

VD_OMNI AC.2004.0031 vom 21. Februar 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-02-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2004.0031

FR: VD_OMNI AC.2004.0031 du 21 février 2006

IT: VD_OMNI AC.2004.0031 del 21 febbraio 2006

Regeste

DU PASQUIER et crts, MULLER et crts/Conservation de la faune et de la nature, Municipalité de Prangins, Service Immeubles, Patrimoine et Logistique, Sotrap SA | La règle communale qui prévoit le maintien d'un bâtiment intéressant correspondant à la note 3 au recensement architectural ne permet pas d'autoriser la démolition de ce bâtiment lorsque son maintien répond à un intérêt public prépondérant. Le bâtiment en cause présente un intérêt local et fait partie d'un périmètre environnant de l'inventaire fédéral des sites construits (ISOS) avec un objectif de sauvegarde prioritaire; le maintien de la construction avec son parc arborisé, qui marque l'entrée nord de la localité, répond ainsi à un intérêt prépondérant à l'intérêt de la société propriétaire.

Erwägungen

E. 1

a) La préservation de la nature, des sites et des monuments concourt à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays (art. 1 al. 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 , Commentaire 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 , Commentaire 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 , Commentaire 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 , Commentaire LAT, art. 17, no 74). La mise sous protection par une zone à protéger n'exclut toutefois pas certaines utilisations, car la mesure de protection peut 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 , Commentaire 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 , Commentaire LAT, art. 17, no 80). Par exemple, l'instrument de la zone n'est pas adapté lorsque la mesure de protection 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 aux communes la compétence d'adopter des zones à protéger au sens de l'art. 17 al.1 LAT en prévoyant à l'art. 47 LATC 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 (art. 45 al. 2 let. c LATC). L'art. 86 LATC attribue à la municipalité la tâche de veiller à ce que les constructions présentent un aspect architectural satisfaisant et s'intègrent à l'environnement (al. 1). La municipalité doit refuser le permis pour les constructions ou les démolitions susceptibles de compromettre l'aspect et le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue ou de nuire à l'aspect d'un édifice d'une valeur historique, artistique ou culturelle. (al. 2). 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). c) 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 88, consid. 4a, p. 93-94).

E. 3

a) Les communes vaudoises ont ainsi la possibilité d'intégrer dans leur réglementation des règles matérielles visant des buts comparables à ceux d'un arrêté de classement pour la protection de bâtiments dignes d'intérêt en application de l'art. 47 al. 2 ch. 2 LATC. En pareil cas, les règles matérielles de protection ne sont plus subordonnées à l'adoption d'un

arrêté de classement, mais résultent de l'application de la réglementation communale sur les constructions. C'est la municipalité qui est compétente en première ligne pour l'application de ces règles (art. 17 et 104 LATC). Mais le département a un pouvoir d'intervention dans ce domaine, car il dispose d'un droit d'opposition (art. 110 LATC) et d'un droit de recours (art. 104a LATC) pour contester une décision municipale qui ne serait pas conforme à la réglementation communale concernant la protection des ensembles bâtis ou des bâtiments dignes d'intérêt. Il existe d'ailleurs une obligation de coordonner les plans d'affectation avec les mesures résultant de la LPNMS. L'art. 2 RPNMS prévoit en effet 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 leurs plans d'affectation. Cette disposition reprend d'ailleurs les principes de coordination qui résultent du droit fédéral (art. 2 al. 1 et 25a al. 4 LAT) et du droit cantonal (art. 2 LATC).

b) La commune de Prangins a respecté cette obligation lors de l'élaboration de son règlement communal sur les constructions et l'aménagement du territoire (RCAT ou règlement communal). L'art. 4.3 du règlement communal prévoit en effet que « les bâtiments ou parties de bâtiments remarquables ou intéressants du point de vue architectural ou historique doivent être conservés dans leur intégralité. Des transformations, de modestes agrandissements, un changement d'affectation sont toutefois possibles si ces modifications sont compatibles avec la conservation et la mise en valeur du bâtiment. » L'art. 4.3 du règlement communal prévoit ainsi pour les bâtiments répondant à la définition des notes 2 et 3 des catégories du recensement architectural, une mesure de protection spéciale. Les bâtiments doivent en principe être conservés et seuls des transformations, de modestes agrandissements ou des changements d'affectation sont admissibles s'ils sont compatibles avec la conservation et la mise en valeur du bâtiment. Le bâtiment en question a recueilli la note 3 ("intéressant") ce qui signifie qu'il s'agit d'un objet intéressant au niveau local ou éventuellement régional. La correspondance entre la définition des notes 2 et 3 des directives du recensement architectural et la définition des bâtiments à protéger selon la réglementation communale ne fait aucun doute sur la volonté des autorités communale et cantonale d'assurer la concordance de la mesure de planification avec les objectifs de protection recherchés par la LPNMS conformément à l'art. 2 RPNMS. L'art. 4.3 RCAT est une mesure de planification au sens de l'art. 17 al. 1 let. c LAT qui assure, au niveau de la réglementation communale, la protection des bâtiments dignes d'intérêt en application de l'art. 47 al. 2 ch. 2 LATC. Cette mesure ne fait pas double emploi avec les dispositions de la LPNMS pour les raisons suivantes :

c) L'arrêté de classement désigne l'objet classé et l'intérêt qu'il présente ; il définit aussi 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 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). L'arrêté de classement peut définir aussi les mesures de conservation ou de restauration nécessaires (art. 53 LPNMS). Il permet en outre à l'Etat de procéder à l'acquisition du bâtiment par voie contractuelle ou par voie d'expropriation (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 88, consid. 4a, p. 93-94). De son côté, la réglementation communale ne fixe que des règles de police des constructions qui doivent être appliquées dans le cadre de la procédure de demande de permis de construire. Le choix de la mesure de protection dépend des objectifs de conservation recherchés et des caractéristiques propres de chaque objet ; 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 entraînent des restrictions particulièrement lourdes au droit de propriété par leur durée illimitée (art. 27 LPNMS), les obligations d'entretien à charge du propriétaire (art. 29 à 31 LPNMS) et le droit de préemption et d'expropriation qu'ils impliquent en faveur de l'Etat (art. 64 et 65 LPNMS), ne s'imposent que si les mesures prévues par les plans et règlements 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 et AC 2000/0122 du 9 septembre 2004 consid. 3d).

E. 4

En l'espèce, l'art. 4.3 du règlement communal ne permet pas la démolition de bâtiments intéressants. Le bâtiment doit être conservé dans son intégralité et seuls des transformations, de modestes agrandissements, un changement d'affectation sont possibles si ces modifications sont compatibles avec la conservation et la mise en valeur du bâtiment. Il convient donc d'examiner si une telle restriction est compatible avec la garantie de la propriété dans la mesure où elle s'applique au bâtiment litigieux. La Constitution fédérale du 18 avril 1999 accorde une garantie constitutionnelle au droit de propriété (art. 26 al. 1 Cst). Cette garantie n'est toutefois pas absolue. Des restrictions à la propriété sont admissibles si elles reposent sur une base légale, sont justifiées par un intérêt public suffisant, et respectent le principe de proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst ; voir aussi ATF 126 I 219 consid. 2a et 2c p. 221/222; pour la jurisprudence relative à l'art. 22ter aCst., voir 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 et les arrêts cités). a) En ce qui concerne la condition de la base légale, il y a lieu de distinguer la base légale formelle de la base légale matérielle. Une base légale formelle est une règle de droit adoptée par le législateur et 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 ne fait que préciser la répartition des compétences entre canton et commune sans porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et au contrôle démocratique (voir ATF 122 I 305 consid. 5a p. 312; ATF 120 Ia 265 consid. 2a p. 266-267; voir aussi ATF 104 Ia 340 consid. 4b = JT 1979 I 342 et ATF 102 Ia 10 consid. 3b = JT 1978 I 371). Toutefois dans le domaine de l'aménagement du territoire, il faut encore que le principe même de la restriction prévue par un plan d'affectation communal soit contenu dans la délégation législative cantonale (ATF 106 Ia 364 consid. 2 p. 366). Par ailleurs, une atteinte grave à un droit fondamental doit être réglée pour l'essentiel de manière claire et non équivoque dans une loi au sens formel (ATF 123 I 296 consid. 3 p. 303 et les arrêts cités). Une atteinte est particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force (expropriation) ou lorsque des interdictions ou des prescriptions rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol conforme à sa destination (ATF 121 I 117

consid. 3a/bb p. 120; 115 Ia 363 consid. 2a p. 365 et les arrêts cités). Conformément à l'obligation des cantons de protéger les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels, selon l'art. 17 al. 1 let. c LAT, la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 précise à son art. 47 al. 2 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). Cette disposition autorise donc les communes à introduire dans leurs plan et règlement d'affectation des dispositions qui permettent de maintenir des bâtiments dignes de protection. L'art. 4.3 du règlement communal prévoit à cet effet le maintien des bâtiments dignes d'intérêt et qui méritent d'être conservés. Cette disposition désigne en fait les bâtiments qui ont reçu les notes 2 ou 3 lors des travaux du recensement architectural du canton, et qui répondent aux qualifications de bâtiments remarquables ou intéressants du point de vue architectural ou historique. L'art. 4.3 du règlement communal constitue une base légale formelle de niveau communal, interdisant la démolition des bâtiments intéressants ou remarquables du point de vue architectural ou historique ; le principe même de la restriction est fondé également sur une base légale formelle de niveau cantonal (art. 47 al. 2 ch. 2 LATC) et de niveau fédéral (art. 17 al. 1 let. c LAT). Il n'est pas contesté en l'espèce que le bâtiment existant a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre du recensement architectural qui a permis d'obtenir la note 3 et la qualification de bâtiment intéressant au sens de la réglementation communale. L'art. 4.3 du règlement communal constitue donc bien une base légale formelle qui impose en principe le maintien de ce bâtiment. b) Il faut encore examiner si l'interdiction de démolir le bâtiment existant répond à un intérêt public qui l'emporte sur l'intérêt de la société propriétaire. En ce qui concerne la clause d'esthétique, le Tribunal fédéral a relevé que l'existence d'une base légale avec un large éventail de possibilités d'intervention des pouvoirs publics comme la clause d'esthétique, ne pouvait justifier n'importe quelle restriction. Une base légale large exige en effet que l'on se montre particulièrement rigoureux dans la phase successive de la pesée des intérêts en présence et dans l'examen de la proportionnalité de la limitation par rapport au but poursuivi et à l'objet de protection. Les travaux de construction ou de démolition peuvent ainsi être interdits sur la base de l'art. 86 LATC quand bien même ils satisfont à toutes les autres dispositions cantonales et communales en matière de police des constructions. Mais une intervention de l'autorité communale ou cantonale sur la base de l'art. 86 LATC doit s'exercer dans la ligne tracée par la loi elle-même et par les règlements et plans d'affectation communaux. Ce sont ces textes qui définissent l'orientation que doit suivre le développement des localités. Les plans des zones ont toutefois un caractère de généralité qui ne permet pas de prendre en considération la situation particulière de telle ou telle portion restreinte du territoire. Mais lorsque le plan des zones prévoit que des constructions d'un certain volume peuvent être édifiées dans tel secteur du territoire, une interdiction de construire ou de démolir basée sur l'art. 86 LATC, en raison du contraste que formerait par son volume le bâtiment projeté avec les constructions existantes, ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant. Il faut alors que l'utilisation des possibilités de construire réglementaires apparaissent comme étant déraisonnables ou irrationnelles. Tel sera par exemple le cas s'il s'agit de protéger un site, un bâtiment ou un ensemble de bâtiments présentant des qualités esthétiques remarquables, qui font défaut à l'immeuble projeté ou que mettrait en péril sa construction (ATF 101 Ia 213 consid. 6c, p. 222-223). L'article 86 LATC vise autant la protection d'un site dans son ensemble que d'un édifice particulier. La jurisprudence relative à l'ancien art. 57 LCAT a

admis que cette disposition ne concernait pas seulement les sites comme tels, c'est-à-dire les portions limitées du territoire d'une valeur esthétique manifeste, mais également les aspects du paysage auxquels on n'attribuait dans le passé qu'une importance relative; enfin le terme « compromettre » ne suppose pas une atteinte particulièrement grave, par comparaison à d'autres législations cantonales qui exigent un sérieux enlaidissement (ATF 101 Ia 213ss, p. 219; voir également TA du 9 septembre 2004, AC 2000/122 consid. 6a). C'est donc sous tous ses aspects – globalement et de façon plus précise – qu'une atteinte au caractère du site par le projet doit être appréciée. c) Lors du recensement architectural, la note 3 a été attribuée à la construction litigieuse, ce qui correspond à la définition suivante « bâtiment intéressant au niveau local, mérite d'être conservé ». La portée juridique de ce recensement architectural est limitée : il sert de base à l'inventaire prévu par les art. 49 ss LPNMS. Une note 3 impliquait jusqu'en 1987 l'inscription systématique du bâtiment à l'inventaire. Ce n'est désormais plus le cas, l'inscription ayant lieu si elle est jugée nécessaire, de cas en cas. En l'espèce, la maison de la parcelle 316 ne figure pas dans cet inventaire. Mais la jurisprudence du Tribunal admet – en conformité avec la directive concernant le recensement architectural du canton de Vaud édictée par le Service des bâtiments – qu'une construction à laquelle la note 3 a été attribuée est soumise à la protection générale prévue par l'art. 46 LPNMS (TA du 7 décembre 2004, AC 2003/188 consid. 4a ; TA du 9 septembre 2004, AC 2000/122 consid. 4a ; TA du 12 mars 2004, AC 2002/128 consid. 4b ; TA du 21 mars 1996, AC 1995/293 consid. 4). Il en découle qu'aucune atteinte qui en altère le caractère ne peut y être portée (art. 46 al. 3 LPNMS). En adoptant l'art. 4.3 du règlement communal, la commune de Prangins a voulu assurer la concordance des objectifs de protection requis par la législation cantonale avec la mesure de planification communale, exigée par l'art. 25a al. 4 LAT, l'art. 2 al. 1 LATC, les art. 2 et 3 RATC et l'art. 2 RPNMS. Le Service des bâtiments, section des monuments et sites a précisé dans ses déterminations du 3 août 2004 les éléments qui justifient l'attribution du bâtiment à la catégorie de la note 3 de la manière suivante : "La maison de la rue de la gare 17 est une construction homogène et modeste du début du 20^{ème} siècle (première taxation en 1904); elle n'a pour ainsi dire pas été modifiée depuis lors. Après examen, la note 3 nous paraît tout à fait justifiée pour les raisons suivantes : L'authenticité de l'objet, la conservation des éléments d'origine, qui même s'ils méritent un sérieux entretien, sont encore lisibles et préservés. A noter en particulier le socle en pierre de tailles rehaussé d'un filet de peinture décorative, la véranda dans son ensemble, avec ses bois découpés peints et ses huisseries, leurs poignées, les avant-toits en bois peints, les cheminées, la porte d'entrée, la rambarde d'escalier, certains parquets... La notion d'ensemble de la maison dans son parc, la conservation de la parcelle dans sa cohérence d'origine avec sa riche arborisation, ses murs de clôture, son portail, son allée, son jardin. (...) Nous devons attirer votre attention sur le fait que le site de Prangins a été évalué comme un village d'intérêt national dans le cadre des travaux de l'inventaire ISOS approuvés par le Conseil d'Etat et le Conseil fédéral, ce qui engage notre canton (...). En plus, la parcelle 316 fait partie du périmètre environnant PE IV "accès nord de l'agglomération peu construit" auquel un objectif de sauvegarde "a" a été attribué." Le bâtiment présente donc les caractéristiques essentielles d'une construction du début du siècle passé marquant l'histoire et l'évolution de l'urbanisme à Prangins qui présente un intérêt au moins au niveau local justifiant son maintien. La construction s'insère en plus dans un site construit d'importance nationale au sens de l'art. 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966 (LPN). La commune de Prangins est effectivement mentionnée dans l'annexe de l'ordonnance

concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse, (OISOS, RS 451.12), comme un site construit d'importance nationale. Selon l'art. 5 al. 1 LPN, l'inventaire fédéral doit comporter notamment la description exacte des objets (let. a), ainsi que la protection à assurer (let. e); l'art. 2 OISOS précise que la description des objets, leur présentation sous forme de plans, de photographies et de textes, ainsi que les indications dont il faut faire état selon l'art. 5 al. 1 LPN sont publiées séparément par le Département fédéral de l'intérieur. Or, il ressort des déterminations du Service des bâtiments que le bâtiment litigieux fait partie d'un périmètre environnant (PE) pour lequel un objectif de sauvegarde prioritaire "a" a été attribué (sauvegarde de la substance). L'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible (art. 6 al. 1 LPN). La mesure de planification communale qui prévoit le maintien de la construction répond donc à un intérêt public important, non seulement en ce qui concerne le maintien du bâtiment en lui-même, d'importance locale, mais aussi un intérêt d'importance nationale visant à préserver et maintenir les caractéristiques essentielles du périmètre environnant à l'entrée nord de la localité, dont la parcelle 316 - avec le bâtiment litigieux et l'arborisation qui l'entoure -, en constituent l'un des éléments les plus marquants. d) Mais l'importance majeure de l'intérêt public ne justifie pas encore le maintien du bâtiment en cause. Conformément au principe de la proportionnalité, les mesures prises doivent non seulement être justifiées par un intérêt public prépondérant, mais encore se limiter à ce qui est nécessaire pour la protection de celui-ci (ATF 117 Ia 318, cons. 4b, et les références citées). L'adaptation d'une mesure à son but (Tauglichkeit) est un aspect de ce principe (ATF 112 Ia 70 cons. 5c). Lorsque plusieurs mesures permettent d'atteindre l'objectif recherché, l'autorité doit alors appliquer celle qui lèse le moins les intéressés (art. 4 LATC). A cet égard, le tribunal constate que le maintien du bâtiment existant n'empêche pas toute utilisation du bien-fonds. Le bâtiment peut d'ailleurs faire l'objet de transformations adaptées. En outre, l'implantation du bâtiment existant permet la construction d'un second bâtiment dans la partie nord du bien-fonds et laisse libres les possibilités de construire en zone de villas. Il est vrai que l'application de la réglementation communale ne permet pas d'utiliser le terrain de manière aussi profitable qu'un terrain de même dimension et libre de toute construction. Mais la jurisprudence a précisé que la garantie constitutionnelle de la propriété ne protège nullement la valeur spéculative d'un terrain (ATF 103 Ia 586 consid. 2b, p. 590). C'est ainsi que le seul intérêt financier du propriétaire à une exploitation du bien-fonds la plus rentable possible ne prime pas sur l'intérêt à la conservation d'un objet digne de protection (ATF 120 Ia 270 consid. 6c 284, 285 et 118 Ia 384 consid. 5e; v. aussi ATF 114 Ia 364 consid. 4 p. 369). Une interdiction de démolir permet une mise en valeur adaptée aux caractéristiques de la parcelle en cause et elle n'est pas contraire au principe de proportionnalité.

E. 5

Les parcelles sur lesquelles le projet litigieux est prévu ont été classées dans deux zones différentes par le plan général d'affectation. La partie du terrain située au sud de la parcelle est en effet classée en zone d'utilité publique alors que le solde du terrain est classé en zone de village. a) Le règlement communal ne contient aucune disposition sur les normes applicables aux parcelles situées dans deux zones différentes. Le Tribunal fédéral a jugé qu'en pareille hypothèse, il n'était pas arbitraire de refuser les reports de coefficient d'une zone à l'autre (ATF 92 I 105 consid. 3b); il a précisé ensuite que l'extension des règles de la zone la plus favorable sur la totalité d'une parcelle chevauchant deux zones différentes reviendrait à modifier en fait les limites fixées par le plan des zones (ATF 98 Ia 581 consid.

4a). Il a aussi jugé qu'il n'était pas arbitraire de refuser de faire bénéficier une parcelle du surplus d'indice d'utilisation d'une parcelle voisine, classée dans une autre zone à bâtir à laquelle s'appliquait un coefficient d'utilisation du sol différent (ATF 104 Ia 328 ss). Le Tribunal fédéral a précisé qu'une telle solution revenait à modifier par une simple décision administrative la décision sur la planification prise par l'autorité délibérante locale (ATF 108 Ia 121/122, consid. 3b). Ainsi, le report d'indice d'utilisation entre deux zones différentes a toujours été exclu par la jurisprudence fédérale qui a réservé seulement le cas où une exception était prévue par une base légale expresse (ATF 109 Ia 31, consid. 6a). Le Tribunal fédéral a même exclu le report d'indice d'utilisation d'une parcelle située dans la même zone à bâtir, mais séparée par une limite définissant les secteurs où l'équipement devait être réalisé par étapes successives (ATF 109 Ia 188 ss). La jurisprudence de l'ancienne Commission cantonale de recours en matière de construction reprend sur cette question pour l'essentiel les principes de la jurisprudence fédérale dans les termes suivants : "En l'absence de réglementation particulière applicable aux parcelles s'étendant sur deux zones différentes, un projet doit satisfaire aux exigences des règles relatives à chacune des zones, seul faisant exception le cas d'un bâtiment formé de corps distincts dont chacun serait implanté sur l'une des zones. En outre, "Lorsqu'un bâtiment projeté ne doit être érigé que dans l'une des zones définissant la parcelle, il n'est pas admissible de fixer la surface constructible en tenant compte des possibilités de bâtir résultant du solde du bien-fonds situé dans une autre zone." (RDAF 1985 p. 496-497). Le Tribunal administratif a repris pour l'essentiel cette jurisprudence (arrêt AC 1992/121 du 28 juin 1993). La question qui se pose toutefois en l'espèce n'est pas celle d'un report du coefficient d'une zone à l'autre, mais de l'utilisation de l'espace classé en zone d'utilité publique pour calculer la distance à respecter entre bâtiments et limites de propriété dans la zone de village. b) Les règles fixant les distances à respecter entre bâtiments et limites de propriété présentent une connexité étroite avec celles concernant le coefficient d'occupation du sol ou l'indice d'occupation du sol. La jurisprudence fédérale a précisé que les règles sur la distance aux limites et sur la densité des bâtiments organisent la relation spatiale existant entre le bâtiment et le terrain. Elles exercent ainsi un effet direct sur l'implantation du bâtiment dans la zone considérée compte tenu de la forme de la parcelle. La conjonction de ces règles suppose donc que la parcelle présente une forme telle que les normes fixées puissent s'appliquer sans aboutir à un résultat étranger aux buts pour lesquels elles ont été édictées. Dans ce sens, ces prescriptions ont aussi une influence indirecte sur le périmètre des biens-fonds qui ne peut être modifié lorsque les dispositions en cause risquent d'être violées. Aussi, parmi les différents objectifs recherchés par les distances à respecter à la limite de propriété et par les coefficients qui fixent le rapport entre la surface bâtie de la construction et son environnement direct, il faut mentionner l'aménagement des prolongements extérieurs des logements et des espaces communs tels que les places de jeux; le coefficient ou l'indice d'occupation du sol doit ainsi garantir des dégagements suffisants par rapport à l'importance de la construction et de son emprise au sol (voir ATF non publié rendu le 10 décembre 1986 en la cause F contre M ainsi que les arrêts AC 2004.0199 du 19 juillet 2005 et AC 2004.0100 du 27 décembre 2004). c) La zone d'utilité publique n'a pas pour destination ou pour fonction d'assurer les prolongements extérieurs des logements construits en zone de village. La zone d'utilité publique présente ses propres caractéristiques. Elle est destinée aux constructions, installations et aménagements d'intérêt public (art. 3.7 RCAT). La zone dispose de ses propres règles de construction (voir notamment l'art. 5.3 RCAT concernant les distances aux limites et l'art. 5.11 concernant les coefficients d'utilisation du sol). La

zone d'utilité publique adoptée à cet emplacement a une fonction bien spécifique liée à la possibilité d'agrandir le centre scolaire communal situé sur la parcelle voisine. Une telle zone ne peut donc pas être mise à contribution, sauf dispositions réglementaires communales contraires, pour assurer les buts spécifiques liés aux distances à respecter en zone de village. Le projet litigieux prévoit d'implanter la façade sud du bâtiment directement en limite de la zone d'utilité publique. Mais l'espace grevé par la zone d'utilité publique ne peut pas être pris en considération pour l'organisation des espaces extérieurs nécessaires aux constructions de la zone de village. L'implantation du projet litigieux en limite de zone a pour effet d'empêcher toute construction dans la zone d'utilité publique et toute possibilité d'agrandissement de l'école voisine. Seules les zones non constructibles, comme les zones de verdure peuvent être prises en considération pour le calcul de la distance à la limite dès lors que ces zones visent des buts comparables à ceux recherchés par la réglementation sur les coefficients d'occupation du sol ou les distances à respecter entre bâtiments et limites de propriété. Ainsi, de la même manière que les terrains situés dans une autre zone d'affectation ne peuvent être pris en considération dans le calcul des coefficients d'utilisation et d'occupation du sol, les surfaces du terrain grevées par la zone d'utilité publique ne peuvent être prises en compte pour calculer la distance à respecter entre bâtiments et limites de propriété dans la zone de village. La distance à respecter entre bâtiments et limites de propriété doit donc être comptée entièrement dans la zone de village, depuis la limite de la zone d'utilité publique. Cette distance n'est pas respectée par le projet contesté qui ne peut donc être autorisé pour ce motif également. 6. a) Le projet implique de nombreux abattages d'arbres. La LPNMS et son règlement d'application instaurent une protection des arbres qui méritent d'être sauvegardés en raison de l'intérêt qu'ils présentent (art. 4 LPNMS). Selon l'art. 5 LPNMS, il s'agit des arbres, cordons boisés, boqueteaux et haies vives qui sont compris dans un plan de classement cantonal ou qui font l'objet d'un arrêté de classement au sens de l'art. 20 LPNMS (lit. a), ou encore de ceux que désignent les communes par voie de classement ou de règlement communal, et qui doivent être maintenus soit en raison de leur valeur esthétique, soit en raison des fonctions biologiques qu'ils assurent (lit. b). En application de ces dispositions, le Conseil communal de Prangins a adopté le 13 septembre 1987 son règlement communal sur la protection des arbres (RPA). L'art. 2 al. 2 RPA prévoit que sont protégés « tous les arbres dont le diamètre du tronc atteint ou dépasse 25 cm à un mètre trente du sol ». L'art. 6 LPNMS prévoit l'autorisation d'abattage d'arbres protégés notamment pour des motifs sanitaires, techniques ou économiques, alors que l'art. 15 RPNMS précise divers cas envisageables, dont, ch. 4, l'hypothèse où « des impératifs l'imposent tels que l'état sanitaire d'un arbre, la sécurité du trafic, la stabilité des rives bordant un cours d'eau, la création d'une route ou la canalisation d'un ruisseau ». Selon l'art. 4 al. 2 RPA, « la Municipalité peut accorder l'autorisation d'abattage lorsque l'une ou l'autre des conditions indiquées à l'art. 6 de la LPNMS, ou à l'art. 15 des dispositions d'application, sont réalisées, ainsi que dans les cas suivants : (...) l'entretien d'un immeuble est rendu excessif ; la sécurité des habitants ou du public n'est plus assurée (...) » ; ces conditions n'ont toutefois pas de portée propre par rapport à l'art. 15 RPNMS qui fixe de manière exhaustive les conditions d'abattage. b) L'art. 5 lit. b LPNMS assure une protection des arbres désignés par voie de classement ou de règlement communal (TA du 20 octobre 2003, AC 2003/071). Il convient d'examiner si les conditions qui permettraient néanmoins d'en autoriser l'abattage sont remplies. Parmi les motifs possibles au regard des dispositions légales mentionnées ci-dessus, se dégagent notamment l'état sanitaire des arbres (art. 6 LPNMS, art. 15 RPNMS), la sécurité des

habitants ou du public (art. 4 RPA), l'entretien d'un immeuble rendu excessif (art. 4 RPA), ou encore des motifs économiques (art. 6 LPNMS). Enfin, l'art. 15 al. 2 RPNMS prescrit que « dans la mesure du possible, la taille et l'écimage seront ordonnés en lieu et place de l'abattage ou de l'arrachage ». En l'espèce, les avis du CCFN et de l'expert mandaté par le tribunal convergent en ce sens que les deux expertises réalisées dans le cadre du projet de construction sont pessimistes quant à l'état sanitaire des arbres pour lesquels l'autorisation d'abattage a été requise. Plus que l'état sanitaire, c'est en fait l'intérêt aux constructions projetées qui justifierait les abattages. Il n'y a pas de travaux particuliers d'entretien à prévoir dans l'immédiat sur ces arbres. Quelques abattages devraient être envisagés à moyen terme dans le cadre d'un traitement sylvicole global, mais de bien moindre importance que ce que prévoit le projet. c) Pour statuer sur une demande d'autorisation d'abattage, l'autorité communale doit procéder à une pesée des intérêts en présence et déterminer si l'intérêt public à la protection des arbres classés l'emporte sur les intérêts publics ou privés qui lui sont opposés. Dans le cadre de cette pesée d'intérêts, il convient notamment de tenir compte de l'importance de la fonction esthétique ou biologique des plantations en cause, de leur âge, de leur situation dans l'agglomération et de leur état sanitaire. L'intérêt à la conservation d'un arbre protégé doit en outre être comparé à l'intérêt visant à permettre une utilisation rationnelle des terrains à bâtir conforme aux objectifs de développement définis par les plans directeurs et les plans d'affectation (TA du 27 février 2001, AC 2000/187 ; TA du 17 août 2000, AC 1996/209 ; TA du 2 décembre 1997, AC 1997/084 ; TA du 8 août 1996, AC 1995/051). L'intérêt à opposer à la préservation des arbres est uniquement l'intérêt à la construction, les motifs sanitaires et de sécurité étant écartés. Dans un arrêt concernant la commune de Prangins, le Tribunal administratif a rappelé qu'il n'existait pas d'intérêt privé prépondérant à l'abattage lorsque le propriétaire n'alléguait pas que la mesure de protection l'empêchait de construire sur sa parcelle. Il a ensuite rappelé que l'on pouvait se trouver en présence d'impératifs imposant l'abattage au sens de l'art. 15 LPNMS, lorsque le projet de construction oblige le propriétaire à couper un arbre déterminé ou un cordon boisé (arrêt TA AC 1997/084 du 2 décembre 1997). En effet, l'hypothèse des « impératifs économiques » peut être réalisée lorsque le propriétaire d'un bien-fonds souhaite abattre un arbre en vue de réaliser des constructions. Mais il est exclu d'admettre que cette condition est remplie alors que l'auteur du projet dispose d'autres solutions constructives qui permettraient le maintien de tout ou partie des arbres que l'on voudrait condamner (TA du 31 août 1999, AC 1997/207 et TA du 27 février 2001, AC 2000/187). Ainsi, le seul intérêt financier du propriétaire à une exploitation du bien-fonds la plus rentable possible ne prime pas l'intérêt à la conservation d'un objet digne de protection (TA du 17 août 2000, AC 1996/209, qui se fonde sur une analogie avec la jurisprudence fédérale en matière de monuments dignes de protection). La réglementation communale impose le maintien de la construction existante (considérant 4 ci-dessus). Par conséquent, les arbres protégés qui peuvent être maintenus dans les dégagements propres à cette construction (distances à la limite de zone ou de propriété et distances entre bâtiments) peuvent être conservés ; les autorisations d'abattage accordées pour ces arbres ne se justifient pas. De même, les autorisations d'abattage des arbres situés dans la zone de construction d'utilité publique ainsi que dans la surface délimitée par la distance réglementaire aux limites de la zone de village ne peuvent être maintenues, car cette distance est déterminante pour fixer les secteurs constructibles de la parcelle. La décision communale doit donc aussi être annulée pour ce motif sans qu'il soit nécessaire d'établir, à ce stade de la procédure, un inventaire précis des arbres dont l'abattage pourrait être

autorisé et de ceux qui nécessitent une mesure de protection. L'expert mandaté par le tribunal a relevé les risques élevés de devoir procéder à des abattages supplémentaires dès la phase de chantier, à la suite des premiers abattages déstabilisent des groupes d'arbres entiers. En outre, la proximité des arbres qu'il est prévu de maintenir devant la villa projetée à l'angle sud-est de la parcelle 316 a également été jugée inadéquate pour des raisons de sécurité et de salubrité, car la réalisation de travaux impliquait également à très court terme l'abattage des arbres. A la suite de ces remarques, les parties sont entrées en discussion en vue d'une modification du projet de la villa en question, à savoir son retrait de quelques mètres par rapport au cordon boisé. L'importance de la modification de l'implantation de la villa nécessiterait toutefois une enquête publique complémentaire. La décision municipale ne peut donc être maintenue pour cette villa.

E. 7

Il résulte des considérants qui précèdent que les recours formés contre la décision municipale autorisant le projet d'habitation collective et levant l'opposition des recourants sont admis et la décision attaquée annulée. En revanche, le recours formé contre la décision municipale autorisant la construction des deux villas n'est que partiellement admis dans la mesure où la villa dont l'implantation ne met pas en péril les arbres que la commune veut protéger peut être autorisée. La villa dont l'implantation implique l'abattage des arbres protégés ne peut être admise, et la modification d'implantation prévue par les constructeurs ne constitue pas une modification de minime importance au sens de l'art. 117 LATC. Au vu de ce résultat, et compte tenu du fait que les recourants n'obtiennent que partiellement gain de cause, il convient de mettre à leur charge une partie des frais d'expertise. Par ailleurs, le tribunal estime qu'une partie des frais d'expertise et des frais de justice doit également être mise à la charge de la municipalité et le solde à la charge de la société constructrice. Les recourants, qui obtiennent pour l'essentiel gain de cause ont droit à des dépens à la charge de la société constructrice et à la charge de la municipalité.

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