

VD_OMNI AC.2013.0175 vom 10. Dezember 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-12-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0175

FR: VD_OMNI AC.2013.0175 du 10 décembre 2013

IT: VD_OMNI AC.2013.0175 del 10 dicembre 2013

Regeste

Département des finances et des relations extérieures, Département de l'intérieur/Municipalité de Leysin, TAUXE | Admission du recours contre une décision de la Municipalité de Leysin rejetant les oppositions et autorisant la transformation d'un bâtiment protégé sur le plan communal. - Le département compétent pour recourir contre une décision municipale délivrant un permis de construire contraire à la loi conformément à l'art. 104a LATC est le département des infrastructures, à savoir le département en charge de l'aménagement du territoire et des constructions selon l'art 10 LATC. Jusqu'au 31 décembre 2012, il s'agit du Département de l'intérieur. Le Département des finances et des relations extérieures, qui a formé recours en l'espèce, ne dispose pas ex lege de la qualité pour recourir. Cela étant, le recours a été ratifié par le département compétent dans le délai imparti à cet effet conformément à l'art. 27 al. 5 LPA-VD; il est dès lors recevable (consid. 1). - Sur le fond, les transformations autorisées par la municipalité ne respectent pas les dispositions du règlement communal en matière de protection spéciale de bâtiments existants ainsi que celles sur les dimensions des lucarnes pour la zone concernée (consid. 2c-d). La dérogation octroyée par la municipalité excède le cadre autorisé par le règlement communal et le droit cantonal (consid. 2e). Les transformations ne respectent au surplus pas la clause d'esthétique de l'art. 86 LATC (consid. 2f).

Erwägungen

E. 1

La décision d'octroi du permis de construire, prise par la municipalité qui a simultanément rejeté les oppositions, peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal, selon les art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36). Selon l'art. 75 al. 1 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD) a qualité pour recourir toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a), ainsi que toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b). Conformément à l'art. 104a de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, RSV 700.11), le département peut recourir dans les délais légaux contre une décision accordant un permis de construire au sens des art. 103 ss LATC. Selon le titre de cette disposition, le droit de recours appartient au "Département des infrastructures". L'art. 10 LATC précise que le "Département des infrastructures" est le département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions. A la date du dépôt du recours, le département chargé de l'aménagement du territoire est le Département de l'intérieur (art. 7 du règlement du 2 juillet 2012 sur les départements de l'administration [RD_i; RSV 172.215.1]). Or, le recours a été déposé par le

Département des finances et des relations extérieures, auquel est rattaché le SIPAL, qui ne dispose toutefois pas ex lege de la qualité pour recourir (cf. art. 104a LATC en relation avec l'art. 10 LATC; dans une contestation relative à un permis de construire, la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites [LPNMS; RSV 450.11] ne confère pas de droit de recours au département chargé de la protection des monuments et des sites, à savoir le DFIRE). Cela étant constaté, le recours a été ratifié dans le délai imparti à cet effet (cf. art. 27 al. 5 LPA-VD) par le Département de l'intérieur qui est autorisé par la loi à recourir. La qualité pour recourir doit donc être admise dans le cadre de l'art. 75 let. b LPA-VD. L'art. 104a LATC permet au département compétent de recourir contre toute décision municipale octroyant un permis de construire contraire à la loi, sans que le législateur ait entendu limiter cette faculté à certains domaines (AC.2011.0291 du 27 juin 2012 consid. 1a). Toutefois, le droit de recours au sens de l'art. 104a LATC n'est pas abstrait. Il faut que le département puisse faire valoir un intérêt public spécifique à l'annulation ou à la modification du permis de construire, lié notamment à l'application de normes cantonales et communales tendant à la protection des bâtiments existants et ce, même en l'absence d'une mesure spéciale (par exemple décision de classement) ordonnée en application de LPNMS (AC.2011.0291 du 27 juin 2012 consid. 1a ; AC.2010.0191 du 22 février 2011, consid. 1a; AC.2009.0083 du 28 janvier 2010, consid. 1a; AC.2004.0189 du 15 mai 2006, consid. 1). Les départements recourants, qui se plaignent en l'espèce d'une atteinte à un bâtiment protégé sur le plan communal et recensé comme digne de protection au niveau cantonal, ont un intérêt à recourir contre la décision attaquée. Respectant au surplus les autres conditions de forme (art. 79 LPA-VD), le recours est recevable.

E. 2

Sur le fond, les départements recourants se prévalent essentiellement des dispositions communales de police des constructions (art. 9bis, 95bis RPE), de protection spéciale des bâtiments existants (art. 11bis RPE), ainsi que des règles en matière d'intégration et d'esthétique (art. 86 LATC, art. 51 et 55 RPE). Ils estiment que le projet litigieux, qui prévoit la création de grandes lucarnes sur chaque pan du toit, porte atteinte à l'identité du bâtiment n° ECA 338 qui figure dans la liste des bâtiments à conserver sis en zone du village selon le plan d'extension partiel entré en vigueur le 10 janvier 1979. Ils relèvent que ce bâtiment a obtenu la note *3* au recensement architectural cantonal et que le village de Leysin figure en tant que "village urbanisé" d'intérêt national à l'inventaire de sites construits à préserver en Suisse (ISOS); le bâtiment n° ECA 338 fait partie d'une "échappée sur l'environnement" qu'il conviendrait de préserver. Ils estiment que le projet litigieux ne s'intègre pas au site environnant. a) Leysin est inscrit en tant que "village urbanisé" à l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale en Suisse (ISOS) établi par le Conseil fédéral (cf. art.

E. 5

de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et des paysages [LPN ; RS 451], et l'annexe à l'ordonnance du 9 septembre 1981 concernant l'inventaire fédéral de sites construits à protéger en Suisse [OISOS ; RS 451.12]). L'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que cet objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates (art. 6 al. 1 LPN). Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle selon laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception que si

des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation (art. 6 al. 2 LPN). Cette règle ne s'applique que si une tâche de la Confédération est en cause. En cas de tâches cantonales ou communales, la protection des sites construits est assurée par le droit cantonal ou communal pertinent. Les cantons et les communes ont ainsi l'obligation de prendre en compte les objectifs de protection poursuivis par l'ISOS lors de l'adoption d'un nouveau plan d'affectation (ATF 135 II 209 consid. 2.1 ; TF 1C_188/2007 du 1er avril 2009, in DEP 2009 p.509). Selon la fiche d'inventaire de l'ISOS concernant Leysin, le bâtiment n° ECA 338 est situé en dehors de l'agglomération d'origine, constituée d'un noyau de chalets des XVII^e et XVIII^e siècles "structurés en village-rue" (figurés en teinte rouge sur la fiche), qui est inscrite à l'inventaire fédéral. Il ne fait donc pas partie des bâtiments qui méritent d'être conservés selon l'inventaire fédéral. La parcelle litigieuse est comprise dans un compartiment de terrain, à l'est du village, que la fiche ISOS mentionne comme "échappée sur l'environnement" ("étroite bande de coteau en partie boisé, limitant l'extension de l'agglomération d'origine"); les bâtiments situés dans ce secteur ne font pas l'objet de prescriptions spéciales du droit fédéral. La seule mention du village de Leysin à l'ISOS ne confère ainsi pas une protection particulière au bâtiment concerné (TF 1C_465/2010 du 31 mai 2011 consid. 3.2). Cela étant, les autorités compétentes doivent tenir compte des qualités reconnues du site construit dans l'appréciation de l'esthétique et de l'intégration des projets de construction dans le village. b) Les départements recourants invoquent ce contexte général et font valoir que le bâtiment n° ECA 338 a obtenu la note *3* au recensement architectural cantonal. Cette note s'applique aux bâtiments qui au niveau local méritent d'être conservés mais qui peuvent être modifiés à condition de ne pas altérer les qualités qui ont justifié la note *3*. Les objets recensés dans cette catégorie ne sont pas de ce seul fait classés ni portés à l'inventaire cantonal mais sont placés sous la protection générale de l'art. 46 LPNMS. Une manière de les protéger consiste à inclure la mesure de protection dans le plan d'affectation communal ou dans son règlement, en application de l'art. 47 al. 2 LATC (AC.2011.0068 du 27 décembre 2011 consid. 1c). Les communes peuvent ainsi intégrer dans leur réglementation applicable aux localités typiques et aux lieux historiques au sens de l'art. 17 al. 1 let. c de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 19 juin 1979 (LAT; RS 700), des règles comparables et correspondant aux objectifs de protection mentionnés dans la directive cantonale sur le recensement architectural (AC.2011.0068 du 27 décembre 2011 ; AC.2004.0031 du 21 février 2006 consid. 3b). Ces règles ne sont pas subordonnées à l'inscription d'un objet à l'inventaire ou à l'adoption d'un arrêté de classement, mais résultent des objectifs de protection propres arrêtés par la planification communale sur son territoire. C'est donc 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 (voir les arrêts 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). c) La commune de Leysin a adopté un plan d'extension partiel entré en vigueur le 10 janvier 1979 qui établit plusieurs catégories de bâtiments dans le périmètre de la zone du village. Le bâtiment n° ECA 338 fait partie des "bâtiment à conserver" qui doivent être entretenus et ne peuvent être restaurés et transformés que dans le cadre du règlement, à l'exclusion de toute démolition ou reconstruction. Le règlement communal concernant le

plan d'extension et la police des constructions (RPE) contient une disposition spéciale, l'art. 11bis RPE, qui s'applique à cette catégorie de bâtiments. Selon cette disposition, l'aspect extérieur des bâtiments à conserver doit être maintenu (art. 11bis al. 1 RPE). Des modifications sont autorisées en façade de manière restrictive. Elles doivent être de peu d'importance et nécessaires à une exploitation rationnelle du volume intérieur. Elles ne doivent en outre pas affecter le caractère du bâtiment (art. 11bis al. 2 RPE). L'art. 11bis al. 3 RPE précise que les travaux d'entretien, de restauration et de transformation devront être conçus et réalisés de manière à éviter toute altération du caractère du bâtiment, les adjonctions inopportunes non-conformes à l'état original pouvant être supprimées (let. a). Des prescriptions spéciales sont prévues à l'art. 11bis al. 3 RPE pour le traitement des façades (let. b), les menuiseries extérieures (let. c) et les encadrements (let. c). Le bâtiment n° ECA 338 est une habitation paysanne datant du milieu du XIX^e siècle comprenant une partie habitation et une partie "rural" (cf. fiche du recensement architectural cantonal). Cette habitation est typique de la région, à l'entrée de la vallée des Ormonts, et elle se caractérise – outre la présence de deux parties distinctes accolées (habitation et rural) – par des volumes simples (selon les explications données par l'adjointe du conservateur cantonal des monuments et des sites à l'inspection locale du 10 octobre 2013). Le toit à deux pans se distingue par sa simplicité et son homogénéité. Il est typique des fermes traditionnelles et il constitue également un élément marquant de l'identité du bâtiment. L'obligation de maintenir l'identité du bâtiment à conserver, selon l'art. 11bis RPE, vaut pour tous les éléments caractéristiques de celui-ci et non seulement pour les façades. Si l'art. 11bis al. 2 RPE règle spécialement les ouvertures en façade et ne mentionne pas les ouvertures en toiture, cela ne signifie pas que ces dernières seraient admises sans restrictions. Au contraire, l'obligation de maintenir l'aspect extérieur des bâtiments, selon l'art. 11bis al. 1 RPE, vise en particulier la toiture, dont la forme et la structure doivent être conservées. Le projet litigieux prévoit en l'espèce le percement de larges ouvertures sur chaque pan du toit et la création de deux grandes lucarnes qui occupent plus de la moitié du pan du toit correspondant. Cette modification très sensible de l'aspect de la toiture, et partant de l'aspect extérieur du bâtiment – puisque les pans du toit sont bien visibles, comme cela a pu être constaté lors de l'inspection locale – ne paraît pas conforme à la règle de l'art. 11bis al. 1 RPE. d) La création d'ouvertures dans la toiture d'un bâtiment à conserver ne doit pas seulement être examinée au regard de l'art. 11bis RPE, mais aussi de la réglementation concernant spécifiquement les dimensions des lucarnes dans la zone du village (applicable aux bâtiments à conserver et aux autres bâtiments). L'art. 9bis RPE prévoit ce qui suit, à ses alinéas 1 et 2 : "Les lucarnes en saillies sont autorisées à condition que leurs largeurs additionnées n'excèdent pas le tiers de la largeur du pan de toit correspondant. Leur hauteur hors tout n'excédera pas 1,50 mètre. Le rapport hors tout hauteur/largeur de la face lucarne n'excédera pas 4/5." Ces lucarnes du projet litigieux dépassent nettement la largeur maximale autorisée en zone du village en vertu de l'art. 9bis RPE. La largeur totale de chacune des deux lucarnes est de 8 m 20 alors que celle du pan du toit correspondant est de 14 m 70 (selon les plans mis à l'enquête publique); la limite du tiers (4 m 90) est clairement dépassée. A cela s'ajoute qu'en vertu de l'art. 9bis al. 2 RPE, une lucarne, prise individuellement, ne pourrait de toute manière pas avoir une largeur supérieure à 1 m 87 (voir à ce propos les schémas descriptifs de l'annexe I au RPE). Il convient de relever que l'art. 62 RPE (qui figure sous le chapitre XV : Règles générales), permettant en principe des ouvertures plus importantes en toiture, ne s'applique pas dans le périmètre de la zone du village, s'agissant des dimensions des lucarnes. En effet, le dernier alinéa de l'art. 62 RPE

dispose que " pour la création de lucarnes dans la zone du village, seul l'article 9bis est applicable (voir schéma en annexe au RPE) ". e) La municipalité a cependant délivré le permis de construire parce qu'elle a estimé qu'une dérogation se justifiait. La dérogation à l'art. 9bis RPE avait été expressément requise; en l'octroyant, la municipalité a retenu implicitement que les lucarnes dérogatoires étaient admissibles nonobstant l'obligation de maintenir l'aspect extérieur du bâtiment selon l'art. 11bis RPE. Aux termes de l'art. 85 al. 1 LATC, dans la mesure où le règlement communal le prévoit, des dérogations aux plans et à la réglementation y afférente peuvent être accordées par la municipalité pour autant que des motifs d'intérêt public ou des circonstances objectives le justifient; l'octroi de dérogations ne doit pas porter atteinte à un autre intérêt public ou à des intérêts prépondérants de tiers. A Leysin, l'art. 95bis RPE permet précisément à la municipalité d'accorder des dérogations dans les limites de l'art. 85 LATC. D'après la jurisprudence, l'octroi de la dérogation doit respecter les buts recherchés par la loi et elle sert avant tout à éviter des solutions trop rigoureuses en présence d'une situation spéciale ainsi que des solutions peu souhaitables en matière d'aménagement ou de construction et par là même, d'éviter des solutions qui seraient contraires à l'intérêt public. La dérogation ne peut porter atteinte à des intérêts publics importants ou heurter des intérêts privés prépondérants; elle doit résulter d'une pesée globale d'intérêts, prenant en compte l'ensemble des circonstances. Une disposition dérogatoire n'a pas à être toujours interprétée restrictivement; la disposition exceptionnelle peut avoir été édictée pour éviter les effets trop rigoureux d'une disposition impérative (cf. AC.2012.0130 du 13 décembre 2012, consid. 6; AC.2011.0291 du 27 juin 2012 consid. 3a; AC.2011.0241 du 5 octobre 2012 consid. 5a; AC.2011.0264 du 8 août 2012 consid. 4a; AC.2010.0267 du 15 novembre 2011 consid. 5a; AC.2009.0043 du 30 décembre 2010 consid. 4). L'art. 11bis RPE constitue une norme spéciale de protection des bâtiments existants et autorise limitativement des modifications extérieures sur des bâtiments à conserver. Les modifications doivent être de peu d'importance et dictées par une exploitation rationnelle des locaux. Elles doivent en tous les cas respecter l'identité du bâtiment concerné. Compte tenu de la teneur restrictive de l'art 11bis RPE et du but de protection du patrimoine que cette réglementation poursuit, la dérogation accordée par la municipalité, admettant un dépassement de la largeur des lucarnes en saillie de plus de 50% de celle du pan du toit correspondant, n'est pas admissible. Les lucarnes projetées marquent en effet une nette rupture dans l'unité de la toiture et forment une saillie importante, bien visible de tous les points de vue, y compris pour l'observateur placé devant la façade principale (cela ressort notamment des dessins des coupes, dans le dossier de mise à l'enquête). Une telle intervention par son ampleur altère l'identité du bâtiment et n'est pas conforme aux exigences de maintien de l'aspect extérieur du bâtiment résultant de l'application de l'art. 11bis RPE. Elle n'est en outre pas nécessaire à une exploitation rationnelle du bâtiment puisque des solutions alternatives existent pour la transformation du rural en locaux habitables (par exemple avec la création d'un lanterneau de dimension modeste, préconisée par le SIPAL, ou avec la création d'ouvertures suffisamment importantes dans la façade nord). On ne voit pas quels motifs d'intérêt public pourraient être invoqués pour autoriser la réalisation des lucarnes litigieuses. Pour ce bâtiment, il y a bien au contraire un intérêt public à conserver la forme ou la structure du toit existant, comme le prévoit le plan d'affectation communal; le statut de "bâtiment à conserver" est objectivement justifié, vu la note attribuée (et confirmée) lors du recensement architectural cantonal. La dérogation octroyée par la municipalité à l'art. 9bis RPE excède ainsi dans le cas particulier le cadre autorisé par les art. 95bis RPE et 85 LATC compte tenu de la nature

restrictive des interventions admissibles sur le bâtiment en cause (cf. art 11bis RPE). f) Il est également, dans le recours, fait grief au projet litigieux de ne pas respecter la clause d'esthétique de l'art. 86 LATC (reprise sur le plan communal par les art. 51 et 55 RPE). Cette disposition prévoit que la municipalité doit veiller à ce que les constructions et les aménagements qui leur sont liés présentent un aspect architectural satisfaisant et s'intègrent à l'environnement (al. 1) et lui impose de refuser les permis pour les constructions ou les démolitions susceptibles de compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue ou de nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou culturelle (al. 2). L'évaluation de la valeur d'un objet dans le cadre des procédures d'établissement des inventaires fédéraux et cantonaux constitue un élément d'appréciation à disposition de l'autorité communale pour statuer sur l'application de la clause d'esthétique (AC.2010.241 du 16 novembre 2011 consid. 3c). En l'espèce, il convient d'être particulièrement attentif à la question de l'esthétique et de l'intégration d'un bâtiment protégé sur le plan communal, sis dans un secteur qui borde un ensemble de constructions figurant à l'inventaire fédéral des sites construits à protéger (cf. supra, consid. 2a). Pour les motifs qui ont été exposés préalablement (cf. consid. 2c-d), le projet de transformation de la toiture ne respecte pas les exigences d'intégration et d'esthétique, au sens de l'art. 86 LATC. Il appartient certes en premier lieu à la municipalité de porter une appréciation sur ces questions, et les autorités cantonales – un département cantonal ou le Tribunal cantonal – doivent faire preuve d'une certaine retenue à cet égard, et en tout cas ne doivent pas substituer sans raison leur appréciation à celle de l'autorité communale. Toutefois, dès lors que la valeur architecturale d'un bâtiment digne de protection est objectivement attestée (par la note *3* au recensement architectural), que le plan d'affectation communal prévoit un statut de bâtiment à conserver, que la transformation projetée est clairement contraire aux prescriptions sur les ouvertures en toiture (applicables non seulement aux bâtiments à protéger, mais aussi aux autres bâtiments de la zone du village) qui visent également à garantir l'esthétique ou l'intégration, on ne saurait simplement considérer que l'appréciation de la municipalité est défendable. L'appréciation faite par le service cantonal spécialisé en matière de protection des monuments et des sites est, objectivement, plus concluante. f) Il résulte de ces considérants que la décision de la Municipalité de Leysin du 8 février 2013, octroyant le permis de construire pour le projet de modifications du bâtiment ECA n° 338, n'est pas conforme aux dispositions communales en matière de protection des bâtiments existants et de police des constructions applicables à la zone concernée. Les transformations consistant à aménager deux grandes lucarnes de part et d'autre du toit ne respectent à tout le moins pas l'art. 9bis RPE qui fixe pour ces éléments les dimensions maximales autorisées en zone du village, ainsi que l'art. 11bis RPE qui impose le maintien de l'aspect extérieur des bâtiments à conserver selon le plan partiel d'extension entré en vigueur le 10 janvier 1979. Les griefs de violation des normes de police des constructions applicables au projet litigieux sont donc fondés. 3. Il s'ensuit que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. Les frais de justice sont mis à la charge du constructeur Hervé Tauxe qui succombe (art. 49 LPA-VD). La municipalité est quant à elle dispensée des frais de justice. Même si les conclusions du recours formé par les départements cantonaux, avec l'assistance d'un avocat, sont admises, il n'y a pas lieu d'octroyer des dépens à l'Etat de Vaud (art. 56 al. 3 LPA-VD).