

# VD\_OMNI AC.2019.0305 vom 8. September 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-09-08, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2019.0305](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0305)

FR: VD\_OMNI AC.2019.0305 du 8 septembre 2021

IT: VD\_OMNI AC.2019.0305 del 8 settembre 2021

## Regeste

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_, D. \_\_\_\_\_, E. \_\_\_\_\_, F. \_\_\_\_\_, G. \_\_\_\_\_/Conseil communal de Concise, Département du territoire et de l'environnement (DTE), H. \_\_\_\_\_, I. \_\_\_\_\_ | Recours contre les décisions communale et cantonale adoptant respectivement approuvant partiellement le Plan général d'affectation de la Commune de Concise. - Les recourants contestent en substance la planification litigieuse en tant qu'elle maintient en zone à bâtir deux parcelles voisines des leurs. Ils font valoir une violation des exigences légales relatives à la prise en considération des objectifs de protection de l'ISOS. - Les parcelles concernées sont sises dans le centre de la localité et entourées de parcelles construites, à un endroit favorable à la densification. Leur maintien en zone à bâtir est conforme au principe de développement vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. abis LAT). Au vu des objectifs de protection de l'ISOS, la capacité constructive sur ces parcelles a été limitée, afin de réduire l'impact paysager de constructions à cet endroit et de favoriser ainsi des constructions futures qui restent dans le gabarit des bâtiments existants. Dans la pondération des différents intérêts en présence, il a été tenu compte du fait que le dimensionnement de la zone à bâtir dans le centre de la commune est conforme aux exigences de la LAT et laisse même subsister des réserves disponibles. Par ailleurs, les parcelles litigieuses ne sont pas inventoriées en surface d'assolement (SDA), de sorte qu'un déclassement ne se justifie pas pour d'autres motifs. L'intérêt privé des propriétaires de ces parcelles à développer un projet de construction déjà en cours depuis plusieurs années a également été pris en compte. Le Tribunal considère que les autorités communale et cantonale intimées ont procédé à une pesée complète de l'ensemble des intérêts pertinents, y compris des exigences de protection préconisées par l'ISOS. Rejet du recours. Recours au TF rejeté (1C\_607/2021).

## Erwägungen

### E. 1

Le présent recours porte sur un plan d'affectation communal. L'art. 43 al. 2 LATC prévoit, pour les plans d'affectation communaux, que les décisions du département et les décisions communales sur les oppositions sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal avec libre pouvoir d'examen. Conformément à l'art. 75 let. a de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, a qualité pour former recours 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. En l'occurrence, les recourants sont pour la plupart domiciliés à la rue \*\*\*\*\*, à proximité immédiate des parcelles nos 1960 et 1961, dont ils contestent l'affectation. Le recourant G. \_\_\_\_\_ est quant à lui copropriétaire de la

parcelle n° 253 contiguë à la parcelle n° 1960. Ils ont pris part à la procédure précédente d'adoption du PGA. Dans la mesure où cette planification tend à maintenir constructibles les parcelles litigieuses et que les recourants s'opposent à une telle affectation qui est susceptible d'avoir un impact sur leurs propres parcelles, ils peuvent être considérés comme étant atteints par les décisions attaquées et disposent d'un intérêt digne de protection à l'annulation, respectivement la modification de celles-ci (art. 75 let. a LPA-VD). Leur qualité pour recourir est partant admise.

## **E. 2**

A titre liminaire, les recourants ont requis la jonction des causes avec tout autre recours interjeté contre le PGA litigieux. Ils ont également requis la suspension de la procédure dans l'attente de la votation populaire sur ce PGA. a) L'art. 24 al. 1 LPA-VD prévoit que l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation de faits identique ou à une cause juridique commune. L'art. 25 LPA-VD prévoit ensuite que l'autorité peut, d'office ou sur requête, suspendre la procédure pour de justes motifs, notamment lorsque la décision à prendre dépend de l'issue d'une autre procédure ou pourrait s'en trouver influencée d'une manière déterminante. b) En l'occurrence, plusieurs recours ont été interjetés contre le PGA contesté par les recourants. Dans la mesure toutefois où chaque recours portait sur des parcelles distinctes, soulevant des problèmes propres, une jonction de ces causes n'est pas apparue opportune, au risque également de compliquer le déroulement de la procédure. L'instruction de ces causes a toutefois été coordonnée et la même section du Tribunal a statué sur les différents recours. Cette requête est dès lors rejetée en tant qu'elle conserve un objet. Quant à la requête de suspension, dès lors que la présente procédure a effectivement été suspendue en attente de la votation populaire sur le PGA, cette requête n'a plus d'objet.

## **E. 3**

Sur le fond, les recourants contestent en substance la planification litigieuse en tant qu'elle maintient en zone à bâtir les parcelles n os 1960 et 1961. Ils font valoir une violation des exigences légales relatives à la prise en considération des objectifs de protection de l'ISOS. a) Conformément à l'art. 33 al. 3 let. b de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), le droit cantonal doit prévoir qu'au moins une autorité de recours ait un libre pouvoir d'examen. Au niveau cantonal, l'art. 43 al. 2 LATC prévoit un libre pouvoir d'examen du Tribunal cantonal. Selon la jurisprudence, le libre examen doit disposer l'autorité de recours cantonale, en vertu de l'art. 33 al. 3 let. b LAT, ne se réduit pas à un contrôle de la constatation des faits et de l'application du droit; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité. L'autorité doit vérifier que la planification contestée devant elle soit juste et adéquate. Son rôle spécifique d'autorité de recours ne se confond toutefois pas avec celui de l'organe compétent pour adopter le plan; elle doit préserver la liberté d'appréciation dont celui-ci a besoin dans l'accomplissement de sa tâche (art. 2 al. 3 LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également convenable (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa; AC.2019.0387 du 28 janvier 2021). Elle suppose également que le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points qui concernent principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (TF 1C\_528/2016 du 20 décembre 2017 consid. 6.1 et les références citées). Dans le cadre de son contrôle, l'autorité de recours

examine les différents points faisant l'objet du rapport au sens de l'art. 47 OAT. Il s'agit notamment de la conformité du plan d'affectation aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT). Il implique également de s'assurer que les principes de planification posés aux art. 2 et 3 OAT sont respectés (AC.2018.0318 du 2 juin 2020 consid. 3 et les références citées). b) Conformément à l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) qui donne mandat au Conseil fédéral en ce sens, l'OISOS recense les sites construits d'importance nationale. Concise y figure comme village (objet 4371). Les inventaires fédéraux 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 de 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 se retrouvent dans les plans d'affectation (art. 14 ss LAT). En principe, l'inventaire ISOS doit ainsi être transcrit dans les plans directeurs cantonaux, puis dans la planification locale au moyen des instruments prévus à l'art. 17 LAT. Ces mesures lient non seulement les autorités dans l'exécution de leurs tâches, mais également les particuliers (TF 1C\_87/2019 du 11 juin 2020 consid. 3.1.2 et les références citées). Selon l'art. 6 al. 1 LPN, 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. L'inventaire ISOS doit être pris en considération dans la pesée des intérêts de chaque cas d'espèce - y compris lors de l'accomplissement de tâches purement cantonales et communales -, en tant que manifestation d'un intérêt fédéral. Une atteinte demeure possible lorsqu'elle n'altère pas l'identité de l'objet protégé ni le but assigné à sa protection; celui-ci découle du contenu de la protection mentionné dans l'inventaire et les fiches qui l'accompagnent (TF 1C\_87/2019 précité consid. 3.1.2 et les références citées). En cas de tâches cantonales ou communales, la protection des sites construits est assurée par le droit cantonal ou communal pertinent, notamment par le plan directeur et les plans d'affectation communaux. 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 (TF 1C\_188/2007 du 1<sup>er</sup> avril 2009, in DEP 2009 p. 509; cf. art. 11 OISOS; AC.2019.0280 du 19 mars 2021; AC.2019.0130 du 16 janvier 2020; Aurélien Wiedler, Plans d'affectation et objectifs de protection de l'ISOS, DC 2020/5, p. 253 ss). Dans le cadre d'une révision de la planification, il faut s'assurer que les conditions de protection figurant dans un tel inventaire se retrouvent dans la planification (AC.2018.0250 du 30 avril 2020 consid. 2). La mesure C11 du Plan directeur cantonal (PDCn) indique que les inventaires relatifs à la protection du patrimoine culturel sont intégrés dans toutes les planifications et constituent des données de base pour les projets cantonaux, régionaux ou communaux. Par opposition à des inventaires, planifications ou mesures ayant un effet contraignant induisant des restrictions d'usage d'un bien-fonds et ayant des effets directs sur l'affectation du sol, le PDCn recense l'ISOS comme un inventaire à effet d'alerte, c'est-à-dire un inventaire restreignant les possibilités d'aménagement et de modification des objets qu'il protège, et pour certains les activités qui y sont pratiquées. Cet effet d'alerte se traduit généralement par des dispositions permettant d'assurer la protection d'un tel inventaire (cf. à ce sujet Wiedler, op. cit., p. 253 ss, 255-6).

#### **E. 4**

En l'occurrence, la planification de 1980 ne tenait pas compte de l'inscription de la Commune de Concise à l'ISOS qui n'est intervenue qu'ultérieurement. La planification litigieuse a en revanche effectivement intégré les exigences précitées de l'ISOS, notamment dans la partie inférieure du village. Ainsi, selon l'art. 8.2 du règlement général sur l'aménagement du territoire et les constructions (RPGA), des aires de jardin affectées à la zone de village I sont destinées à assurer le dégagement de certaines parties du village sensibles d'un point de vue paysager et patrimonial. La construction dans ces aires est limitée. Quant à la zone de village II, qui concerne les parcelles n° 1960 et 1961, on a vu que la capacité constructive est réduite par rapport au reste de cette zone, de même que le nombre de niveaux est limité à deux (cf. art. 9.2 et 9.6 RPGA). Ces restrictions sont motivées par la volonté de protéger des parties du territoire communal sensibles d'un point de vue paysager. Les recourants estiment cette mesure insuffisante et concluent à l'affectation en zone agricole des parcelles précitées. En cours de procédure, ils ont nuancé leur position en concluant très subsidiairement à un dézonage de la parcelle n° 1960 et une restriction de la constructibilité sur la parcelle n° 1961. a) La parcelle n° 1960 est sise dans le périmètre P3 de l'ISOS avec une catégorie d'inventaire BC et un objectif de sauvegarde B. Selon les explications figurant dans l'ISOS, la catégorie d'inventaire B indique l'existence d'une structure d'origine. L'organisation spatiale historique est conservée; la plupart des bâtiments présentent les caractéristiques propres à une même époque ou à une même région. La catégorie d'inventaire C indique l'existence d'un caractère spécifique d'origine. Les constructions anciennes et nouvelles sont mélangées; les bâtiments et les espaces présentent des caractéristiques propres à une époque ou à une région différentes. Quant à l'objectif de sauvegarde B, il préconise la sauvegarde de la structure: conservation de la disposition et de l'aspect des constructions et des espaces libres; sauvegarde intégrale des éléments et des caractéristiques essentiels pour la conservation de la structure. Quant à la parcelle n° 1961, elle est sise en partie dans le périmètre P3 précité et en partie dans le périmètre P2 de l'ISOS. Ce dernier périmètre bénéficie d'une catégorie d'inventaire AB. La catégorie A indique l'existence d'une substance d'origine; la plupart des bâtiments et des espaces présentent les caractéristiques propres à une même époque ou à une même région. Ce périmètre a un objectif de sauvegarde A, qui préconise la sauvegarde de la substance: conservation intégrale de toutes les constructions et composantes du site, de tous les espaces libres; suppression des interventions parasites. Comme l'a retenu la Municipalité, dans son préavis n° 21/2018, les deux parcelles (n° 1960 et 1961) sont environnées de bâtiments notés de 4 à 6 au recensement architectural. Les catégories d'inventaire précitées n'excluent pas la présence de nouvelles constructions à côté d'anciennes. Le Tribunal a constaté en audience que la rue \*\*\*\*\* est bordée de constructions diverses, essentiellement à l'est. Dans cette mesure, l'appréciation des autorités communales tendant à privilégier le caractère constructible des parcelles bordant une rue centrale du village apparaît parfaitement soutenable et conforme à la structure des lieux. Certes, les objectifs de sauvegarde A et B de l'ISOS préconisent aussi la conservation d'espaces libres. Cela étant, l'espace non construit que constitue la parcelle n° 1960 surplombe la rue, de sorte que le dégagement présenté par les parcelles n° 1960 et 254 en aval n'est pas visible depuis la rue en raison du mur soutenant la parcelle n° 1960. Quant à la parcelle n° 1961, elle est sise certes à la limite de la zone agricole à l'est, mais largement entourée de constructions et située principalement en retrait de la rue. Dans ses prises de position relatives au développement de ces parcelles, le SIPAL/DGIP s'est aussi référé à l'échappée sur l'environnement (EE V) qui entoure les périmètres P2 et P3. Cette autorité s'appuyait sur la

première version de l'ISOS, d'avril 2006, qui retenait notamment ce qui suit s'agissant de l'EE V, auparavant dénommée EE VII: "[...] Les prés et les vignes (VII) qui ceinturent les deux périmètres supérieurs de la localité sont mieux préservés du côté est. Ainsi, l'entrée orientale de l'agglomération a conservé une grande force d'expression, encore augmentée par les aménagements paysagers du domaine du Terraillex (0.0.45), un jardin potager et un grand verger soigneusement structuré par des murs. Outre les objectifs généraux de sauvegarde (...), les suggestions particulières suivantes sont à observer: [...] - Aucune construction nouvelle supplémentaire n'est tolérable sur la frange orientale des deux périmètres supérieurs, ceci afin de ne pas compromettre leur longue silhouette étagée." Il convient de relever que la version actuelle de l'ISOS n'a pas repris cette recommandation. L'échappée EE V bénéficie d'une catégorie d'inventaire ab, ce qui signifie qu'il s'agit (a) d'une partie indispensable du site construit, libre de constructions ou dont les constructions participent à l'état d'origine de l'environnement et (b) qu'il s'agit d'une partie sensible pour l'image du site, souvent construite. Cette échappée bénéficie d'un objectif de sauvegarde a, qui préconise la sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre; conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour l'image du site; suppression des altérations. Comme on l'a vu, la parcelle n° 1960 est sise dans le périmètre P3 et à la limite de l'échappée EE V qui comprend à cet endroit la parcelle n° 254. La parcelle n° 1961 est aussi sise dans le périmètre P2 et dans la partie basse de la rue \*\*\*\*\*. Elle est également sise à la limite de l'échappée EE V. Les objectifs de sauvegarde de cette échappée EE V sont respectés dès lors que la parcelle n° 254, de même que les parcelles voisines à l'est ne sont pas construites. Ce dégagement paysager est ainsi préservé et visible essentiellement depuis le chemin du \*\*\*\*\* qui longe en amont les parcelles nos 253 et 254. En audience, les recourants ont indiqué que la vue sur cette échappée serait complètement péjorée depuis le haut de la route de \*\*\*\*\* , en cas de construction, plus particulièrement sur la parcelle n° 1960. Cet endroit est illustré dans l'ouvrage précité ISOS, par la photographie n° 12 relative au périmètre P3. Cette photographie illustre le caractère bâti le long de la rue \*\*\*\*\* qui débouche sur la route de \*\*\*\*\* au nord. A l'occasion de la vision locale, le Tribunal a pu apprécier ce léger dégagement sur le lac depuis cet endroit. Une éventuelle construction sur la parcelle n° 1960 serait effectivement de nature à masquer tout ou en partie ce dégagement. En revanche, une éventuelle construction sur la parcelle n° 1961 en aval n'apparaît pas de nature à perturber sensiblement la vue depuis ce point, vu notamment sa position principale en retrait de la rue et le caractère construit dans lequel elle s'insère. A cela s'ajoute que le volume réduit prévu par le RPGA prévu respecte l'harmonie du bâti existant. Dans la pesée des intérêts qu'elle a effectué, l'autorité communale intimée a estimé qu'il se justifiait de maintenir ces parcelles constructibles, dès lors qu'elles sont sises dans le centre de la localité et entourées de parcelles construites, soit à un endroit favorable à la densification. Cette appréciation est conforme au principe de développement vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. abis LAT), qui constitue un axe central de la LAT révisée (cf. notamment TF 1C\_296/2020 du 8 juillet 2021 consid. 4.3.2 et les références citées). L'autorité communale intimée a toutefois retenu, au vu des objectifs de protection de l'ISOS, qu'il convenait de limiter la capacité constructive sur ces parcelles, afin de réduire l'impact paysager de constructions à cet endroit et de favoriser ainsi des constructions futures qui restent dans le gabarit des bâtiments existants. Dans la pondération des différents intérêts en présence, il y a lieu de rappeler que le dimensionnement de la zone à bâtir dans le centre de la commune est conforme aux exigences de la LAT et laisse même subsister des réserves disponibles.

Par ailleurs, les parcelles litigieuses ne sont pas inventoriées en surface d'assolement (SDA), de sorte qu'un déclassement ne se justifie pas pour d'autres motifs. A cela s'ajoute enfin que l'autorité communale intimée a aussi pris en considération la garantie constitutionnelle de la propriété, dès lors qu'elle a fait valoir (cf. rapport 47 OAT 2018) l'intérêt privé des propriétaires de ces parcelles à développer un projet de construction déjà en cours depuis plusieurs années. Force est ainsi de retenir que l'appréciation de l'autorité communale intimée, confirmée par l'autorité cantonale intimée, procède d'une pesée complète de l'ensemble des intérêts pertinents, y compris des exigences de protection préconisées par l'ISOS. La solution finalement retenue consistant à maintenir en zone à bâtir les parcelles litigieuses tout en limitant leur capacité constructive peut en conséquence être admise, même si d'autres solutions auraient été envisageables, voire préférables du point de vue de l'ISOS.

#### **E. 5**

Au vu des considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté et les décisions attaquées confirmées, sous réserve du sort des parcelles concernées par les procédures AC.2019.0298, AC.2019.0299 et AC.2019.030

#### **E. 6**

Succombant, les recourants supporteront l'émolument de justice et n'ont pas droit à des dépens (art. 49 et 55 LPA-VD; art. 4 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative: TFJDA; BLV 173.36.5.1). Il n'y a pas non plus lieu d'allouer des dépens aux tiers intéressés, qui n'ont pas procédé avec l'assistance d'un avocat (art. 55 LPA-VD).

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