

VD_OMNI AC.2018.0356 vom 10. Februar 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-02-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2018.0356

FR: VD_OMNI AC.2018.0356 du 10 février 2020

IT: VD_OMNI AC.2018.0356 del 10 febbraio 2020

Regeste

A. _____ /Département du territoire et de l'environnement (DTE), Conseil communal de Gilly | Recours d'une propriétaire contre les décisions adoptant et approuvant préalablement un PPA. Admission partielle du recours, en ce sens que sont annulés le classement en zone village de la partie supérieure d'une parcelle en zone viticole et les dispositions du règlement s'y rapportant. Le projet consistant à réaliser sur ce terrain un bâtiment d'archives et d'exposition ayant été abandonné, ce classement ne correspond plus à un besoin qui serait concrétisé dans les 15 ans (art. 15 al. 4 LAT). Pour le reste, le PPA n'est pas critiquable, les mesures prévues pour préserver le site construit et le paysage étant adéquates.

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre les décisions du conseil communal et du DTE par lesquelles le PPA a été adopté puis approuvé préalablement. Ces deux décisions ont été notifiées simultanément aux opposants déboutés, conformément à l'art. 60 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), dans sa teneur en vigueur avant le 1^{er} septembre 2018. Elles peuvent ensemble faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal (anciens art. 60 et 61 al. 2 LATC [actuellement: art. 43 al. 2 LATC]; art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). Le recours a été déposé en temps utile (art. 95 et 96 al. 1 let. a LPA-VD) et il respecte les exigences légales de motivation (art. 76, 77 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). La recourante, propriétaire de parcelles comprises dans le périmètre du PPA, a manifestement qualité pour recourir au sens de l'art. 75 let. a LPA-VD. Par conséquent, il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

. Cette parcelle est en nature de pré-champ (verger) et, d'après le PGA de 1985, elle n'est pas constructible (elle est classée en zone viticole). Elle jouxte des vignes, au nord et à l'ouest. Cette mesure de planification constitue donc, sur la parcelle n° 526, un classement d'un nouveau terrain en zone à bâtir au sens de l'art. 15 al. 4 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Pour qu'un tel classement soit admissible, il faut selon le droit fédéral que le terrain soit probablement nécessaire à la construction dans les quinze prochaines années, et qu'il soit construit à cette échéance (art. 15 al. 4 let. b LAT). Avec la récente révision partielle de la LAT, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, le législateur fédéral a repris le délai de 15 ans mais il a assorti cet horizon de planification de règles précisant que la disponibilité des terrains à bâtir doit être garantie en fait et en droit (art. 15 al. 4 let. a et d LAT), les cantons étant en outre, en vertu de l'art. 15a al. 1 LAT, tenus de prendre en collaboration avec les communes toutes les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation. L'art.

15a al. 2 LAT donne par ailleurs en mandat aux cantons de créer une base légale pour une obligation de construire dans un certain délai, après le classement du terrain en zone à bâtir (à ce propos, cf. ATF 143 II 476 consid. 3). Avec le nouveau droit, les classements n'interviendront pratiquement plus que sur la base de projets concrets (cf. Heinz Aemisegger/Samuel Kissling, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Genève 2016, n. 111 ad art. 15). En l'occurrence, c'est bien en fonction d'un projet concret que l'extension de la zone à bâtir (zone du village) sur un terrain agricole non constructible (zone viticole) a été décidé. Ce projet concret avait été élaboré par la recourante et son mari; il paraissait toujours actuel au moment où le PPA a été mis à l'enquête publique, puisqu'il est décrit dans le rapport 47 OAT (p. 12). Les autorités de planification en ont tenu compte au stade de l'adoption du PPA et de son approbation préalable (dans la décision du DTE du 31 août 2018, il est indiqué que la réalisation de ce projet est un des buts poursuivis par la planification). Dans ses deux oppositions, la recourante ne s'est pas prononcée à ce sujet. Cela étant, dans la procédure de recours, elle a fait valoir sans équivoque qu'il n'y aurait pas, à Gilly, de bâtiment d'archives et d'exposition de l'œuvre de l'architecte D._____, ce projet ayant entretemps été réalisé dans un autre pays. Dans ces conditions, le classement d'une partie de la parcelle n° 526 en zone à bâtir (zone du village) ne correspond plus à un besoin pouvant être concrétisé dans les quinze prochaines années. Telle qu'elle a été définie, l'affectation du périmètre d'évolution des constructions nouvelles n° 1 n'autorise pas un projet alternatif et la recourante, propriétaire de ce terrain, ne prétend pas que l'affectation en zone à bâtir devrait néanmoins être confirmée vu ses conclusions tendant, globalement, à l'annulation du PPA. L'extension de la zone à bâtir à cet endroit est ainsi contraire à l'art. 15 al. 4 LAT. La nouvelle circonstance que représente l'annonce de l'abandon du projet de bâtiment d'archives et d'exposition justifie donc l'annulation du classement en zone du village de la partie supérieure de la parcelle n° 526. Il en découle l'annulation du périmètre d'évolution des constructions nouvelles n° 1 figuré sur le plan – y compris pour la partie de ce périmètre située sur la parcelle n° 879 – et l'annulation des dispositions du RPPA régissant exclusivement ce périmètre d'évolution (art. 3.1, al. 2 RPPA; 3.2 al. 1 RPPA à propos du périmètre 1; art. 3.4 al. 1 RPPA; art. 3.5 RPPA). La parcelle n° 879 peut demeurer dans la zone du village, où elle était déjà classée auparavant. En l'absence d'un périmètre d'évolution des constructions, cette parcelle pourra continuer à être utilisée comme espace de dégagement à l'arrière de la parcelle n° 525 et, éventuellement, accueillir des dépendances (lesquelles peuvent être implantées en dehors des périmètres d'évolution des constructions nouvelles – art. 3.8 RPPA). Le recours doit par conséquent être partiellement admis sur ce point.

E. 3

La recourante fait valoir qu'au moment où elle s'est installée à Vincy, elle a invité l'autorité communale à revoir la planification du secteur en adoptant un plan spécial d'affectation car il était essentiel que le château et ses abords soient préservés par des mesures d'aménagement du territoire plus fines que ce qui est prévu pour la zone du village. A l'heure actuelle, sa position est la suivante (p. 6-7 du recours): vu les contraintes liées à la protection du patrimoine historique, vu la typologie historique des lieux et les différentes contraintes naturelles, vu l'évolution de la situation, notamment s'agissant du local d'archives, il convient de reprendre les études et de mettre au point un plan préservant le hameau de Vincy et les abords du château en évitant de nouvelles constructions, par exemple sur la parcelle n° 505 (La Capitaine) afin d'assurer la pérennité de cet ensemble. Il faut harmoniser le PPA avec les exigences de l'ISOS et de l'IFP. Il serait plus cohérent de

redéfinir l'affectation du hameau de Vincy dans le cadre de la révision globale du plan général d'affectation. a) Le procédure d'établissement d'une planification de détail pour le hameau de Vincy a été engagée plusieurs années avant que la révision du plan général d'affectation, en vue d'un redimensionnement des zones à bâtir, ne soit envisagée. A ce jour, les autorités communales n'ont pas présenté leur projet de nouveau plan général d'affectation; seules des mesures conservatoires ont été ordonnées, sous la forme d'une zone réservée (art. 27 LAT, art. 46 LATC). Ces mesures conservatoires s'appliquent dans une partie du périmètre du PPA – dans la zone du village et la zone de villas du plan de 1985 – mais pas dans le parc du Château (parcelle n° 537), ni sur la parcelle n° 531 attenante à ce parc, ni encore dans le parc de la propriété La Capitaine, au nord de la maison de maître (parcelle n° 881). Pour ces terrains, le PPA litigieux prévoit des mesures de protection du site (zone de site construit protégé, zone agricole protégée, zone naturelle protégée le long du ruisseau le Flon de Vincy). Sur la base des arguments de la recourante, on ne voit pas de raison d'annuler ces mesures de protection au motif qu'elles pourraient aussi être ordonnées ultérieurement dans le cadre de la révision du PGA. Pour la préservation du château et de ses abords directs, au sud de la route de Vincy, le régime de la zone de site construit protégé n'est au demeurant pas qualifié par la recourante d'insuffisant ou d'inadéquat. Les griefs de la recourante visent plutôt les mesures d'aménagement de détail pour le noyau du hameau au nord du château en amont de la route de Vincy (actuellement en zone du village et en zone de villas). b) Au nord du parc du château, une des mesures du PPA consiste à déclasser la parcelle n° 530 de la recourante, qui passe de la zone de villas à la zone agricole protégée. Dans le plan des zones en vigueur, l'ensemble du coteau à l'est du Flon de Vincy (qui coule dans un cordon boisé) et au nord de la route cantonale (route de l'Etraz), en direction de Tartegnin, est en zone agricole ou en zone viticole, à l'exception de la parcelle n° 530. Dans le dossier, il est expliqué que le déclassement de la parcelle n° 530 en zone agricole protégée est une opération de compensation, permettant l'affectation en zone du village d'une partie de la parcelle 526 (cf. rapport 47 OAT, p. 23). Indépendamment de cet aspect (qui était déterminant, en vertu de l'art. 38a LAT, dans la période transitoire jusqu'à l'approbation par le Conseil fédéral, le 31 janvier 2018, de la 4^e adaptation du Plan directeur cantonal), le déclassement de la parcelle n° 530 n'apparaît pas contraire aux principes de l'aménagement du territoire. La recourante, qui demande que les mesures de planification garantissent une meilleure protection du site de Vincy, ne le prétend du reste pas. Ce déclassement permet en effet de contenir l'extension de la zone à bâtir qui ne dépasse désormais plus, dans la direction de l'est, la limite marquée par le cordon boisé du ruisseau. Cet espace entre les villages de Gilly/Vincy et de Tartegnin, est typique du paysage " caractérisé par un large coteau viticole " de l'objet IFP 1201 La Côte. L'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP) fait partie des inventaires d'objets d'importance nationale qui peuvent être établis par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 5 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451). L'art. 6 al. 1 LPN dispose que " l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'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 ". Le droit fédéral ne règle pas directement la mise en œuvre de cette protection. La jurisprudence fédérale récente retient que les inventaires fédéraux de l'art. 5 LPN sont assimilés matériellement à des conceptions et à des plans sectoriels au sens de l'art. 13 al. 1 LAT. Dans le cadre de leur obligation générale de planifier de l'art. 2 LAT, les cantons doivent tenir compte, dans leur planification directrice, de ces inventaires

en tant que forme spéciale des conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 6 al. 4 LAT). En raison de la force obligatoire des plans directeurs pour les autorités (art. 9 LAT), les conditions de protection figurant dans les inventaires fédéraux sont destinées à être concrétisées dans les plans d'affectation (art. 14 ss LAT). Cette transcription intervient en particulier par la délimitation de zones protégées au sens de l'art. 17 al. 1 LAT et dans la mise en œuvre d'autres mesures de protection (cf. art. 17 al. 2 LAT; ATF 135 II 209 consid. 2.1 ; TF 1C_545/2014 du 22 mai 2015, consid. 5.3 ; TF 1C_130/2014 du 6 janvier 2015, consid. 1.2). En l'occurrence, la procédure d'établissement du PPA, équivalant à une révision partielle ou sectorielle du plan général d'affectation, est appropriée pour la mise en œuvre des mesures de protection du paysage (cf. arrêt TF 1C_380/2018 du 8 avril 2019, consid. 2.4). Dans ce contexte, il y a lieu de mentionner l'art. 7 al. 2 LPN qui prévoit que si l'accomplissement d'une tâche de la Confédération peut altérer sensiblement un objet inscrit dans un inventaire fédéral ou soulève des questions de fond, une commission consultative fédérale peut être appelée à établir une expertise à l'intention de l'autorité de décision, cette expertise indiquant si l'objet doit être conservé intact ou de quelle manière il doit être ménagé. Lorsqu'une atteinte est portée à un inventaire IFP, la commission compétente est en principe la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP). Cela étant, une expertise selon l'art. 7 LPN n'entre en considération que lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération. L'établissement des plans d'affectation (art. 14 ss LAT) n'est en principe pas une tâche de la Confédération, mais bien une tâche des cantons et des communes. La jurisprudence fédérale admet une exception quand il s'agit de classer de nouvelles surfaces en zone à bâtir, en application des conditions de l'art. 15 LAT révisé (ATF 142 II 509). Or, en l'espèce, la mesure visant la parcelle n° 530 n'est pas un classement en zone à bâtir mais un déclassement, de sorte que les autorités cantonales n'avaient pas à requérir une expertise de la CFNP dans cette procédure de planification. Il convient par ailleurs de relever que cette question aurait pu se poser en relation avec l'extension de la zone du village au nord la parcelle n° 526, pour le bâtiment d'archives et d'exposition (cf. supra, consid. 2) mais qu'elle n'a pas à être résolue, en raison de l'annulation de cette mesure de planification. S'agissant du classement en zone du village d'une petite surface à l'angle sud-est de cette parcelle n° 526, sans possibilité d'y ériger des constructions nouvelles, il n'est pas de nature à altérer sensiblement le site, étant précisé qu'il se trouve déjà à cet endroit un ancien four à pain et une piscine. Cette légère extension de la zone à bâtir ne justifie pas la mise en œuvre d'une expertise de la CFNP; la mesure n'est du reste pas directement contestée par la recourante. c) La protection du site construit du hameau de Vincy, au nord du château, est assurée par diverses mesures. Il faut préciser d'emblée que ce hameau ne figure pas à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS - voir l'annexe I de l'ordonnance du 9 septembre 1981 concernant l'ISOS [OISOS]; RS 451.12) et que par conséquent, le droit fédéral ne prévoit pas, pour l'évaluation des mesures de protection adéquates, la possibilité de requérir une expertise de la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH – cf. supra, consid. 3b). En droit cantonal, lorsque le PPA litigieux a été adopté et approuvé (avant le 1^{er} septembre 2018), l'art. 47 al. 2 ch. 2 LATC prévoyait que les plans d'affectation pouvaient contenir des dispositions relatives aux localités et aux ensembles méritant protection. Sur cette base, il a été décidé, pour la zone du village de ce PPA, d'imposer une réglementation sensiblement plus stricte que celle des art. 6 ss RPGA puisque les nouvelles constructions ne sont admises qu'à l'intérieur de périmètres d'évolution, le solde du terrain ne pouvant accueillir que des dépendances. Cette mesure garantit que la plus grande partie des parcelles

nos 505 et 535 ne sera pas modifiée. Par ailleurs, les dispositions du RPPA vont au-delà d'une simple clause d'esthétique, avec des règles de construction valables pour tous les bâtiments (art. 3.6 al. 2 RPPA) et des exigences spécifiques pour les bâtiments existants dignes de protection (art. 10.3 RPPA). Avec la nouvelle du 17 avril 2018, la norme légale sur le contenu des plans d'affectation a été simplifiée: l'art. 24 LATC a une formulation plus générale, en vertu de laquelle ces plans, outre les prescriptions relatives à l'affectation et à la mesure d'utilisation du sol (al. 1), " peuvent également contenir d'autres dispositions en matière d'aménagement du territoire et de restriction du droit à la propriété, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à la loi et au plan directeur cantonal " (al. 3). Il n'y a aucun motif de retenir que cette nouvelle base légale ne permettrait pas à une commune d'adopter les dispositions précitées. Lorsqu'une localité typique ou un lieu historique doit être préservé, le droit fédéral permet la création d'une zone à protéger (art. 17 al. 1 let. c LAT; cf. aussi art. 31 LATC). C'est la mesure que la LAT envisage en premier lieu mais elle n'exclut pas que d'autres moyens soient utilisés. La variété des situations est en effet telle que, parfois, le but de la protection ne serait pas suffisamment atteint par un zonage au sens de l'art. 17 al. 1 LAT. L'art. 17 al. 2 LAT prévoit qu'au lieu de délimiter des zones à protéger, le droit cantonal peut prescrire d'autres mesures adéquates. En font partie notamment les inventaires et classements, les clauses générales de protection et les clauses d'esthétique, les contrats avec les particuliers (ATF 135 I 176 consid. 3.1). En droit cantonal, l'inventaire et le classement sont régis par une loi spéciale, la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS; BLV 450.11). Dans le cas particulier, le PPA fait précisément référence à ces mesures de la LPNMS (cf. art. 10.3 RPPA). D'après l'argumentation de la recourante, ce sont les abords de la maison de maître "La Capitaine" qu'il convient particulièrement de préserver. Il ressort du dossier que parallèlement à ses interventions dans la procédure d'établissement du PPA, le service spécialisé du département cantonal en charge des monuments et des sites (actuellement: la Direction monuments et sites de la Direction générale des immeubles et du patrimoine; auparavant: le SIPAL-MS) a engagé une procédure d'inscription à l'inventaire de "La Capitaine". La mise à l'inventaire est présentée dans la loi, à l'instar du classement, comme une mesure de protection spéciale des monuments (art. 49 ss LPNMS). Elle oblige le propriétaire à annoncer les travaux qu'il envisage au département, qui peut soit les autoriser, soit ouvrir une enquête en vue de classer l'objet (art. 16 et 17 LPNMS, par renvoi de l'art. 51 LPNMS). Le service spécialisé a ainsi le pouvoir d'interdire les atteintes graves que pourraient entraîner des travaux touchant à la substance même de l'objet ou à ses éléments essentiels; par ailleurs, il a la faculté d'autoriser des travaux dont l'impact est moindre et qui peuvent être limités dans leurs effets, par le jeu de charges imposées au constructeur (AC.2018.0042 du 21 février 2019 consid. 2a et les arrêts cités). Il ressort des rapports d'examen préalable du projet de PPA que le service cantonal spécialisé a revu attentivement les mesures d'aménagement qui étaient envisagées (en tenant compte notamment des constatations faites dans le hameau par les spécialistes chargés de préparer l'inventaire ISOS) et qu'il a proposé, avec succès, différentes adaptations propres à garantir la préservation du hameau. Il faut relever qu'il n'a pas jugé nécessaire d'imposer une protection stricte, puisqu'il n'a pas engagé de procédure de classement proprement dit (art. 52 ss LPNMS). Dans ces conditions, on ne pouvait pas exiger des autorités communales qu'elles adoptent des mesures d'urbanisme, dans le cadre du PPA, équivalant à un classement ou rendant totalement inconstructibles les abords de la maison de maître. La délimitation d'un périmètre d'évolution des constructions nouvelles sur la parcelle n° 505 permet certes d'ajouter un nouveau bâtiment à côté de la

maison de maître, mais son emplacement a été soigneusement déterminé avec l'accord du service cantonal (voir la position du SIPAL-MS communiquée le 9 février 2015 à la municipalité). Si ce bâtiment est une œuvre architecturale de qualité, ce que les dispositions du RPPA permettent d'exiger, on ne voit pas pourquoi cet ajout, attendant à des constructions existantes à l'est de la parcelle n° 505, porterait atteinte aux valeurs historico-architecturales et spatiales du hameau ou, singulièrement, de la propriété "La Capitaine". Au surplus, il est manifeste que cela est compatible avec la protection du paysage du coteau viticole de La Côte (inventaires IFP n° 1201 et IMNS n° 39). D'une manière générale, il faut considérer que les prescriptions du PPA sont adéquates pour la préservation du hameau de Vincy. Il serait bien entendu concevable d'établir une réglementation plus détaillée ou plus restrictive, sur certains éléments architecturaux de constructions à transformer ou de constructions nouvelles; mais la Cour de céans n'a pas de motif de considérer que la réglementation litigieuse ne serait pas conforme au droit de l'aménagement du territoire. Le dossier contient suffisamment d'éléments, notamment les préavis recueillis au cours des différentes phases de l'examen préalable, pour que l'autorité de recours puisse se prononcer sans mesure d'instruction supplémentaire (expertise, inspection locale). Cette conclusion s'impose tant sous l'angle du contrôle de la légalité que sous l'angle du contrôle de l'opportunité (cf. art. 33 al. 3 let. b LAT). L'autorité cantonale de recours qui estime qu'une mesure d'aménagement décidée par une commune est appropriée, n'est quoi qu'il en soit pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également convenable (à propos de la liberté d'appréciation qui doit être laissée aux autorités locales de planification, cf. aussi art. 2 al. 3 LAT; arrêt AC.2018.0117 du 27 mars 2009 consid. 3d et les arrêts cités). d) Dans la décision d'approbation préalable, le DTE réserve l'éventualité d'une prochaine révision ou adaptation du PPA pour en assurer la conformité à la mesure A11 du Plan directeur cantonal, au cas où la zone du village du hameau de Vincy serait surdimensionnée. En raison de cette éventualité, la zone réservée, adoptée peu avant le PPA litigieux, a été maintenue dans cette zone (cf. supra, consid. 3a). Quoi qu'il en soit, cela n'est pas déterminant, au regard des griefs de la recourante. Le cas échéant, elle pourra critiquer les futures adaptations du PPA, si elle estime qu'elles portent atteinte à ses intérêts ou à la protection du site. Il n'y a pas lieu, à ce stade, de se prononcer sur une telle éventualité. En définitive, c'est en vain que la recourante critique les mesures de protection du hameau de Vincy prévues par le PPA.

E. 4

Il s'ensuit que le recours doit être partiellement admis, au sens du considérant 2 ci-dessus, les décisions d'adoption et d'approbation du PPA "Hameau de Vincy" étant pour le reste confirmées. La recourante obtenant partiellement gain de cause, il se justifie de mettre à sa charge un émolument judiciaire inférieur au montant de l'avance de frais demandée (cf. art. 49 al. 1 LPA-VD). L'annulation partielle du PPA est due à une modification des circonstances imputable exclusivement à la recourante. Si elle avait annoncé auparavant son intention, et celle de son mari, de renoncer à la réalisation à Vincy du bâtiment d'archives et d'exposition, les autorités de planification auraient pu adapter le PPA en conséquence. Dans ces conditions, il ne se justifie pas d'allouer des dépens à la recourante. En revanche, la Commune de Gilly a droit à des dépens, à la charge de la recourante (art. 55 LPA-VD). Le DTE, qui a procédé par l'intermédiaire de ses propres agents, n'a pas droit à des dépens.