner un projet de construction ou d'aménagement à la réalisation effective d'un passage pour piétons conforme aux conditions de liaisons prévues par le plan ou qui réserve au moins la possibilité de le réaliser ultérieurement. Cette disposition permet ainsi à la municipalité de refuser le permis de construire si le propriétaire n'accepte pas, d'une part, de réaliser le passage piétonnier prévu par le plan et, d'autre part, d'accorder à la collectivité publique les droits nécessaires pour l'usage du passage par le public. Or, l'art. 47 al. 2 chiffres 1 et 3

LATC permet seulement aux communes de réserver le tracé du cheminement piétonnier. De même la législation sur les routes ne permet pas à la municipalité d'acquérir les terrains ou les droits nécessaires à la réalisation d'un passage dans le cadre de ses compétences de police des constructions, telles qu'elles sont définies à l'art. 17 LATC, en fixant une condition au permis de construire. Le mode d'acquisition des terrains est clairement défini par l'art. 14 LR et cette disposition ne permet pas d'acquérir les droits nécessaires au passage piétonnier selon la procédure prévue par l'art. 17 al. 2 RPGA. A défaut d'accord pour une vente de gré à gré ou d'un remaniement parcellaire, seule l'ouverture d'une procédure d'expropriation, selon les articles 12 et ss de la loi sur l'expropriation du 25 novembre 1974, permet à la collectivité d'obtenir la réalisation d'un passage piétonnier sur un fonds privé. En tant que l'art. 17 al. 2 RPGA impose au propriétaire des restrictions dont le principe n'est pas contenu dans la délégation législative cantonale, cette disposition ne repose pas sur une base légale suffisante. En définitive, la commune peut seulement imposer dans son plan général d'affectation, une implantation des constructions qui préserve les parcours piétonniers prévus à titre indicatif par le plan général d'affectation. Compte tenu du fait que l'art. 54 al. 2 LPJA accorde au Tribunal administratif un pouvoir de décision en réforme en cas d'admission du recours, l'art. 17 al. 2 RPGA peut être modifié par le présent arrêt afin d'adopter une formulation conforme à la garantie de la propriété. Pour atteindre le but recherché par l'autorité communale, cette disposition doit être formulée comme suit : « L'implantation des constructions doit préserver les parcours piétonniers prévus à titre indicatif par le plan général d'affectation. La municipalité peut déroger à cette disposition à condition que la possibilité de réaliser des liaisons équivalentes soit préservée. » Cette formulation permet de réserver les passages pour piétons prévus par le plan général d'affectation et qui nécessiteront, à défaut d'accord du propriétaire, l'ouverture d'une procédure d'expropriation en vue de la réalisation effective du passage.

E. 5

Les recourants contestent aussi le schéma directeur intégré au rapport de conformité (ou rapport de planification). Ils demandent que le schéma directeur soit modifié en ce sens que les constructions prévues le long de la voie CFF (à l'ouest de la gare) soient supprimées sous réserve de la halle polyvalente située à l'ouest de la gare, mais dont la hauteur devrait être limitée à 7m. a) Le Schéma directeur "La gare" comprend les terrains situés entre la voie CFF et la route cantonale n° 505 séparant la gare des parcelles 11 et 12 des recourants. Les terrains situés à l'est de la gare ont été classés en zone de village A par le plan général d'affectation. Les terrains comprenant le bâtiment de la gare et situés à l'ouest de ce bâtiment sont classés en zone d'utilité publique. Le règlement communal sur le plan général d'affectation et la police des constructions (ci-après : le règlement communal ou RPGA) fixe les règles applicables aux constructions situées en zone de village de manière contraignante pour les particuliers conformément à l'art. 21 al. 1 LAT. Le nombre de niveaux visibles sous la corniche est limité à deux avec un étage habitable dans les combles sur un seul niveau (art. 12 RPGA). L'art. 18 RPGA précise encore que le schéma directeur "La gare" constitue le document de référence pour toutes les constructions et aménagements situés dans le secteur correspondant. Par ailleurs, la zone d'utilité publique de la gare (E) est destinée aux équipements publics et collectifs divers (art. 50 RPGA). Les règles de la zone de village (art. 6 à 12) sont applicables et l'indice d'utilisation du sol est fixé à 0.8 (art. 51 al. 1 RPGA). En outre, les constructions et aménagements devront respecter les objectifs et les mesures du schéma directeur de la gare (art. 51 al. 2 RPGA). b) Il convient de rappeler que selon les art. 22 quater al. 1 aCst et 75 nCst, les cantons doivent établir des plans

d'aménagement en vue d'assurer une utilisation judicieuse et mesurée du sol ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire prévoit à cet effet les plans directeurs, les plans d'affectation et la procédure d'autorisation de construire. Ces instruments de planification ont un rapport étroit entre eux et ils doivent former un tout judicieux au sein duquel chaque élément remplit une fonction spécifique. C'est dans une procédure assurant la protection juridique des intéressés (art. 33 LAT) et la participation de la population (art. 4 LAT) que sont élaborés les plans d'affectation à caractère contraignant pour les particuliers (art. 21 al. 1 LAT) après pesée et harmonisation de l'ensemble des intérêts en présence (art. 1 al. 1 et 2 al. 1 LAT) et selon les indications des plans directeurs (art. 6 ss et 26 al. 2 LAT). La procédure d'autorisation de bâtir, sert seulement à vérifier si les constructions ou installations sont conformes à la réglementation exprimée par les plans d'affectation; elle vise à assurer la réalisation du plan cas par cas, mais elle ne doit pas créer des mesures de planification indépendantes. Cette procédure ne dispose pas de l'instrument matériel nécessaire et n'est pas apte, sous l'angle de la protection juridique et de la participation de la population, - en particulier du contrôle démocratique exercé lors de l'adoption du plan par l'organe législatif communal,- à compléter ou à modifier le plan d'affectation (ATF 116 Ib 53 consid. 3a). Le plan d'affectation doit comporter tous les éléments essentiels permettant d'atteindre, les objectifs d'aménagement retenus par les plans directeurs (ATF 121 I 117 ss, Brandt / Moor, Commentaire LAT art. 18 N° 127). c) Les règles principales d'affectation du sol sont définies par le plan général d'affectation qui fixe pour les terrains compris dans le périmètre du schéma directeur de la gare le mode d'utilisation du sol en réglant les conditions de construction aux art. 14 al. 1 LAT et 43 al. 1 LATC. Ces dispositions sont seules déterminantes pour fixer la destination, l'implantation, la volumétrie et la densité des constructions qui peuvent être autorisées. Il se pose alors la question de savoir qu'elle est la force contraignante du schéma directeur à l'égard des particuliers. Le dossier de la procédure de légalisation du nouveau plan général d'affectation fait apparaître le schéma directeur de la gare comme une annexe au rapport de conformité selon l'art. 47 OAT. Ce document n'a donc pas fait l'objet d'une décision formelle d'adoption par l'autorité communale; il ne fait pas partie du plan général d'affectation au sens de l'art. 14 al. 1 LAT et il ne déploie pas effet juridique contraignant du plan d'affectation envers les particuliers tels qu'ils sont définis par l'art. 21 al. 1 LAT. Il constitue une illustration des possibilités de construire qui résultent sont définies exclusivement par la mesure de planification de base. Le schéma directeur n'est pas un document légalisé dans le cadre de la procédure d'adoption et d'approbation du plan général d'affectation. Toutefois, le tribunal constate que le règlement communal comporte des dispositions qui tendent à donner un contenu matériel contraignant au schéma directeur. Il s'agit tout d'abord de l'art. 18 RPGA qui attribue au schéma directeur la portée d'un instrument de référence "pour toutes les constructions et aménagements situés dans le secteur correspondant". En outre, dans la zone d'utilité publique de la gare (E), destinée aux équipements publics et collectifs divers, toutes constructions et aménagements devront respecter les objectifs et les mesures du schéma directeur de la gare (art. 51 al. 2 RPGA). La réglementation communale a donc pour effet indirect de rendre les mesures du schéma directeur contraignantes dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire. d) L'autorité communale ne peut utiliser la référence à un schéma directeur pour fixer une mesure de planification spéciale en dehors des instruments prévus à cet effet par la législation cantonale, à savoir le plan de quartier ou le plan partiel d'affectation. Si la commune entend imposer de manière contraignante pour les particuliers une implantation

bien précise des constructions et fixer de manière détaillée la forme et la volumétrie de ces constructions, elle doit agir par le moyen d'une mesure de planification spéciale en utilisant l'instrument du plan de quartier par exemple. Dans la mesure où l'autorité communale entend engager une procédure de planification spéciale dans le secteur de la gare, cette procédure devrait alors être coordonnée avec les mesures de planification spéciale des parcelles 11 et 12. En l'état, le tribunal constate que les art. 18 et 51 al. 2 de la nouvelle réglementation communale ne peuvent être approuvés car ces dispositions tendent à donner une force contraignante à un schéma directeur qui n'a pas été soumis à la procédure de légalisation du nouveau plan général d'affectation.

E. 6

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours est partiellement admis. Le classement des parcelles 11 et 12 en zones de village A et B ne peut être approuvé et l'art. 17 al. 2 RPGA doit être modifié dans le sens du considérant 4. En outre, les art. 18 et 51 al. 2 RPGA ne peuvent être approuvés par le département. Au vu de ce résultat, il y a lieu de répartir les frais de justice, arrêtés à 2'000 fr., à parts égales entre les recourants et la municipalité et de compenser les dépens.

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