

VD_OMNI AC.2017.0035 vom 25. Oktober 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-10-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2017.0035

FR: VD_OMNI AC.2017.0035 du 25 octobre 2017

IT: VD_OMNI AC.2017.0035 del 25 ottobre 2017

Regeste

A. _____/Municipalité de St-Sulpice | Une mesure de protection des monuments est incompatible avec la Constitution si elle produit des effets insupportables pour le propriétaire ou ne lui assure pas un rendement acceptable. Annulation (et renvoi à la municipalité) de la décision refusant le permis de construire en raison du refus d'autoriser la démolition d'une ferme à St-Sulpice. Noté "4" (bien intégré) au recensement architectural de 1991, le bâtiment n'est pas protégé par la LPNMS car il n'est ni classé ni porté à l'inventaire et n'a pas fait l'objet de mesures conservatoires. Il n'est pas assujéti non plus à l'interdiction de démolir que le PEP Centre Village instaure pour cette catégorie de bâtiments car il ne se trouve pas dans le périmètre de ce PEP. Le règlement général sur les constructions concrétise la clause d'esthétique mais une base légale aussi large nécessite une pesée des intérêts rigoureuse. Sous cet angle, l'ancien rural transformé en garage et la partie habitable de deux logements quelconques ne présentent pas d'intérêt. La situation du bâtiment en retrait de la route ne présente pas les caractéristiques de l'ancien village-rue et compte tenu de la densification de son environnement, désormais constitué essentiellement d'habitations collectives de plusieurs étages, le caractère "bien intégré" du bâtiment litigieux fait désormais défaut. Le refus d'autoriser la démolition prive le propriétaire d'utiliser le potentiel constructible de sa propriété (possibilité de créer 23 nouveaux logements) ce qui constitue un sacrifice disproportionné par rapport à l'intérêt très limité que présente le bâtiment.

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée refuse le projet de démolition et de construction nouvelle présenté par le recourant. D'une part, la municipalité veut conserver un bâtiment qu'elle juge caractéristique de l'identité du village et qui mérite selon elle d'être sauvegardé. D'autre part, elle estime que le projet de construction prévu ne respecte pas le caractère spécifique de l'intégration du bâtiment que le recourant souhaite voir démoli. En tant qu'elle a pour effet d'interdire une démolition et une reconstruction, la décision attaquée porte atteinte au droit de la propriété du recourant. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (récemment: 1C_52/2016 du 7 septembre 2016), une telle atteinte doit, pour être admissible, reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et être proportionnée au but visé (cf. art. 36 al. 1 à 3 Cst.). Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 140 I 168 consid. 4.2.1 p. 173). Sous ce dernier aspect, une mesure de protection des monuments est incompatible avec la Constitution si elle produit des effets insupportables pour le

propriétaire ou ne lui assure pas un rendement acceptable. Savoir ce qu'il en est dépend notamment de l'appréciation des conséquences financières de la mesure critiquée; il incombe à l'autorité d'établir les faits de telle manière qu'apparaissent clairement toutes les conséquences de la mesure, des points de vue de l'utilisation future du bâtiment et des possibilités de rendement pour son propriétaire (cf. ATF 126 I 219 consid. 6c in fine p. 222 et consid. 6h p. 226; arrêt 1P.842/2005 du 30 novembre 2006 consid. 2.4). Plus un bâtiment est digne d'être conservé, moins les exigences de la rentabilité doivent être prises en compte (ATF 118 Ia 384 consid. 5e p. 393).

E. 2

Sont également protégés les terrains contenant ces objets et leurs abords.

E. 3

Conformément à l'art. 86 al. 3 LATC, la clause générale d'esthétique est en général reprise dans les règlements communaux. Le règlement général sur l'aménagement du territoire et des constructions de la commune de Saint-Sulpice, entré en vigueur le 18 août 2011, contient en matière d'esthétique les dispositions suivantes, applicables à toutes les zones : "

9. SITES ET PAYSAGE 9.1 PRINCIPES Dans les limites de ses prérogatives, la Municipalité prend toutes mesures pour sauvegarder les sites et éviter l'altération du paysage. Ainsi, les constructions, les installations et les aménagements qui, par leur destination ou leur apparence, sont de nature à porter atteinte à la qualité d'un ouvrage digne de protection, à l'aspect d'un site ou au paysage en général, ne sont pas admis. Sur un bien-fonds, l'octroi d'un permis de construire pour une réalisation nouvelle ou la transformation d'un ouvrage peut être subordonné à l'exécution de travaux ayant pour effet de remédier à un état existant qui n'est pas satisfaisant.

9.2 CONSTRUCTIONS ANCIENNES Les constructions anciennes du territoire sont identifiées et évaluées par le **RECENSEMENT ARCHITECTURAL**. Elles sont traitées comme suit : - les constructions, ouvrages et vestiges classés monuments historiques ou portés à l'inventaire cantonal ne peuvent être modifiés qu'en accord avec l'Autorité cantonale compétente, - les constructions ou parties de constructions remarquables ou intéressantes du point de vue architectural ou historique doivent être conservées dans leur intégralité; des transformations, de modestes agrandissements ou un changement d'affectation sont toutefois possibles si ces modifications sont compatibles avec la conservation et la mise en valeur de l'ouvrage, - les constructions qui, sans valeur particulière, sont bien intégrées dans une rue, un quartier ou un groupe de bâtiments peuvent être modifiées et, pour des raisons objectivement fondées, faire l'objet de démolition et de reconstruction pour autant que soit respecté le caractère spécifique de leur intégration (implantation, volumétrie, matériaux) et que l'harmonie des lieux soit sauvegardée. Le recensement architectural détermine les catégories des constructions dont il est fait mention ci-dessus. (...)" Le centre du village de Saint-Sulpice est en outre soumis au Plan d'extension partiel du Centre du Village (PEP Centre-Village) du 18 janvier 1979, modifié en dernier lieu le 26 novembre 1987 et étendu le 24 avril 2015 à la parcelle 16 de la commune, ainsi qu'à son règlement. Le PEP Centre-Village distingue 7 catégories de bâtiments. Le chapitre III traite des bâtiments à conserver, qui sont figurés en bleu sur le plan A du PEP et auxquels la note "4" au recensement architectural de la commune a été attribuée. Ces derniers doivent être entretenus et ne peuvent être démolis totalement (art. 7 al. 1 RPEP). Il est également prévu que les bâtiments soient maintenus dans leur aspect, leur implantation et leur volume (art. 8 al. 1 RPEP) cependant que des transformations des toitures, des façades et des pignons étant autorisées, dans la mesure où

ces prescriptions figurent sur le plan B du PEP (al. 2). L'art. 46 dispose encore que la municipalité peut prendre toutes mesures pour éviter l'enlaidissement du "Centre-Village" (al. 1) et qu'elle peut refuser le permis de construire pour des bâtiments, même conforme au plan, qui ne présenteraient pas une qualité architecturale ou une intégration dans le site suffisantes (al. 2).

E. 4

La décision attaquée considère que le bâtiment ECA 99 mérite d'être sauvegardé au motif qu'il est bien intégré par son volume, sa composition et sa fonction et qu'il participe de l'identité du village. Le mémoire de la municipalité du 24 avril 2017 retient en outre que cette construction fait partie d'une série d'une quinzaine de maisons paysannes encore préservées à St-Sulpice, constitutives du village-rue du début du XX^{ème} siècle. Si le bâtiment litigieux figure hors périmètre du PEP Centre-Village, il reste noté comme toutes les autres maisons villageoises et paysannes du village-rue (en note 4) de sorte que la municipalité estime qu'il y a lieu de considérer l'ensemble et de respecter le même régime juridique, avec la même échelle des valeurs architecturales à préserver. Recensé en note "4" le 4 décembre 1991, le bâtiment ECA 99 n'est pas protégé par la LPNMS puisqu'il n'est ni classé ni porté à l'inventaire et que le département a renoncé à prendre des mesures conservatoires à son égard (arrêt AC.2009.0209 du 26 mai 2010). Il n'est pas non plus assujéti à l'interdiction de démolition figurant à l'art. 7 al. 1 RPEP Centre-Village pour cette catégorie de constructions car même s'il est recensé en note "4", il est situé en dehors du périmètre de ce plan d'extension, dans la zone de moyenne densité du PGA. Contrairement à ce que prétend la municipalité, le PEP a été établi en 1979 et modifié en dernier lieu le 26 novembre 1987, soit avant le recensement architectural de la commune, qui a été effectué en 1991 pour ce qui concerne la construction du recourant. Il n'existe donc pas de concordance temporelle entre l'établissement du PEP et le recensement, qui permettrait de démontrer la volonté du législateur communal d'étendre la protection des bâtiments classés en note "4" à tous les bâtiments auxquels cette note aurait été également attribuée en dehors du périmètre du PEP Centre-Village. Par ailleurs, le fait que le bâtiment en question soit une ancienne ferme qui présentent des similitudes architecturales avec des bâtiments inclus dans la zone délimitée par le PEP Centre-Village n'y change rien non plus. Si le législateur communal avait voulu protéger le bâtiment du recourant, il aurait dû étendre le champ d'application du PEP Centre-Village à celui-ci, comme il l'a fait du reste, le 24 avril 2015, en incluant dans le plan d'extension la parcelle 16 de la commune. En conclusion, la protection qu'instaure le PEP Centre-Village pour certains bâtiments ne s'applique pas, en dehors de son périmètre, aux bâtiments que le législateur n'a pas décidé de protéger. Ensuite, d'après l'autorité intimée, l'art. 9.2 RGATC offrirait au bâtiment litigieux une protection similaire à celle découlant du PEP Centre-Village. Interpellés en audience sur l'interprétation de cette disposition, qui distingue trois catégories de constructions anciennes, par renvoi au recensement architectural, les représentants de la municipalité ont indiqué que le 1^{er} tiret de cette disposition (qui concerne les constructions classées monuments historiques ou portés à l'inventaire) se rapportait aux bâtiments classés en note "1", "2", voire "3", que le 2^{ème} tiret (relatif aux constructions remarquables ou intéressantes du point de vue architectural ou historique) se référerait à une catégorie intermédiaire de bâtiments. Quant au 3^{ème} tiret (concernant les constructions qui, sans valeur particulière, sont bien intégrées dans une rue, un quartier ou un groupe de bâtiments), il aurait trait aux bâtiments classés en note "6" et "7". Ces dernières constructions pourraient être modifiées et, pour des raisons objectivement fondées, faire l'objet de démolition et de

reconstruction pour autant que soit respecté le caractère spécifique de leur intégration (implantation, volumétrie, matériaux) et que l'harmonie des lieux soit sauvegardée. A la question de savoir si le 3^{ème} tiret se rapportait également aux bâtiments classés en note "4", les représentants de la municipalité ont cependant répondu qu'ils ne savaient pas. A supposer que la construction litigieuse entre tout de même dans cette troisième catégorie, on doit constater que la disposition, à l'instar de l'art. 86 LATC, définit de manière particulièrement large les objets susceptibles d'être protégés et ne fixe que peu de cadre aux mesures envisagées, qui vont de la modification à la démolition et à la reconstruction. Une disposition rédigée en termes si généraux ne peut que concrétiser la clause d'esthétique de l'art. 86 LATC, de sorte que la portée ne va pas au-delà de cette norme (pour un autre exemple, v. arrêt AC.2016.0253 du

E. 9

mai 2017 et les réf. citées au sujet du règlement du plan général d'affectation de la Commune de Lausanne). Une base légale aussi large exige que l'on se montre rigoureux lors de la pesée des intérêts en présence et dans l'examen de la proportionnalité de la limitation par rapport aux buts poursuivis et à l'objet de la protection (arrêt AC.2009.0209 du 26 mai 2010 consid. 3a avec renvoi aux ATF 115 Ia 363 consid. 2c p. 366; 97 I 639 consid. 6b p. 642; cf. aussi, concernant l'art. 73 du règlement du plan général d'affectation de la Commune de Lausanne, AC.2013.0198 du 5 février 2014 consid. 4d, selon lequel il faut que la base légale réglementaire communale comporte les précisions suffisantes sur les restrictions au droit de propriété qui en découlent; il importe que les buts de la protection et les mesures qui en résultent soient déterminables avec suffisamment de prévisibilité par les propriétaires concernés). 5. Sur le plan architectural, le préavis du SIPAL, rédigé en termes stéréotypés, ne fait état d'aucune qualité digne d'intérêt. Le tribunal n'en a pas constaté davantage sur place. L'ancienne maison paysanne du recourant, construite en 1902 sur la base d'un ancien rural probablement édifié au 18^{ème} siècle selon le préavis du SIPAL, ne présente plus aucune qualité architecturale car la grange a été reconstruite dans les années 1950-1960 pour servir à un garagiste. L'ancien rural, qui ne comporte pas les larges ouvertures voûtées en pierre de taille caractéristiques des fermes anciennes, s'ouvre par une vaste ouverture rectangulaire munie d'une porte métallique vitrée dans sa partie supérieure. A l'intérieur, il ne reste aucune trace de l'ancienne activité agricole et la structure de l'édifice a été renforcée en béton armé, par une importante poutre au plafond et des piliers en béton contre la façade est, lui conférant une expression davantage industrielle qu'agricole. Quant à la partie habitable, elle ne présente aucun élément remarquable, ni dans son équipement qui est désuet voire inutilisable, ni dans sa décoration, qui est quelconque comme le cheminée de salon en ciment par exemple. Le refus de la démolition est motivé par l'intégration du bâtiment à son environnement. Le bâtiment dont la démolition est demandée participerait selon la municipalité intimée de l'identité du village. Lors de l'inspection locale, le tribunal a constaté que le centre du village, situé de part et d'autre de la rue du Centre et délimité urbanistiquement par des fronts bâtis situés le long du trottoir, se terminait en réalité en direction de l'Ouest à la hauteur du parking aménagé derrière l'arrêt de bus des Chantres, qui crée un vide à cet endroit. C'est à l'Est de ce parking du reste qu'on trouve encore d'anciennes fermes, rénovées ou non, qui sont situées en front de rue. Plus à l'Ouest en revanche, les constructions sont aménagées en retrait de la rue dont elles sont la plupart du temps séparées par une haie, comme c'est le cas de l'ancienne ferme litigieuse. A cet endroit, la maison est séparée du trottoir non seulement par une haie qui la masque depuis la rue, mais également par un jardin planté d'arbres et d'arbustes. Assurément on ne se trouve

plus à cet endroit dans la typologie d'une rue villageoise du début du XX^{ème} siècle. Le préavis du SIPAL reconnaît du reste également que cet immeuble est quelque peu "isolé dans le tissu périurbain de Saint-Sulpice". Cette maison paysanne n'est en outre pas située sur une légère éminence, comme la décrit la municipalité intimée dans son mémoire, mais bien plutôt en aval de la route, en direction du lac. La description de l'environnement qu'en fait l'autorité intimée dans son mémoire, suivant laquelle aucune construction récente ou imposante dans le voisinage n'en affaiblirait les caractéristiques, est également contredite par les constatations faites sur place. En réalité, le territoire à bâtir de la commune s'est considérablement densifié depuis la fin des années 1990, en particulier suite au développement de l'EPFL tout proche qui a accru le besoin en logements aux alentours. La ferme du recourant, sous réserve de la maison "H. _____", est désormais entourée d'habitations collectives de plusieurs étages, dont l'homogénéité architecturale n'est pas la principale caractéristique. Cette ancienne maison paysanne apparaît de ce fait comme un élément incongru cerné par ces dernières, ce qui est encore accentué avec l'élaboration du plan de quartier prévu sur la parcelle "F. _____", dont le photomontage versé au dossier montre que deux immeubles à toiture plate de respectivement 8 et 5 niveaux sont prévus, en plus d'une imposante construction d'un étage et cela même si d'après les représentants de l'autorité intimée, les possibilités de construire seront revues quelque peu à la baisse, notamment en terme de nombre d'étages. La propriété du recourant va inmanquablement s'en trouver "écrasée". Ainsi, la construction du recourant ne forme pas avec les maisons voisines un ensemble qui nécessiterait une protection particulière. Il s'impose à ce stade de conclure que les caractéristiques qui ont présidé en 1991 à l'attribution d'une note "4", qui signifie, d'après la plaquette précitée (p. 17), que "le bâtiment est bien intégré par son volume, sa composition et souvent encore sa fonction" font désormais défaut en raison de la densification que connaissent le quartier et la commune depuis la fin des années 1990. La typologie de la construction du recourant ne forme plus la majorité des bâtiments du quartier et, trop éloignée du centre, ne saurait plus être considérée comme déterminante pour l'image de la localité de Saint-Sulpice (cf. plaquette précitée, p. 17). En définitive, la décision attaquée a pour effet de priver le recourant d'utiliser le potentiel constructible de sa propriété (la possibilité de créer 23 nouveaux logements n'est pas contestée en soi par la municipalité). Elle le contraindrait à conserver un bâtiment dans lequel il ne pourrait que rénover deux logements qui, même remis en état, ne présenteraient pas d'intérêt particulier tandis que le garage automobile aujourd'hui abandonné resterait probablement inoccupé. La municipalité n'a d'ailleurs pas tenté d'expliquer que la préservation du bâtiment existant offrirait une possibilité raisonnable de rendement pour le propriétaire. En conclusion, le sacrifice que la décision attaquée impose aux propriétaires est disproportionné par rapport à l'intérêt public très limité que présenterait la conservation du bâtiment. 6. Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours. Il y a lieu d'allouer au recourant ses conclusions qui tendent en substance à ce que le dossier soit renvoyé à la municipalité pour qu'elle statue sur la délivrance du permis de construire. Les frais du présent arrêt sont mis à la charge de l'autorité intimée, qui succombe. Le recourant, qui obtient gain de cause grâce à l'assistance d'un avocat, a droit à des dépens, à la charge de l'autorité intimée.