

VD_OMNI AC.2005.0288 vom 8. Februar 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-02-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2005.0288

FR: VD_OMNI AC.2005.0288 du 8 février 2006

IT: VD_OMNI AC.2005.0288 del 8 febbraio 2006

Regeste

BALDI/Département des institutions et des relations extérieures, Conseil communal de St-Sulpice | Le coteau comprenant le site remarquable de l'Abbaye de St-Sulpice et de son Prieuré fait partie des zones à protéger au sens de l'art. 17 al. 1 let. c LAT et nécessite des mesures de protection spéciales en vue de préserver les caractéristiques essentielles du paysage et d'assurer la mise en valeur de l'édifice historique. Ces mesures justifient des restrictions particulières concernant le mode de calcul de la hauteur des bâtiments; mais les restrictions d'implantation sur la parcelle la plus éloignée de l'Abbaye, à l'extrémité du secteur amont, non visible depuis tous les points de vue à préserver, apparaissent disproportionnées.

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 , 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; 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. (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

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

En l'espèce, les travaux préparatoires de l'inventaire ISOS montrent que l'intérêt exceptionnel du site englobé dans le périmètre du plan litigieux réside dans la prééminence de l'église romane du XI^{ème} siècle et du prieuré par rapport à une agglomération reconvertie aux activités résidentielles et tertiaires. Implantée à la rupture de pentes articulant les plateaux dominant le Léman et le coteau baignant dans le lac, St-Sulpice occupe une situation importante spécialement dans l'espace stratégique situé entre la rive du lac et le front des constructions du noyau du village qui constitue l'espace essentiel d'articulation entre le village et le noyau historique de l'ancien prieuré. La mesure de planification communale tient compte des objectifs de sauvegarde préconisés dans les travaux de l'inventaire ISOS en assurant un espace de dégagement entre le front des constructions villageoises et le coteau arborisé d'une part et en limitant l'emprise et la hauteur des constructions dans les espaces de verdure d'autre part. Le recourant critique de telles mesures en estimant qu'elles ne sont pas nécessaires à la poursuite des objectifs de protection recherchés par la planification communale. Il invoque implicitement le principe de proportionnalité; il convient dès lors d'examiner si les restrictions qui résultent de la mesure d'aménagement litigieuse sont conformes à la garantie de la propriété. a) Des restrictions à la garantie constitutionnelle de la propriété (art. 26 al. 1 Cst) 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 (art. 36 al. 1 Cst, voir aussi ATF 126 I 219 consid. 2a et 2c p. 221/222, voir encore ATF 121 I 117 consid. 3b p. 120 et 120 I a 126 consid. 5a p. 142; 119 I a 348 consid. 2a p. 353). aa) 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 consid. 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). Mais 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 (LATC) 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 plans et règlements d'affectation les dispositions qui permettent d'assurer la conservation, la mise en valeur et la protection d'ensembles et de localités dignes de protection. Les dispositions de la planification contestée concernant la délimitation de l'aire de dégagement et le mode de calcul des hauteurs de constructions sont essentiellement destinées à assurer l'objectif de sauvegarde recherché par la planification communale dans l'espace de transition entre l'agglomération historique du village et l'ancien prieuré. Ces dispositions reposent donc sur une base légale suffisante. bb) Il faut encore déterminer si la mesure communale répond à un intérêt public prépondérant par rapport à l'intérêt des propriétaires concernés. A cet égard, les mesures destinées à la protection du paysage et des ensembles construits dignes de protection répondent à un intérêt public et constituent même l'un des buts essentiels de l'aménagement du territoire (voir art. 1 al. 2 lettre b LAT). Cet intérêt public est encore confirmé par l'art. 3 al. 2 lettre b LAT prévoyant que les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent veiller à ce que les constructions présentent isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage. Il n'est pas contesté en l'espèce que les mesures de protection visant à maintenir le caractère prépondérant d'espace de verdure entre le village de St-Sulpice et le noyau historique de l'église et du prieuré répondent à un intérêt public important confirmé par les travaux préparatoires de l'inventaire ISOS, qui justifie les restrictions résultant de la réglementation communale contestée. cc) L'importance majeure de l'intérêt public en cause ne suffit pas encore à justifier toutes les restrictions qui résultent de la planification communale. Conformément au principe de la proportionnalité, les mesures 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). En matière de planification, le principe de proportionnalité a une portée particulière précisée par l'art. 4 LATC; selon cette disposition, 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 la parcelle du recourant n'est pratiquement pas visible depuis le point de vue indiqué sur le chemin du Crêt en direction des constructions formant le front du village et qu'elle est notamment cachée par un massif boisé dont la présence est relevée sur le plan litigieux. En outre, le tribunal a constaté lors de la visite des lieux que la profondeur de l'aire de dégagement à 17 mètres en limite sud-ouest de la parcelle 1'064 n'avait pas d'incidence sur les objectifs de sauvegarde de la vue en direction des constructions du village depuis le chemin du Crêt et en direction du lac depuis le village. Le tribunal estime ainsi que les objectifs de sauvegarde

recherchés peuvent être respectés par une profondeur uniforme de l'aire de dégagement que le tribunal estime raisonnable de limiter à 12 mètres depuis la limite nord-ouest de la parcelle du recourant pour ne pas porter atteinte aux intérêts des propriétaires voisins à l'amont. Le tribunal ne peut retenir une réduction de la largeur de l'aire de dégagement jusqu'à 10 mètres comme le demande le recourant, car cette profondeur ne permet plus de marquer suffisamment la séparation entre le front des constructions villageoises et le coteau, qui doit conserver les caractéristiques du paysage où prédominent les espaces verts et les massifs boisés (art. 1.1 RPPA). dd) En ce qui concerne la disposition réglementaire sur le calcul de la hauteur des constructions, le tribunal relève que le mode de calcul proposé par le recourant a pour effet d'augmenter la hauteur moyenne du faîte et de la corniche des constructions de 1,50 m alors que l'objectif recherché par la planification communale vise à réduire l'impact des constructions dans le secteur. Par ailleurs, la règle sur les hauteurs limitées à 5,5 m à la corniche permet le dégagement de deux niveaux habitables sous la corniche dans la partie "aval" de la construction et d'un niveau habitable sur la partie "amont" du bâtiment. La restriction qui résulte de l'obligation de mesurer la hauteur à l'emplacement où la différence d'altitude entre le terrain naturel et la corniche est la plus importante reste admissible si elle permet la construction d'un niveau entier situé au-dessus du niveau du terrain naturel, ce qui est le cas en l'espèce. Il est vrai que la règle communale a pour effet de n'autoriser la construction que d'un seul niveau habitable dégagé au-dessus du terrain naturel de part et d'autre de la construction; mais cette situation est conforme à l'objectif de planification visant à limiter l'impact des constructions dans la zone sensible entourant le noyau historique formé par l'abbaye et le prieuré et à assurer les dégagements nécessaires de la vue depuis le front du village en direction du lac.

E. 4

a) Il résulte des considérants qui précèdent que le recours est partiellement admis. La largeur de l'aire de dégagement le long de la limite ouest de la parcelle 1'064 peut être réduite à une profondeur maximum de 12 mètres. Une telle modification peut être apportée directement par le tribunal dans le cadre de son pouvoir en réforme pour autant qu'elle ne porte pas atteinte à des intérêts dignes de protection ; seules des modifications plus importantes doivent faire l'objet d'une enquête complémentaire (voir art. 58 al. 4 et 5 LATC). b) L'inspection locale a démontré que la différence de niveau entre les terrains du noyau villageois en amont et la parcelle du recourant est si importante que la légère réduction de l'aire de dégagement sur l'ensemble de la limite nord-ouest de la parcelle ne porte pas atteinte à des intérêts dignes de protection et ne porte en tous les cas pas atteinte à la vue qui se dégage sur le lac depuis ces terrains. En tous les cas, la nouvelle distance de l'aire de dégagement a pour effet de doubler la distance à la limite de propriété par rapport aux dispositions des règles de la zone résidentielle A (art. 26 du règlement communal sur le plan d'affectation et la police des constructions du 18 décembre 1992). La décision attaquée doit être réformée en ce sens que l'aire de dégagement située le long de la limite nord-ouest de la parcelle 1'064 est réduite à une profondeur maximum de 12 m mesurée depuis la limite de propriété. La décision est maintenue pour le surplus. c) Au vu de ce résultat, le recourant, qui est intervenu avec l'aide d'un homme de loi, a droit aux dépens qu'il a requis arrêtés à 1'000 fr. à charge de la Commune de St-Sulpice. Compte tenu du fait que le grief du recourant concernant le mode de calcul de la hauteur des constructions est rejeté, il y a lieu de mettre à sa charge un émolument réduit limité à 500 fr.

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