

## **VD\_OMNI AC.2005.0302 vom 22. Dezember 2006**

VD Tribunal cantonal, 2006-12-22, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2005.0302](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2005.0302)

FR: VD\_OMNI AC.2005.0302 du 22 décembre 2006

IT: VD\_OMNI AC.2005.0302 del 22 dicembre 2006

### **Regeste**

SENN, NEYROUD c/ Conseil communal de Chardonne, Département des institutions et des relations extérieures, HEBERT | Lorsque la commune a acquis une surface qu'elle peut affecter par exemple à un parking public, elle peut la colloquer en zone d'utilité publique à cet effet. On ne saurait exiger d'elle qu'elle modifie au préalable le plan directeur communal établi 5 ans auparavant dans l'ignorance de l'acquisition future de cette surface. Est sans importance également le fait que le rapport d'aménagement (art. 47 OAT) établi peu avant cette acquisition ne mentionne pas cette zone d'utilité publique.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Dans la teneur en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, les art. 59 et 60 LATC prévoient ce qui suit: Art. 60 Notification des décisions communales sur les oppositions Le département notifie à chaque opposant, pour tous les actes de la procédure, par lettre signature, la décision communale sur son opposition contre laquelle un recours peut être déposé au Tribunal administratif qui jouit d'un libre pouvoir d'examen. Les articles 31 ss LJPA sont au surplus applicables. La notification des décisions communales sur les oppositions est faite simultanément à la notification de la décision d'approbation préalable du département. Art. 61 Approbation et recours au Tribunal administratif Le département décide préalablement s'il peut approuver le plan et le règlement, l'approuver partiellement ou l'écarter. Son pouvoir d'examen est limité à la légalité. La décision du département est notifiée par écrit à la commune, aux opposants et aux propriétaires lésés. Elle est susceptible d'un recours au Tribunal administratif. Les articles 31 ss LJPA sont au surplus applicables. Dans les procédures de recours contre les plans d'affectation communaux, le Tribunal administratif jouit d'un libre pouvoir d'examen (requis par l'art. 33 al. 3 lit. b LAT pour une autorité de recours au moins), c'est-à-dire qu'il dispose d'un pouvoir d'examen s'étendant à l'opportunité (AC.2005.0114 du 30 mai 2006). Toutefois, conformément à l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches (voir pour le surplus, sur le contrôle en opportunité, l'arrêt AC.2005.0114 précité).

#### **E. 2**

Lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent, ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement, les plans directeurs feront l'objet des adaptations nécessaires.

#### **E. 3**

Le recourant Olivier Neyroud conteste la collocation de sa parcelle de jardin no 83 dans la zone de d'utilité publique et d'équipements collectifs. Il étend d'ailleurs cette contestation à la parcelle no 79 où se trouve le café-restaurant des époux Hebert. Le mémoire déposé par son conseil invoque une violation de l'art. 18 de la loi sur le plan de protection de Lavaux (LPPL). La zone litigieuse fait l'objet du chapitre IX du règlement communal qui a la teneur suivante : "CHAPITRE IX - ZONE D'UTILITE PUBLIQUE ET D'EQUIPEMENTS COLLECTIFS (teinte bleue) Art. 37 Définition de la zone Cette zone est destinée à l'aménagement de places de jeux et de sport, ainsi qu'à l'édification de constructions d'utilité publique et d'équipements collectifs notamment écoles, lieux de culte, cimetière, salle de sport, etc. La construction de logements de fonction, intégrés aux bâtiments d'utilité publique, ainsi que les constructions à caractère social sont autorisés. Les quelques parcelles occupées par des constructions privées, dans le périmètre du village ainsi que dans le secteur "Pichette" sont régies par les règles de la zone de village et de hameau dans le premier cas et par celle de la zone de faible densité dans le second cas." Art. 38 Constructions nouvelles La distance à la limite de propriété voisine est de 5 mètres minimum. Elle est de 6 mètres au minimum entre deux bâtiments sis sur la même propriété sous réserve des dispositions de l'ECA. Les toitures sont en principe à pans inclinés. L'article 71 est applicable. La loi sur le plan de protection de Lavaux est réservée." Quant à la zone de village à laquelle est soumise la quasi-totalité du solde du village de Chardonne, elle est régie notamment par les dispositions suivantes: "CHAPITRE III - ZONE DE VILLAGES (teinte rouge) art. 5 Définition de la zone La zone de villages a pour objectif la protection des groupes de constructions constituant un rappel fort du bâti traditionnel de la commune et de son affectation viticole encore largement présente. Cette zone est destinée à l'habitation, au commerce et à l'artisanat, ainsi qu'aux exploitations viticoles et agricoles. Elle est traitée par des plans spéciaux. art. 6 Caractéristiques La zone de villages est caractérisée par : A. Les bâtiments à conserver (teinte brune). Il s'agit d'un bâti traditionnel constituant la structure même du village et définissant des espaces spécifiques. B. Les bâtiments existants (teinte beige). Il s'agit d'un bâti récent dont les qualités d'intégration ne sont pas toujours évidentes. C. Les nouvelles constructions (teinte beige). Il s'agit de constructions que l'on pourrait développer à l'intérieur des périmètres d'évolution. Il importe de les intégrer à l'ensemble, sans qu'on en hypothèque ou sacrifie la cohérence en pastichant l'ancien. D. Les surfaces de prolongements extérieurs A et B. Ces surfaces de prolongements extérieurs A (vert foncé) et B (vert clair) permettent de créer une relation entre les espaces publics et privés, qu'il faut affirmer dans les secteurs les plus caractéristiques. E. Zone d'utilité publique et d'équipements collectifs (teinte bleue). Il s'agit de surfaces réservées aux équipements publics, à leur prolongement et à leur développement. A. Bâtiments à conserver (teinte brune) art. 7 Principes Ces bâtiments sont maintenus dans leur aspect, leur implantation et leur volume. Ils peuvent être entretenus et rénovés; en cas de sinistre ou de dégradation avancée, ils peuvent être reconstruits dans le gabarit existant. La Municipalité peut cependant autoriser des transformations, telles que percements de fenêtres, de portes, surélévation légère de la toiture (maximum 1 mètre), ainsi que des agrandissements correspondant au maximum à 20% de la surface bâtie, et ce dans le respect du caractère du bâtiment et de l'intégration dans un contexte élargi (au minimum les deux bâtiments voisins et/ou contigus). Les agrandissements susmentionnés correspondant au 20% de la surface bâtie peuvent être réalisés dans les surfaces de prolongements extérieurs B (vert clair), les périmètres d'évolution pour locaux viticoles et les surfaces d'utilité publique et d'équipements collectifs. L'article 55 reste réservé. B.

Bâtiments existants (hachurés en beige ou en vert sur les plans spéciaux) art. 8 Principes  
Les bâtiments existants sont à classer en deux catégories : - Les constructions dont le caractère architectural et/ou l'implantation et/ou le gabarit ne contribuent pas à leur intégration dans le contexte bâti du village ou du hameau. Ces constructions peuvent être maintenues et entretenues. Elles ne peuvent être agrandies et/ou démolies et reconstruites que dans la mesure où les règles des nouvelles constructions sont observées ; elles sont de ce fait inscrites dans un périmètre d'évolution ; - les constructions de moindre importance, situées dans les surfaces de prolongements extérieurs, qui figurent au plan cadastral mais qui ne sont ni à conserver ni à reconstruire, peuvent être maintenues, entretenues et réparées, à l'exclusion de tout agrandissement, reconstruction ou changement de l'affectation actuelle. C. Nouvelles constructions art. 9 Principes Les nouvelles constructions seront implantées à l'intérieur des périmètres d'évolution figurant sur le plan. (...) D. Surfaces de prolongements extérieurs art. 17 Surfaces de prolongements extérieurs A, principe (teinte vert foncé des plans spéciaux) Ces surfaces en relation directe avec le domaine public sont en principe inconstructibles. Des places de parc non couvertes peuvent cependant y être aménagées, de même que des porches non fermés pour les entrées. Dans les cas où la topographie ne permet pas cette relation directe avec le domaine public, mur de soutènement par exemple, la Municipalité peut alors autoriser des garages enterrés. L'article 19, 1er alinéa est applicable. art. 18 Surfaces de prolongements extérieurs B, principe (teinte vert clair des plans spéciaux) Ces surfaces sont en principe inconstructibles; seules les dépendances prévues à l'article 60 du présent règlement y sont autorisées. (...) E. Surfaces en zone d'utilité publique et d'équipements collectifs (teinte bleue des plans spéciaux) art. 20 Les dispositions de la zone d'utilité publique et d'équipements collectifs du présent règlement sont applicables.

#### **E. 4**

L'art. 14 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) prévoit ce qui suit: Art. 14 Définition Les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol. Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. La procédure d'octroi du permis de construire a pour but de vérifier la conformité de l'ouvrage projeté à la destination de la zone (art. 22 let. a LAT). Selon la jurisprudence (rappelée dans l'arrêt AC.2006.0004 du 28 juin 2006), l'autorisation de construire ne saurait contenir des éléments qui relèvent de la planification ni compléter ou modifier le plan, car elle ne satisfait pas aux exigences de la LAT en ce qui concerne notamment la participation des citoyens et la protection juridique (ATF 116 Ib 53/54 consid. 3a; 115 Ib 151 consid. 5c; 113 Ib 374; ATF 1P.372/1992 du 15 octobre 1992 dans la cause cantonale AC.1991.0071). Dans le dernier arrêt cité, qui concernait la construction d'un bâtiment scolaire à St-Légier, dans une zone d'utilité publique qui fixait seulement la distance à respecter entre les bâtiments et les limites de propriété, sans régler le volume et la hauteur des constructions notamment (laissant ces questions à l'appréciation de la municipalité), le Tribunal fédéral a jugé qu'il était douteux que cette solution réglementaire soit conforme au droit fédéral, dans la mesure où la décision municipale sur l'autorisation de construire équivalait matériellement à une mesure d'aménagement rendue sur la base de critères qui auraient dû être définis dans le cadre de l'élaboration du plan d'affectation communal. En l'espèce, la réglementation de la zone d'utilité publique qui résulte de l'art. 38 cité plus haut ne fixe que la distance à la limite et entre bâtiments. Elle ne semble guère contraignante quant aux toitures ("en principe" à pans inclinés), surtout au vu du renvoi à l'art. 71 qui laisse une large marge d'appréciation à la municipalité pour les toits à un pan, plats, à faible pente ou

aménagés en terrasse. On peut donc se demander, comme l'a fait le Tribunal fédéral dans l'arrêt appelé plus haut, si cette manière de régler le mode d'utilisation du sol est conforme au droit fédéral. Le Tribunal administratif n'a pas à examiner ici ce qu'il en serait pour ceux des secteurs de la zone d'utilité publique et d'équipements collectifs qui se trouvent à l'extérieur du village de Chardonne, sur des parcelles parfois peu ou pas bâties, voire même sur certains autres secteurs à l'intérieur d village. En effet, ces parcelles-là ne sont pas litigieuses en l'espèce. En revanche, pour ce qui concerne les secteurs de ladite zone situés dans le plan spécial du village de Chardonne et contestés par le recours, il faut bien admettre que la réglementation est lacunaire. On relèvera d'ailleurs que dans sa réponse au recours du 24 février 2006, le Service de l'aménagement du territoire rappelle qu'il avait proposé la mise en oeuvre d'un plan directeur localisé pour l'aménagement de l'espace public (stationnement) en zone de villages et de hameaux. Le caractère lacunaire du règlement est particulièrement frappant pour les surfaces libres constituées par le jardin du recourant Olivier Neyroud et le secteur adjacent de la parcelle où se trouve le café-restaurant. En effet, l'application des seules règles de distance, qui ne limitent aucunement le volume des constructions, ne suffirait pas à empêcher la délivrance d'une autorisation de construire qui irait à l'encontre de la protection dont le village de Chardonne fait l'objet. Sur ce point, le recourant Olivier Neyroud attire à juste titre l'attention sur l'art. 18 de la loi sur le plan de protection de Lavaux qui prévoit notamment que dans le territoire de villages et hameaux, la silhouette générale est protégée, les fronts extérieurs restent dégagés et l'image de l'ensemble en vue plongeante doit être préservée. Or, on ne retrouve pas dans la réglementation de la zone d'utilité publique litigieuse la mise en oeuvre des objectifs de protection, qui concernent d'ailleurs aussi (art. 18 lit. c LPPL) la volumétrie générale de l'ensemble, y compris celle des rues, places et ruelles, la volumétrie et le caractère des bâtiments, etc. On observera en particulier que le plan spécial de la zone de village instaure, le long de la plupart des voies publiques, un régime particulier constitué par les surfaces de prolongements extérieurs A où ne sont admises pour l'essentiel que des places de parc non couvertes, à l'exclusion des dépendances qui ne sont admises qu'à l'intérieur des parcelles en zone de prolongements extérieurs B. Cette mesure de protection fait défaut dans la zone d'utilité publique et d'équipements collectifs. Il est finalement révélateur que le rédacteur du règlement ait éprouvé le besoin, à l'art. 38 al. 3 du règlement communal, de procéder à un renvoi à la loi sur le plan de protection de Lavaux. Cela ne saurait toutefois suffire à conférer à la réglementation communale un tissu normatif d'une densité suffisante. En effet, la LPPL a le caractère d'un plan directeur (ATF 113 Ib 299). Un simple renvoi général au plan directeur, qui contient souvent des objectifs qui peuvent se contrarier entre eux, ne peut pas servir à créer une norme contraignante dans un règlement d'affectation.

## **E. 5**

Il est vrai que dans sa jurisprudence, le Tribunal administratif n'a pas condamné toute possibilité d'appliquer une réglementation lacunaire de la zone d'utilité publique: en présence d'un plan d'affectation régissant la zone d'utilité publique de manière lacunaire (voir sur ce point AC.2001.0215 du 31 janvier 2003 déjà cité), le permis de construire peut être délivré s'il est conforme aux éléments d'interprétation que peut dégager l'analyse du plan existant et déjà réalisé. A défaut de tels éléments d'interprétation, le permis peut être délivré si le projet respecte les règles subsidiaires de construction de l'art. 135 LATC applicable dans le périmètre de localité non régi par un plan d'affectation. Cela nécessite toutefois, comme la jurisprudence de la commission de recours l'admettait déjà (RDAF

1976 p. 267), que l'autorité saisie, en particulier le Tribunal administratif, renonce à limiter son pouvoir d'examen et procède à un contrôle de l'opportunité du projet comme l'exige l'art. 33 al. 3 let. b LAT. Cette dernière exigence est fondée sur l'arrêt du Tribunal fédéral du 15 octobre 1992 déjà cité (1P.372/1992, Beeguer et crts c/ St-Légier; v. ég. l'ATF 127 II 138 concernant le contrôle d'opportunité par un tribunal dans le cas de l'usine d'incinération de Thoune). La pratique jurisprudentielle citée ci-dessus n'a toutefois pas d'autre objectif que de permettre de conférer un contenu aux règlements communaux dont la réglementation de la zone d'utilité publique est lacunaire. Elle ne signifie pas que puisse être approuvé sans autre un plan d'affectation dont la réglementation se révèle d'emblée lacunaire au moment même de son adoption. C'est en tout cas exclu lorsque comme en l'espèce, l'autorité de planification est assujettie à des objectifs de protection du site tels que ceux qui résultent de l'art. 18 LPPL.

#### **E. 6**

Il résulte de ce qui précède que le recours d'Olivier Neyroud doit être admis en raison du caractère lacunaire de la réglementation de la zone d'utilité publique et d'équipements collectifs. Il n'y a donc pas lieu d'examiner plus avant le principe de la justification d'une telle zone à l'endroit des parcelles litigieuses. Il y a lieu de réformer les décisions attaquées en ce sens que la zone d'utilité publique et d'équipements collectifs n'est pas adoptée ni approuvée préalablement sur l'ensemble de parcelles constituant le quadrilatère où se trouve notamment la maison de commune et le café-restaurant litigieux.

#### **E. 7**

S'agissant des frais et dépens, les considérants qui précèdent impliquent, puisque le recours de Samuel Senn est rejeté, qu'un émolument soit mis à la charge de ce dernier, qui devra des dépens à la commune assistée d'un mandataire rémunéré. Quant à Olivier Neyroud, son recours est admis sans frais pour lui et il a droit, à la charge de la commune, à des dépens pour l'intervention, après le dépôt du recours, de son mandataire. Un émolument réduit sera mis à la charge de la commune.

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