

# **VD\_OMNI AC.2014.0277 vom 16. Juli 2015**

VD Tribunal cantonal, 2015-07-16, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2014.0277](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2014.0277)

FR: VD\_OMNI AC.2014.0277 du 16 juillet 2015

IT: VD\_OMNI AC.2014.0277 del 16 luglio 2015

## **Regeste**

BIANCHI, BIANCHI & FILS SA/Département des finances et des relations extérieures, Municipalité du Chenit | Recours contre une décision de classement d'une église et de ses abords. Deux propriétaires de parcelles situées dans le périmètre de classement ont fait opposition au projet de classement. L'autorité cantonale compétente n'a pas rendu une décision motivée sur l'une des deux oppositions. L'absence de décision sur cette opposition entache la validité de la décision de classement; elle n'est ainsi pas une simple violation du droit d'être entendu susceptible d'être réparée dans le cadre de la procédure de recours. Annulation de la décision de classement et renvoi de la cause à l'autorité compétente pour qu'elle se prononce sur l'opposition du propriétaire concerné.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le recours est dirigé contre une décision de classement fondée sur la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS; RSV 450.11). Une telle décision peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal et les recourants ont agi en temps utile (art. 95 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]). L'acte de recours satisfait aux exigences de motivation (art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD) et leurs auteurs ont, comme propriétaires de bien-fonds soumis directement à des restrictions fondées sur la LPNMS, un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision de classement (art. 75 let. a LPA-VD). Il convient donc d'entrer en matière.

### **E. 2**

Dans tous les cas, la ou les communes concernées seront consultées. Art. 53 Contenu du classement 1 La décision de classement définit: a. l'objet classé, le cas échéant ses abords et l'intérêt qu'il présente; b. les mesures de protection déjà prises; c. les mesures de conservation ou de restauration nécessaires. Art. 54 Renvoi 1 Les articles 22 à 28 de la présente loi sont applicables par analogie, sous réserve de l'autorité compétente. Les art. 22 à 28 LPNMS constituent la section II ("Classement") du chapitre III de la loi, intitulé "Protection spéciale de la nature et des sites". La protection des sites, qui peut également viser des bâtiments, a plutôt un caractère sectoriel (il est établi un plan pour l'ensemble d'un site protégé) tandis que la protection d'un monument historique a un caractère ponctuel (la mesure porte généralement sur un bâtiment seul). Avec le renvoi de l'art. 54 LPNMS, il apparaît que le législateur cantonal a prévu les mêmes instruments de "protection spéciale" pour les mesures sectorielles ou ponctuelles (cf. Philippe Gardaz, La protection du patrimoine bâti en droit vaudois, RDAF 1992 p. 6 et 10). Cela signifie en particulier que le projet de décision de classement d'un monument historique, élaboré par le service cantonal compétent (le SIPAL), doit être soumis à une enquête publique (art. 24 LPNMS, par renvoi

de l'art. 54 LPNMS - dépôt pendant trente jours au greffe municipal), et qu'ensuite il appartient au département compétent de rendre la décision de classement, de la publier, puis d'informer par avis recommandé les propriétaires, les opposants et les communes (art. 26 al. 1 et 2 LPNMS). En prévoyant une mise à l'enquête publique, l'art. 24 LPNMS dispose que "l'art. 73 LATC est applicable par analogie". Cet article de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSV 700.11) règle la procédure d'adoption des plans d'affectation cantonaux. Il prévoit que les oppositions, recueillies par la municipalité, sont transmises au département cantonal qui doit statuer à ce propos "avec plein pouvoir d'examen, par une décision motivée" (art. 73 al. 3 LATC). c) En l'occurrence, la décision de classement, datée du 21 juillet 2014, a été prise par le département compétent à cette date-là, à savoir le DIRH (ancien art. 87 let. a LPNMS). Il incombait également à ce département de rendre une décision motivée sur chacune des oppositions (art. 73 al. 3 LATC, par renvoi des art. 24 et 54 LPNMS). L'opposition de la société Entreprise Bianchi & Fils SA a donné lieu à une telle décision motivée. Il n'en va pas de même de l'opposition de Jacques Bianchi, ce dernier n'ayant reçu que la décision de classement avec une lettre du SIPAL l'informant de cette décision, en tant que propriétaire d'un bien-fonds compris dans le périmètre. La décision de classement, dans son préambule et ses dix articles, ne prend pas position sur les griefs de l'opposant, en particulier à propos des restrictions frappant sa parcelle n° 2098. Le recourant Jacques Bianchi a produit une copie de son opposition ainsi qu'une attestation postale. On peut en déduire qu'il a effectivement envoyé son opposition à la municipalité, dans le délai d'enquête publique, et que cet envoi a été reçu par le greffe municipal. Ce déroulement des faits n'est pas contesté par l'autorité intimée, qui a admis – dans une lettre du 14 novembre 2014 de son avocat – qu'il était attesté que deux oppositions rédigées par Me Diserens, dont celle de Jacques Bianchi, avaient bien été remises à la municipalité. L'avis d'enquête indiquait que les lettres d'opposition étaient à adresser au greffe municipal. Comme l'enquête publique doit, en vertu du droit cantonal, être ouverte dans la commune dont le territoire est concerné (art. 73 al. 2 LATC), les oppositions doivent en effet être déposées auprès de l'administration communale, et à l'issue de l'enquête, la municipalité a l'obligation de transmettre les oppositions au département (art. 73 al. 2bis LATC). Dans cette procédure, l'autorité communale n'a pas de compétence décisionnelle; elle fonctionne en revanche, en quelque sorte, comme un auxiliaire du département cantonal, chargé d'enregistrer et de transmettre les oppositions. L'autorité cantonale qui a l'avantage de pouvoir se décharger sur l'auxiliaire pour l'organisation de l'enquête publique, doit en supporter les inconvénients, si l'auxiliaire omet de procéder conformément à l'art. 73 LATC. En l'occurrence, la municipalité, qui a bel et bien reçu l'opposition de Jacques Bianchi, n'a pas classé cet acte dans le dossier de l'enquête publique et, partant, ne l'a pas transmis au département cantonal. Comme le recourant Jacques Bianchi a déposé une opposition en respectant les règles formelles du droit cantonal, il peut exiger du département cantonal compétent qu'il rende une décision motivée sur son opposition. On ne saurait objecter à ce recourant que, comme ses griefs correspondent sur plusieurs points à ceux développés dans l'opposition de l'autre recourant, Entreprise Bianchi & Fils SA, il suffirait de se référer à la décision motivée communiquée à cet autre recourant. Les bien-fonds des deux recourants ne sont en effet pas dans la même situation. Comme Jacques Bianchi l'exposait dans son opposition, le risque qu'une nouvelle construction à proximité de l'église porte atteinte au site avait été évalué concrètement pour un projet au sud-ouest de cet édifice – étant donné que le projet d'Entreprise Bianchi & Fils SA sur la parcelle n° 2115 avait donné lieu à une opposition du SIPAL – mais cette question

n'avait pas été examinée pour un projet éventuel sur sa propre parcelle, de l'autre côté de l'église. L'interdiction de porter atteinte aux vues sur l'église catholique et depuis celle-ci, qui résulte de l'art. 2 de la décision de classement, entraîne selon toute vraisemblance des restrictions aux possibilités de construire offertes par le plan d'affectation sur la parcelle n° 2098. Ces restrictions, qui ne sont pas détaillées dans la décision de classement, dépendent de nombreux éléments concrets, notamment de la topographie et des points de vue. Il importe que l'autorité compétente examine de façon spécifique et approfondie ce que le classement de l'église implique concrètement pour ses abords, en l'occurrence pour l'utilisation de la parcelle n° 2098. Pour le propriétaire de ce bien-fonds, la décision de classement constitue une restriction du droit de propriété garanti à l'art. 26 al. 1 Cst. Il peut dès lors faire valoir, dans une opposition, que la restriction n'est pas justifiée par un intérêt public ni conforme au principe de la proportionnalité (cf. art. 36 al. 2 et 3 Cst.). D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, les restrictions de la propriété ordonnées pour protéger les monuments et les sites naturels ou bâtis sont en principe d'intérêt public (ATF 135 I 176 consid. 6.1; 126 I 219 consid. 2c; 119 Ia 305 consid. 4b et les arrêts cités). Tout objet ne méritant pas une protection, il faut procéder à un examen global, objectif et basé sur des critères scientifiques, qui prenne en compte le contexte culturel, historique, artistique et urbanistique du bâtiment concerné. Les constructions qui sont les témoins et l'expression d'une situation historique, sociale, économique et technique particulière, doivent être conservées. De plus, la mesure ne doit pas être destinée à satisfaire uniquement un cercle restreint de spécialistes; elle doit au contraire apparaître légitime aux yeux du public ou d'une grande partie de la population, pour avoir en quelque sorte une valeur générale (ATF 135 I 176 consid. 6.2). Il incombe à l'autorité compétente, dans chaque cas particulier, de procéder à un examen soigneux de la situation pour déterminer jusqu'à quel point l'intérêt public justifie le classement d'un monument, ou pour évaluer les mesures de protection nécessaires (ATF 120 Ia 270 consid. 4a; arrêt TF 1C\_101/2010 du 11 mai 2010, consid. 3.1). d) Dès lors que la décision de classement litigieuse impose des restrictions pour la construction sur la parcelle n° 2098, et qu'aucune décision n'a été rendue par le département cantonal sur l'opposition du propriétaire de cette parcelle, la décision de classement doit être annulée, et l'affaire doit être renvoyée au département compétent pour qu'il statue conformément à ce que prescrit l'art. 73 al. 3 LATC. Cette irrégularité n'est pas une simple violation du droit d'être entendu de l'opposant, susceptible d'être réparée dans le cadre de la procédure de recours au Tribunal cantonal. L'absence de décision sur cette opposition entache la validité de la décision de classement puisque l'autorité compétente n'a pas examiné la situation concrète d'un propriétaire directement visé et ne s'est pas prononcée sur la constitutionnalité, la légalité et l'opportunité des restrictions imposées à ce propriétaire. Lorsque l'autorité compétente adopte une décision de classement d'un monument historique et de ses abords, décision qui a des effets analogues à ceux d'un plan d'affectation dans le périmètre concerné, il lui incombe de procéder à une pesée globale des intérêts en présence. La protection de l'environnement, ou des abords d'un monument historique peut du reste également être assurée par des mesures de planification fondées sur la législation sur l'aménagement du territoire (cf. ATF 109 Ia 185). La pesée des intérêts à effectuer à l'occasion de l'adoption de mesures visant non seulement le monument, mais aussi les terrains voisins, implique qu'il soit tenu compte des objections de tous les propriétaires fonciers qui s'opposent aux nouvelles restrictions, et qu'une justification objective soit trouvée à chacune de ces restrictions. En d'autres termes, l'autorité doit traiter toutes les oppositions, au moment où elle statue sur le classement, pour pouvoir apprécier

de manière complète et approfondie l'intérêt public et la proportionnalité des restrictions envisagées. En raison de la récente révision de la LPNMS, le département compétent est actuellement le DFIRE (cf. supra, consid. 2a). La cause doit donc être renvoyée à ce département, qui devra effectuer une pesée générale des intérêts afin de déterminer si le projet de décision de classement mis à l'enquête publique est conforme au droit, ou au contraire s'il doit être modifié ou précisé afin que, notamment, les restrictions de la propriété imposées aux voisins de l'église respectent les exigences de l'art. 36 Cst. Puisque le législateur a voulu que le DFIRE soit désormais l'autorité compétente pour le classement, ce département ne peut pas se considérer comme formellement lié par les décisions du DIRH sur les trois premières oppositions, notamment sur celle d'Entreprise Bianchi & Fils SA. Certes, avant le 1<sup>er</sup> août 2014, il incombait déjà au SIPAL, rattaché au DFIRE, de préparer le dossier en vue de la décision de la Cheffe du DIRH. Cela ne signifie toutefois pas que le Chef du DFIRE est lié par la proposition de son service spécialisé. Devant statuer avec un plein pouvoir d'examen sur les oppositions (cf. art. 73 al. 3 LATC), le Chef du DFIRE devra se prononcer sur les griefs de l'opposant Jacques Bianchi en prenant en considération la situation concrète de son terrain, et il devra aussi statuer lui-même sur les griefs des autres opposants. On voit du reste mal comment le Chef du DFIRE pourrait revoir en détail les restrictions imposées au propriétaire de la parcelle n° 2098 sans examiner simultanément les restrictions imposées sur la parcelle n° 2115, voire sur les autres parcelles du périmètre voisines de l'église. Il serait au demeurant discutable, au regard des principes de la coordination énoncés à l'art. 25a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) - principes qui s'appliquent sans doute lorsqu'une décision de classement selon la LPNMS porte sur un monument historique et sur ses abords, avec des restrictions aux possibilités de construire fixées par le plan d'affectation – que toutes les oppositions au projet ne soient pas traitées en même temps, par le même département cantonal.

### **E. 3**

Il résulte du considérant précédent que le recours doit être admis, que la décision de classement doit être annulée, et que la cause doit être renvoyée au DFIRE pour nouvelle décision sur le classement et les oppositions. Dans ces conditions, il n'y pas lieu de traiter les autres griefs des recourants, qui se rapportent au contenu de la décision de classement – à savoir, en substance, à l'intérêt public et à la proportionnalité des restrictions découlant, pour les voisins, du classement de l'église.

### **E. 4**

Le présent arrêt doit être rendu sans frais (art. 52 LPA-VD). Les recourants, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat, ont droit à des dépens, à la charge de l'Etat de Vaud (art. 55 LPA-VD).