

VD_OMNI AC.2021.0126 vom 29. Juni 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-06-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0126

FR: VD_OMNI AC.2021.0126 du 29 juin 2022

IT: VD_OMNI AC.2021.0126 del 29 giugno 2022

Regeste

Commune d'Avenches/Direction générale du territoire et du logement, Direction générale des immeubles et du patrimoine | Un arrêté de classement concernant la protection du site de la ville romaine d'Aventicum équivaut à un classement en zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT, étant précisé qu'aucune autre affectation n'a été approuvée pour la parcelle en cause. L'installation d'une fontaine romaine extraite des fouilles d'Aventicum constitue une mise en valeur des monuments et vestiges conforme à cet arrêté et donc conforme à l'affectation de la zone au sens de l'art. 22 LAT. Une servitude de passage public instaurée dans le cadre d'un syndicat d'amélioration foncière est assimilable à une place rattachée au domaine public au sens de la LRou. Admission du recours et renvoi de la cause au département pour octroi de l'autorisation de construire hors zone à bâtir.

Erwägungen

E. 1

Le recours émane d'une commune. Il convient en premier lieu de vérifier sa qualité pour recourir. a) Le tribunal examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont soumis (art. 6 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). Selon l'art. 75 let. a 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. Selon la let. b, a qualité pour former recours toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir. La décision attaquée est fondée sur la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700). En vertu de l'art. 33 al. 3 let. a LAT, la qualité pour recourir devant les instances cantonales contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la présente loi et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution doit être reconnue dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral. Une exigence analogue ressort de manière générale de l'art. 111 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110). Il en résulte que la qualité pour recourir devant les autorités cantonales ne peut pas s'apprécier de manière plus restrictive que la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, les cantons demeurant libres de concevoir cette qualité de manière plus large (cf. ATF 135 II 145 consid. 5; arrêts du TF 1C_453/2014, 1C_454/2014 du 23 février 2015 consid. 3.1). En vertu de l'art. 34 al. 2 let. b et c LAT, les cantons et les communes ont qualité pour recourir contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance et portant sur la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir (let. b) et portant sur des autorisations visées aux art. 24 à 24d et 37a LAT (let. c). Selon le Tribunal fédéral, sont susceptibles de recours non seulement les décisions d'octroi d'une autorisation au sens des

art. 24 ss LAT, mais aussi celles qui refusent une telle autorisation (arrêt du TF 1A.4/2000 du 21 février 2000 consid. 1a; Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, 2006, N. 16 ad art. 24 LAT). La qualité des cantons et des communes pour recourir au sens de l'art. 34 al. 2 LAT, en lien avec l'art. 89 al. 2 let. c et d LTF, est de nature abstraite. Le recourant n'a pas à démontrer qu'il remplit les conditions de l'art. 89 al. 1 LTF, selon lesquelles il doit notamment être particulièrement atteint par la décision et jouir d'un intérêt digne de protection à recourir. Il doit néanmoins ici aussi se prévaloir d'un intérêt à recourir en ce sens qu'il ne saurait se contenter d'invoquer le traitement de questions abstraites relevant du droit objectif. Il faut au contraire que soient en jeu des questions juridiques concrètes, soulevées par un cas particulier (ATF 129 II 1 consid. 1.1; Aemisegger, Commentaire pratique LAT, 2020, N. 118 ad art. 24 LAT). b) Le recours concerne la question de la conformité de l'installation projetée avec la réglementation applicable hors de la zone à bâtir. Sur la base de l'art. 34 al. 2 LAT précité, la commune a qualité pour agir au niveau fédéral (ATF 133 II 409 consid. 1.3). Cette qualité devant lui être reconnue au moins dans la même mesure devant les instances cantonales, la commune d'Avenches dispose donc également de la qualité pour recourir dans le cadre de la présente procédure ouverte devant la CDAP. De plus, il ne fait pas de doute que le recours concerne des questions juridiques concrètes dans un cas particulier. c) Pour le surplus, le recours a été déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 LPA-VD et satisfait aux autres exigences de recevabilité énoncées à l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il convient donc d'entrer en matière.

E. 2

Sur le fond, l'autorité intimée a refusé de délivrer l'autorisation spéciale requise au motif que l'installation envisagée n'était pas conforme à l'affectation de la zone agricole, ni imposée par sa destination hors de la zone à bâtir. Selon cette autorité, l'installation n'induisait pas de nuisances et n'était pas imposée par sa destination pour des motifs techniques. Le bassin romain n'avait pas été découvert sur le lieu en question. Le projet pourrait trouver place en zone à bâtir malgré le fait qu'il est en lien avec un syndicat de remaniement de terrains agricoles. Même s'il est de faible ampleur, il empièterait sur des surfaces d'assolement. L'emplacement projeté ne ferait par ailleurs pas partie d'un concept touristique global. L'existence d'une servitude de passage public à cet endroit n'aurait pas d'incidence sur l'admissibilité du projet, la DGTL n'ayant pas été consultée au moment de la création de cette servitude. La recourante soutient de son côté que l'emprise du projet serait minimale et se situerait à un endroit qui n'est pas exploitable comme surface d'assolement. La fontaine en cause constituerait une importante découverte historique. Son installation le long de la liaison piétonnière reliant les divers points touristiques de la commune, à un endroit provoquant le moins de gêne possible, s'imposerait dès lors comme un choix logique.

E. 3

Dans la décision attaquée, la DGTL retient que l'emplacement litigieux se trouve à l'intérieur de la zone agricole A du plan général d'affectation. Or, d'après le plan des zones en vigueur, le régime de la zone de la zone agricole A du plan de 1986 (art. 56 ss du règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions [RPE]) ne s'applique pas sur cette parcelle, à défaut d'approbation par le Conseil d'Etat de cette mesure d'aménagement, dans le secteur concerné (au sud-est de la route de Berne). La parcelle n° 2764 ne fait pas pour autant partie d'un territoire non affecté ou dont l'affectation aurait été

différée, au sens de l'art. 18 al. 2 LAT. Le Conseil d'Etat a en effet, peu après sa décision d'approbation partielle du plan des zones, adopté un arrêté de classement, fondé sur la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS; BLV 450.11 – désormais abrogée dès le 1^{er} juin 2022 et remplacée par la loi du 30 novembre 2021 sur la protection du patrimoine culturel immobilier [LPrPCI; BLV 451.16]), qui règle le mode d'utilisation du sol sur cette parcelle, en fonction des objectifs de protection du site archéologique. L'art. 4 de cet arrêté (cf. supra, p. 2) rend en principe ce périmètre inconstructible, tout en autorisant des dérogations pour "la mise en valeur ou la protection des monuments et vestiges". Cette mesure de protection équivaut au classement de la parcelle dans une zone à protéger, hors de la zone à bâtir. Lorsque des motifs de protection des monuments historiques ou des vestiges archéologiques justifient une telle mesure, il n'est pas nécessaire d'établir, au surplus, une zone à protéger en application de la LAT et de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11); le régime découlant de l'arrêté de classement est une "autre mesure adéquate", expressément réservée par l'art. 17 al. 2 LAT. L'octroi d'une autorisation de construire dans le périmètre de classement B de l'arrêté n'est pas de la compétence exclusive de la municipalité (cf. art. 103 ss LATC). Comme on se trouve hors de la zone à bâtir, l'art. 25 al. 2 LAT exige qu'une autorité cantonale décide si le projet est conforme à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. Selon les dispositions de la LATC, il incombe en principe à la DGTL, au nom du Département des institutions et du territoire (DIT), de délivrer cette autorisation spéciale (art. 120 al. 1 let. a et art. 121 al. 1 let. a LATC). L'installation litigieuse occupe une petite surface (moins de 15 m²). Environ 2/3 de cette surface se trouvent dans l'assiette d'une servitude de passage public, constituée dans le cadre des travaux du syndicat d'améliorations foncières. Une voie d'accès faisant l'objet d'une servitude de passage public en faveur de la commune peut être assimilée à une route ou un chemin communal, faisant partie du domaine public (cf., à propos du statut, en droit public cantonal, des sentiers publics et des passages publics garantis par une servitude: art. 1 al. 2, art. 5 al. 3 let. b et art. 6 al. 1 let. c de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes [LRou; BLV 725.01]). Par ailleurs, 1/5 de la surface de l'ouvrage litigieux est prévu sur le domaine public communal (chemin du Milieu, DP 212); cela ne fait donc pas partie de la parcelle n° 2764 et l'emprise du chemin est déjà affectée à la circulation des véhicules autorisés et des piétons. Seule une surface de 2,25 m² (environ 1/6 de la place) est prévue hors des espaces déjà destinés à la circulation. Dans sa dernière écriture, la DGTL fait valoir qu'elle n'a pas été consultée lors de la constitution de la servitude de passage public en 2011. Néanmoins, comme le fonds grevé est propriété de l'Etat de Vaud, un département cantonal a nécessairement eu connaissance de ce projet et on ne saurait, en l'état, mettre en doute la validité de cette servitude. L'ouvrage litigieux est directement lié aux voies de circulation utilisées par les piétons (chemin du Milieu, sentier des thermes); cet aménagement à une intersection, avec un vestige de l'époque romaine, confère de la valeur et de l'intérêt au cheminement. Dans l'emprise de la servitude de passage public et du chemin DP 212, on peut considérer qu'il s'agit d'une place rattachée au domaine public, au sens de l'art. 2 al. 1 LRou, qui fait donc partie des voies de circulation. Par ailleurs, l'aménagement de cette place, qui met en valeur un bassin romain extrait des fouilles d'Aventicum, est conforme à l'art. 4 de l'arrêté de classement. Le régime d'affectation du sol, pour la parcelle n° 2764, n'est pas celui d'une simple zone agricole: la mesure adoptée par le Conseil d'Etat en 1987 vise en effet à favoriser la mise en valeur des monuments ou vestiges, ce qui est compatible avec la définition de la zone à protéger (art. 17 LAT). Le projet litigieux peut donc être

considéré comme conforme à l'affectation de la zone, aussi bien dans l'assiette de la servitude de passage public, sur le chemin public que sur les 2,25 m² soumis à la réglementation ordinaire de l'arrêté de classement. L'autorisation spéciale de la DGTL doit donc être délivrée dans le cadre de l'art. 22 al. 2 let. a LAT, et non pas en application des art. 24 ss LAT (cf. notamment ATF 118 Ib 503 consid. 5; ATF 118 Ib 535 consid. 2). Au surplus, l'emprise sur les surfaces d'assolement est minime. Tout bien considéré, aucun intérêt public prépondérant ne s'oppose donc à la réalisation du projet.

E. 4

Par conséquent, les conditions d'une autorisation spéciale (art. 22 LAT) sont respectées par le projet. Il convient donc d'annuler la décision attaquée et de renvoyer la cause à la DGTL afin qu'elle délivre l'autorisation spéciale. La municipalité pourra ensuite octroyer le permis de construire. Le présent arrêt sera rendu sans frais, aucun émolument ne pouvant être exigé de l'Etat (art. 52 al. 1 LPA-VD). Les parties n'étant pas assistées, il n'y a pas lieu à des dépens.

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