

VD_OMNI AC.2012.0202 vom 21. Februar 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-02-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2012.0202

FR: VD_OMNI AC.2012.0202 du 21 février 2013

IT: VD_OMNI AC.2012.0202 del 21 febbraio 2013

Regeste

ISLER, ISLER-DESSOULAVY, Entreprise BIANCHI & Fils SA/Municipalité du Chenit, Service Immeubles, Patrimoine et Logistique, PAROISSE CATHOLIQUE DE LA VALLEE DE JOUX, MEYLAN | Projet de construction d'un immeuble sur une parcelle voisine d'un bien-fonds sur lequel se trouve une église inscrite à l'inventaire. Refus du permis de construire par la municipalité dès lors que le SIPAL a refusé de délivrer l'autorisation spéciale qui était requise selon elle. Constat que, dès lors que le projet n'affecte pas directement le bâtiment à l'inventaire, la procédure des art. 16 ss LPNMS ne s'applique pas. La municipalité ne pouvait dès lors pas refuser le permis de construire au seul motif que le SIPAL s'opposait au projet et devait examiner sa validité au regard des seules dispositions du règlement communal (notamment celles sur l'esthétique et l'intégration). Admission du recours pour ce motif, le dossier étant retourné à la municipalité pour nouvelle décision.

Erwägungen

E. 1

LAT, en prévoyant à son article 47 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). Le canton peut de son côté également 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 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 al. 1 LPNMS), de sorte qu'aucune atteinte ne peut leur être portée qui en altère le caractère (ibid., al. 2). De plus, cette loi instaure 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 des antiquités mobilières et immobilières trouvées dans le canton et qui présentent un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif (art. 46 LPNMS). La LPNMS prévoit enfin deux types de mesures spéciales de protection: l'inventaire des monuments et des sites (art. 12 à 19 et 49 à 51 LPNMS) et le classement comme monument historique ou antiquité (art. 20 à 28 et 52 à 54 LPNMS). Lorsque des travaux sont envisagés sur un objet soumis à la protection générale, le Département des infrastructures et des ressources humaines 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 des travaux sont envisagés sur un objet à l'inventaire, ces derniers doivent être annoncés au département compétent (art. 16 LPNMS et 51 LPNMS). Le département doit alors soit autoriser ces travaux, soit ouvrir une enquête en vue de classement (art. 17 LPNMS et 51 LPNMS), ceci dans les trois mois suivant l'annonce des travaux par le propriétaire (art. 18 et 51 LPNMS). L'art. 120 let. c LATC soumet à autorisation cantonale diverses catégories de constructions et ouvrages que le Conseil d'Etat doit spécifier dans une liste « annexe » au règlement d'application. Selon l'annexe II de ce règlement (RLATC), il s'agit notamment des « constructions mises à l'inventaire, classées ou situées dans un site classé ou mis à l'inventaire, ou dans une région archéologique ». Cette clause de l'annexe a pour objet d'intégrer autant que possible les attributions du département, concernant ces constructions, au système des autorisations cantonales préalables sans lesquelles la municipalité compétente ne peut pas accorder un permis de construire. Dans plusieurs causes, il a été jugé que le délai de trois mois de l'art. 18 LPNMS est un délai de péremption, que dès son expiration, le SIPAL est censé avoir délivré son autorisation spéciale, et qu'il n'a pas le pouvoir de la révoquer en ouvrant plus tard une enquête en vue de classement (arrêts AC 2001/0159 du 23 février 2006, consid. 4a ; AC.2001/0009 du 23 mai 2003, consid. 5 ; voir aussi AC.2009.0175 du 19 février 2010, consid. 1c et 2). Le caractère insolite de ce régime légal, peu apte à une protection efficace des objets visés, a été souligné. c) 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). S'il y a lieu, la décision est accompagnée d'un plan de classement délimitant l'aire géographique d'application de la décision (art. 22 LPNMS). Pour la protection spéciale des monuments historiques et des antiquités, l'arrêté de classement désigne l'objet classé, le cas échéant ses abords et l'intérêt qu'il présente, les mesures de conservation ou de restauration nécessaires (art. 53 LPNMS). La décision peut aussi être accompagnée d'un plan de classement (art. 54 LPNMS, renvoyant notamment à l'art. 22 LPNMS). La jurisprudence a précisé que la protection générale des monuments historiques et des antiquités résultant de l'art. 46 LPNMS consiste dans la possibilité de prendre des mesures conservatoires (art. 47 LPNMS) en faveur d'objets répondant à la définition de l'art. 46 al. 1 et que l'on aurait omis de mettre à l'inventaire (art. 49 LPNMS) ou de classer (art. 52 LPNMS). A contrario, un objet qui n'est ni classé ni porté à l'inventaire et pour lequel le département compétent a renoncé à prendre des mesures conservatoires, n'est pas protégé par la LPNMS (cf. notamment AC. 2012.0057 du 18 octobre 2012 consid. 2 ; AC.2010.0127 du 6 janvier 2011 consid. 2b/aa ; AC.2009.0209 du 26 mai 2010 consid. 2b). d) aa) La LPNMS ne régit pas de manière exhaustive la protection de la nature, des monuments et des sites dans le canton de Vaud. Conformément à l'art. 28 RLPNMS, les autorités communales doivent ainsi prendre les mesures appropriées pour protéger les paysages, localités ou sites construits dignes d'être sauvegardés selon la loi, en élaborant leurs plans directeurs ou d'affectation ou lorsqu'elles délivrent un permis de construire. De façon plus générale enfin, 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). On l'a vu, l'art. 47 al. 2 ch. 2 LATC permet en outre aux communes d'intégrer dans leur réglementation des règles matérielles visant des buts comparables à la LPNMS pour la protection des bâtiments dignes d'intérêt. L'application de ces règles figurant dans les règlements communaux n'est plus subordonnée à l'inscription d'un objet à l'inventaire ou à l'adoption d'un arrêté de classement, mais résulte des objectifs de protection propres arrêtés par la municipalité sur son territoire communal (cf. arrêt AC. 2011.0068 du 27 décembre 2011 consid 1b). C'est ainsi la municipalité qui est compétente en première ligne pour l'application de ces règles (art. 17 et 104 LATC), l'intervention du département étant limitée à un droit d'opposition (art. 110 LATC) et à un droit de recours (art. 104a LATC) lui permettant de 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 (arrêts AC. 2011.0068 précité consid. 1b ; AC.2010.0241 du 16 novembre 2011 consid. consid. 5a, AC.2007.0247 du 31 juillet 2008 consid. 4b, AC.2004.0031 du 21 février 2006 consid. 3a, AC.2001.0159 du 23 février 2006 consid. 3a). bb) La Commune du Chenit a fait usage de la faculté que lui donne l'art. 47 al. 2 ch. 2 LATC en édictant notamment les art. 11, 68 et 71 RC. L'art. 11 RC, qui se trouve dans les dispositions relatives à la zone de villages et hameaux A et B, a la teneur suivante : "Esthétique des constructions Les transformations et constructions nouvelles s'harmoniseront aux constructions existantes, notamment dans la forme, l'orientation, les dimensions, les teintes et les caractéristiques architecturales essentielles de l'ensemble bâti." L'art. 68 RC, qui se trouve dans les règles applicables à toutes les zones, a la teneur suivante : "Esthétique générale La Municipalité peut prendre toute mesure pour éviter l'enlaidissement du territoire communal. Les entrepôts et dépôts ouverts à la vue du public doivent avoir un aspect convenable. La Municipalité peut exiger la plantation d'arbres, de groupes d'arbres ou de haies pour masquer les installations existantes. Elle peut en fixer les essences. Les constructions, agrandissements, transformations de toute espèce, les crépis et les peintures, les affiches etc..., de nature à nuire au bon aspect d'un lieu sont interdits. Les nouvelles constructions doivent s'intégrer dans leur style et leurs matériaux aux constructions environnantes." L'art. 71 RC, qui se trouve dans les règles applicables à toutes les zones, a la teneur suivante : "Implantation des constructions Les constructions seront implantées sur la limite des constructions ou en retrait, parallèlement à celle-ci. Pour des raisons d'intégration au site d'un quartier ou d'une zone, la Municipalité peut imposer une autre implantation que celle prévue par le constructeur." Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'application d'une prescription d'esthétique (soit en l'occurrence les art. 86 LATC et 11, 68 et 71 RC précités) peut conduire dans certains cas à la réduction du volume de construction admissible sur la base des règles de construction (arrêts 1C_423/2008 du 12 février 2009 consid. 2.4.1 ; 1P.709/2004 du 15 avril 2005, consid. 2.3, in ZBL 2006 p. 422). Selon la jurisprudence, une clause d'esthétique ne devrait toutefois pas être appliquée de manière à vider pratiquement de sa substance la réglementation sur les zones en vigueur (ATF 115 Ia 363 consid. 3 p. 366s). Ainsi, lorsqu'un plan de zones prévoit que des constructions d'un certain volume peuvent être édifiées dans tel secteur du territoire, une interdiction de construire fondée sur une clause d'esthétique, en raison du contraste formé par le volume du 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 apparaisse déraisonnable et irrationnelle (ATF 115

Ia 363 consid. 3). Dans ce domaine, les autorités locales disposent d'un large pouvoir d'appréciation (cf. ATF 129 I 337 consid. 4.1). C'est le cas notamment lorsqu'il s'agit de savoir si une construction ou une installation est de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité d'un quartier ou d'une rue (ATF 115 Ia 114 consid. 3d p. 118, 363 consid. 3b). Le Tribunal cantonal s'impose ainsi une certaine retenue dans l'examen de la question de l'esthétique, en ce sens qu'il ne substitue pas son propre pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité municipale, mais se borne à ne sanctionner que l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, la solution dépendant étroitement des circonstances locales (art. 98 let. a LPA-VD; cf. AC.2010.0017 précité consid. 4 et références).

E. 2

a) En l'espèce, le SIPAL a apparemment considéré que, dès lors que le projet de construction litigieux doit s'implanter sur une parcelle voisine de celle où se trouve l'église du Brassus figurant à l'inventaire des monuments historiques et des antiquités prévu par les art. 49 ss LPNMS, les constructeurs devaient l'annoncer à l'autorité cantonale compétente en application de l'art. 16 LPNMS et que cette dernière pouvait s'y opposer et recourir à la procédure prévue par les art. 17 et 18 LPNMS, cette opposition empêchant la délivrance du permis de construire par la municipalité. Ce raisonnement ne saurait être suivi. En raison des défauts du régime légal qui ont déjà été mis en évidence (consid. 1b ci-dessus), il convient de restreindre autant que possible son champ d'application. En l'espèce, le projet de construction ne modifie pas l'objet à protéger tel qu'il est inscrit à l'inventaire ; pour ce motif, il faut considérer que le constructeur n'avait pas l'obligation d'annoncer son projet selon l'art. 16 LPNMS et que les art. 17 et 18 LPNMS ne s'appliquent pas. Certes, la mise à l'inventaire d'un bâtiment comme l'église catholique du Brassus implique l'obligation d'annoncer à l'autorité cantonale les travaux prévus sur le bâtiment lui-même. Cette obligation ne saurait en revanche s'étendre à des projets de construction sur des parcelles environnantes, quand bien même ces derniers pourraient avoir un impact sur l'objet à l'inventaire. Les constructeurs n'avaient dès lors pas l'obligation d'annoncer leur projet selon l'art. 16 LPNMS et les art. 17 et 18 LPNMS ne s'appliquent pas. Il reste que le SIPAL peut en tout temps ouvrir une enquête en vue de classement de l'objet à protéger et de ses abords (art. 52 LPNMS ; arrêt AC.2005.0142 du 23 décembre 2005). C'est le plan de classement qui a pour fonction de protéger les abords. Les mesures mises à l'enquête ont un effet anticipé en ce sens que durant l'enquête, aucune atteinte ne peut être portée à l'objet concerné (art. 17 al. 2 LPNMS, cf. arrêt AC.2004.0056 du 21 avril 2004, consid. 4). A supposer que le SIPAL ouvre effectivement l'enquête qu'il a annoncée dans sa détermination du 11 janvier 2013, le permis de construire ne pourra pas être délivré car le projet de construction se trouve dans le périmètre du plan de classement. 3. Il résulte de ce qui précède que le SIPAL et la municipalité ont considéré à tort que le projet était soumis à autorisation spéciale cantonale et que, compte tenu du refus du SIPAL d'octroyer cette autorisation, le permis de construire ne pouvait pas être délivré par la municipalité. Dès lors que la décision dont est recours est purement motivée par le fait que le SIPAL a rendu une décision négative, elle ne repose sur aucun fondement valable et est constitutive d'un excès négatif de pouvoir d'appréciation (pour des cas comparables, voir arrêts AC. 2012.0176 du 28 novembre 2012 et AC.2010.0125 du 29 novembre 2010). Selon la jurisprudence, il y a excès de pouvoir négatif lorsqu'une autorité s'estime liée par une norme, alors que la compétence que lui donne la loi est discrétionnaire: lorsque la norme confère un certain pouvoir d'appréciation, pour que puisse être tenu compte de circonstances particulières, l'administré a en effet aussi le droit qu'il soit effectivement

exercé (ATF 102 Ib 187; RDAF 1994 p. 145; Pierre Moor, Droit administratif vol. I, 2 e éd., Berne 1994, p. 376). Cette jurisprudence s'applique également aux règlements communaux (AC.2010.0125 précité ; AC.2007.0108 du 20 mai 2008). En ne procédant pas à l'examen du projet au regard des dispositions du règlement communal, notamment celles relatives à la clause d'esthétique, et en s'estimant liée par la prise de position du SIPAL, la municipalité a ainsi commis un excès de pouvoir négatif. Le recours doit par conséquent être admis et le dossier retourné à la municipalité pour qu'elle examine la réglementarité du projet et se prononce à nouveau sur l'octroi du permis de construire, l'intervention du SIPAL devant être considérée comme une opposition. A supposer que cette autorité mette effectivement à l'enquête un projet de classement conformément à sa détermination du 11 janvier 2013, et en raison de l'effet anticipé d'une décision et d'un plan de classement, la municipalité suspendra la procédure de permis de construire jusqu'à droit connu sur ce projet de classement ; dans l'intervalle, cette procédure doit se poursuivre. 4. Vu le sort du recours, un émolument réduit est mis à la charge de la Commune du Chenit, le solde des frais étant laissé à la charge de l'Etat. Des dépens sont alloués aux recourants qui ont procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel. Ces derniers seront pris en charge à parts égales par l'Etat de Vaud - par l'intermédiaire du SIPAL - et par la Commune du Chenit.

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