Urteilskopf

106 Ia 364

61. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 5 mars 1980 en la cause Delacuisine contre Vevey, Conseil communal et Vaud, Conseil d'Etat (recours de droit public)
Regeste (de):
Quartierplan. Gesetzliche Grundlage. Art. 22ter BV.

Quartierplan für eine Gesamtüberbauung, die den Verwendungszweck der Gebäude und gewisser Räumlichkeiten festlegt und deren Verwirklichung den Abbruch der bestehenden Gebäude und eine Zusammenlegung der Parzellen bedingt.

Notwendige gesetzliche Grundlage. Fehlen einer solchen im konkreten Fall.

Regeste (fr):
Plan de quartier. Base légale. Art. 22ter Cst.

Plan de quartier impliquant démolition d'anciens bâtiments, remaniement parcellaire et reconstruction d'un ensemble de nouveaux bâtiments, prévoyant en outre la destination des bâtiments et de certains locaux.

Base légale nécessaire. Absence d'une telle base en l'espèce.

Regesto (it):
Piano di quartiere. Base legale. Art. 22ter Cost.

Piano di quartiere che comporta la demolizione di vecchi edifici, un raggruppamento particellare e la ricostruzione di un complesso di edifici e che determina altresì la destinazione degli edifici e di certi locali.

Base legale necessaria. Assenza di tale base nella fattispecie.

Sachverhalt ab Seite 364

La Commune de Vevey a mis à l'enquête publique un projet de "plan d'extension partiel" pour le "quartier de la Valsainte", dont le périmètre comprend sept parcelles - bâties en grande partie - d'une surface totale de 5128 m2 et appartenant à des personnes privées, sauf une petite parcelle de 78 m2, propriété de la Commune. Le projet prévoit le maintien d'un seul des bâtiments existants et la construction d'un ensemble de nouveaux bâtiments, traités comme une unité architecturale. Selon l'art. 11 du règlement spécial y relatif, les bâtiments prévus sont destinés à l'habitation (le 20% des appartements étant réservé à des personnes du troisième âge), à des ateliers de petite industrie et d'artisanat, à de petits commerces et à des locaux communautaires (salles de gymnastique, d'ergothérapie et de conférences, piscine pour personnes âgées, cuisines et vestiaires communaux, places de jeux pour enfants, restaurants, etc.). Le projet prévoit aussi la construction d'un parc à voitures souterrain d'au moins 300 places, utilisable comme abri public en cas de nécessité. Deux des bâtiments prévus comportent cinq et six niveaux, les autres deux niveaux.

Propriétaire de deux parcelles - comportant six bâtiments d'habitation - comprises dans le périmètre, Edouard Delacuisine a formé opposition contre ce plan: il soutenait que le projet, irréalisable dans l'état actuel des propriétés, diminuerait considérablement les possibilités de vendre isolément des fonds et porterait une atteinte importante à leur valeur vénale, les possibilités de bâtir sur l'une des parcelles n'étant que de deux niveaux. D'autres propriétaires privés dont les parcelles sont situées dans le périmètre du plan ont également formé opposition contre le projet de plan.
Après son adoption par l'autorité législative communale, le plan a été approuvé par le Conseil d'Etat, qui a d'autre part ordonné le remaniement parcellaire en vue du "nouvel aménagement de la propriété foncière permettant la réalisation dudit plan". Agissant par la voie du recours de droit public, Edouard Delacuisine requiert l'annulation des décisions du Conseil d'Etat approuvant le plan et ordonnant le remaniement parcellaire. Il se plaint notamment de la violation de la garantie de la propriété.

Erwägungen

Extrait des considérants:

1. Il n'est pas contesté que le "plan d'extension partiel", objet du présent recours, doit faire règle pour la construction dans le périmètre du quartier de la Valsainte, donc lier les propriétaires des parcelles qu'il englobe (cf. art. 38 de la loi vaudoise du 5 février 1941 sur les constructions et l'aménagement du territoire, en abrégé: LCAT). Il ne s'agit nullement d'un plan qui, comme le plan directeur d'extension (art. 19 LCAT) ne comporte aucune obligation pour la commune et aucune limitation des droits des propriétaires. Il ne s'agit pas non plus d'un des termes d'une alternative qui consisterait ou bien à construire selon les prescriptions générales de la zone, ou bien à construire en bénéficiant de certains avantages (par exemple d'un indice d'utilisation plus favorable) mais en se conformant au plan en question, alternative connue de certaines réglementations communales (cf. ZIMMERLIN, Bauordnung der Stadt Aarau, 1960, art. 30 al. 2 p. 148 ss.; FORESTIER, Der Gestaltungsplan nach aargauischem Baugesetz, thèse Zürich 1975, p. 86 ss.; ZIMMERLIN, Baugesetz des Kantons Aargau, 1977, n. 1 ad art. 141, p. 379 s.).
Le plan contesté est donc destiné à passer dans la réalité. Mais la construction des bâtiments qui y sont prévus implique la démolition des bâtiments existants, ainsi que l'obligation pour les

propriétaires touchés de se prêter à un remaniement parcellaire et de construire ensemble des bâtiments selon un programme qui leur est imposé. D'autre part, les propriétaires en question ne sont pas libres d'utiliser les futurs locaux bâtis selon leurs propres désirs; ils doivent les consacrer aux différentes destinations énumérées à l'art. 11 du règlement spécial. Il s'agit là de graves atteintes à la liberté des propriétaires. Or les restrictions à la propriété privée - garantie par l'art. 22ter Cst. - ne sont compatibles avec cette disposition constitutionnelle que si elles reposent sur une base légale et sont édictées dans l'intérêt public; si elles équivalent par leurs effets à une expropriation, elles doivent en outre donner lieu à une juste indemnité (ATF 104 Ia 337 consid. 2, ATF 103 Ia 587, ATF 101 Ia 218 consid. 4 et les arrêts cités).

2. Lorsque les restrictions de droit public apportées à la propriété privée sont spécialement graves, la jurispru-

dence exige que la base légale soit claire et non équivoque; le Tribunal fédéral examine librement si cette exigence est satisfaite (ATF 98 Ia 46 consid. 2 b, ATF 91 I 332 consid. 1 a). En l'espèce, le Conseil d'Etat soutient, dans ses observations sur le recours, que le plan litigieux se fonde sur l'art. 25 LCAT et le remaniement parcellaire sur l'art. 27 de la loi cantonale du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (en abrégé: LAF). a) Il est vrai que l'art. 25 LCAT, qui énumère les nombreuses dispositions que peuvent contenir les règlements communaux relatifs aux plans d'extension, indique aussi l'implantation parmi les autres conditions relatives aux constructions (ch. 10). On peut en déduire que cette implantation peut être fixée non seulement par les dispositions générales relatives à une zone à bâtir (indice d'utilisation, alignement, distances aux limites, à l'axe d'une rue ou entre bâtiments, etc.), mais qu'elle peut aussi être fixée directement par un plan de situation, comme c'est le cas pour un plan de quartier (cf. art. 42 LCAT), et pour un plan d'extension partiel également, selon ce qui est admis en droit vaudois depuis la modification apportée par la novelle du 26 février 1964, qui a donné sa teneur actuelle à l'art. 25 ch. 10 LCAT (cf. ALEXANDRE BONNARD, La loi sur les constructions et l'aménagement du territoire, RDAF 1964 p. 145 ss., notamment p. 154 lettre e; cf. aussi RDAF 1972 p. 416 s.). En revanche, aucune disposition légale ne permet aux communes

BGE 106 Ia 364 S. 367

d'imposer la destination des locaux dans les bâtiments construits dans une zone d'habitation; l'art. 23 LCAT ne parle lui-même que de la destination du sol; les communes ne sauraient donc imposer aux particuliers, sans base légale - et sous réserve d'ailleurs de l'intérêt public - des installations destinées à l'usage commun, telles que salles de gymnastique, de physiothérapie, de conférences, restaurants, cuisines et vestiaires communaux. La loi ne permet pas davantage de contraindre un propriétaire à démolir son bâtiment, à part les cas de construction érigées sans droit (art. 120 al. 3 LCAT, de même art. 88 LCAT; cf. ATF 105 Ib 276 consid. 1 c, 100 I a 344 s. consid. 3 a) ou qui mettent en danger la sécurité publique (art. 63 LCAT) ou encore les constructions abandonnées qui nuisent à l'aspect du paysage (art. 59 al. 2 LCAT). Personne ne prétend que ces conditions exceptionnelles sont remplies en l'espèce. La loi ne permet pas non plus d'obliger des propriétaires privés à se mettre ensemble pour construire un complexe de bâtiments à traiter comme une seule unité architecturale. On doit donc retenir en conclusion que la loi vaudoise sur les constructions et l'aménagement du territoire ne permet pas aux pouvoirs publics d'imposer aux propriétaires des restrictions qui vont aussi loin que certaines de celles qui découlent du plan attaqué et de son règlement spécial. b) Pour le remaniement parcellaire qu'il a ordonné simultanément avec l'approbation du plan litigieux, le Conseil d'Etat indique comme base légale l'art. 27 de la loi cantonale du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières. Il est vrai que cette loi, édictée en application de la loi fédérale sur l'agriculture du 3 octobre 1951, s'applique aussi aux terrains à bâtir (art. 2), son article 4 permettant même au Conseil d'Etat de "subordonner l'exécution de travaux d'améliorations foncières à l'adoption ou à la modification d'un plan d'extension ou d'un plan d'aménagement prévu par la loi sur la police des constructions"; les dispositions qui règlent en détail le remaniement des terrains à bâtir se trouvent aux art. 81 à 98 de la loi cantonale. Quant à l'art. 27 LAF qui se trouve dans le chap. III intitulé "Syndicat d'améliorations foncières", il permet au Conseil d'Etat de "créer d'office et organiser des syndicats d'améliorations foncières, en vue du remaniement parcellaire, sur tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes, lorsque cette opération est rendue indispensable:

BGE 106 Ia 364 S. 368

1. pour remédier à un morcellement excessif du sol;
2. pour permettre la construction de voies publiques (routes, chemins de fer et canaux) et, d'une manière générale, la réalisation de grands travaux; 3. pour permettre la réalisation d'un plan d'extension ou d'un plan

d'aménagement prévu par la loi sur la police des constructions." Mais cette dernière disposition est manifestement destinée à permettre l'équipement (notamment en routes) de futurs terrains à bâtir compris dans un plan d'extension, c'est-à-dire de terrains qui étaient jusqu'ici utilisés à des fins agricoles (cf. art. 81 al. 1 i.f.). Ainsi la loi prévoit notamment, à l'art. 88 al. 2, la possibilité pour le syndicat de "recourir à l'expropriation pour permettre à l'Etat ou à la Commune d'obtenir les terrains réservés à des fins d'utilité publique, selon un plan d'extension ou un plan d'aménagement...", les art. 114 et 115 de la loi sur l'expropriation (du 25 novembre 1974) étant applicables, en vertu d'une adjonction apportée par cette dernière loi. Enfin, la commission de classification peut décider de soumettre certains bâtiments aux opérations de remaniement - lorsque la réalisation du but du syndicat l'exige - soit en vue de leur échange, soit en vue de leur démolition (art. 89). Mais il s'agit toujours, dans ces différentes dispositions, de remaniements parcellaires où les propriétaires reçoivent, en échange de leurs anciennes parcelles, de nouvelles parcelles sur lesquelles ils sont libres, une fois le remaniement terminé, d'ériger individuellement des constructions conformes aux dispositions du plan de zones ou au règlement spécial d'un plan de quartier, libres également de choisir le moment où ils veulent réaliser ces constructions. La loi vaudoise sur les améliorations foncières, si elle permet d'instituer un syndicat obligatoire dans les cas de l'art. 27, ne constitue cependant pas une base suffisante pour un remaniement parcellaire qui implique la démolition de tous les bâtiments d'un quartier d'habitation et leur remplacement par de nouveaux bâtiments à traiter comme une seule unité architecturale. Sans doute la rénovation de quartiers d'habitation n'est-elle pas exclue par la voie d'un plan de quartier (ou d'un plan d'extension partiel) et d'une procédure de remaniement parcellaire. Elle est même expressément prévue par la loi fédérale du 4 octobre 1974 "encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements" (RS 843, art. 7 à 11); mais il appartient aux cantons

de régler notamment les principes de droit matériel qui régissent le regroupement des terrains à bâtir et d'assurer l'exécution de l'obligation de construire (art. 11 al. 1). Quelques cantons ont réglé cette matière - parfois de façon très détaillée - même avant l'adoption de la loi fédérale précitée. Il s'agit notamment des cantons de Berne (décret du 13 mai 1965 sur les remaniements de fonds bâtis et non bâtis et les ajustements de limites, notamment art. 4, 8, 9, 37), de Genève (loi du 11 juin 1965 sur le remembrement foncier urbain, notamment art. 25-27, 97; cf. ZWAHLEN, Le remembrement foncier urbain par voie d'expropriation, RDAF 1978, p. 270 ss.), de Bâle-Ville (loi du 20 novembre 1969 "über Bodenordnungsmassnahmen", notamment art. 16, 20, 33 al. 2 lettre d, 39), d'Argovie (Baugesetz du 2 février 1971, art. 172 à 179, décret du 9 octobre 1974 "über das Verfahren bei Landumlegungen und Grenzbereinigungen in Baugebieten), de Zurich (Planungs- und Baugesetz du 7 septembre 1975, art. 186-202). Mais le canton de Vaud n'a pas adopté de dispositions semblables, de sorte que la base légale fait défaut pour imposer aux propriétaires un remaniement parcellaire impliquant des obligations aussi importantes que celles que prévoient le plan litigieux et son règlement spécial. c) Faute de base légale suffisante, les décisions du Conseil d'Etat approuvant le plan d'extension partiel et ordonnant la constitution d'un syndicat de remaniement parcellaire doivent être annulées. ...