Urteilskopf

84 I 167

24. Arrêt du 28 mai 1958 dans la cause Ries et consorts contre Conseil d'Etat du Canton de Vaud.
Regeste (de):
1. Art. 86 Abs. 2 OG. Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges. Stellt die im waadtländischen Recht vorgesehene Einsprache gegen eine kantonale Planung ein kantonales Rechtsmittel dar? (Erw. 2).

2. Eigentumsgarantie.

a) Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung; Voraussetzungen; Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts (Erw. 3).

b) Gesetzliche Grundlage für eine kantonale Planung zum Schutze einer Landschaft. Erfordernis einer klaren gesetzlichen Grundlage? (Erw. 4).

c) Öffentliches Interesse an einer solchen Planung. Umfang der Schutzmassnahmen (Erw. 5).

d) Materielle Enteignung. Offenstehen des Rechtswegs zur Geltendmachung einer Entschädigungsforderung (Art. 30 des waadtländischen Baupolizeigesetzes). Folgen dieses Umstands für die Frage der Verletzung der Eigentumsgarantie (Erw. 6).

Regeste (fr):
1. Art. 86 al. 2 OJ. Epuisement des moyens de droit cantonal. La procédure d'opposition à un plan d'extension cantonal constitue-t-elle, en droit vaudois, un moyen de droit cantonal? (consid. 2).

2. Garantie de la propriété.

a) Restriction de droit public à la propriété; conditions; pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (consid. 3).

b) Base légale d'un plan d'extension cantonal visant à protéger un site. Nécessité d'une base légale claire? (consid. 4).

c) Intérêt public d'un tel plan. Etendue des mesures de protection (consid. 5).

d) Expropriation de fait. Voie de droit (art. 30 loi vaudoise sur la police des constructions) demeurant ouverte au recourant pour réclamer une indemnité. Conséquences de cette situation quant à la violation de la garantie de la propriété (consid. 6).

Regesto (it):
1. Art. 86 cp. 2 OG. Esaurimento dei rimedi di diritto cantonale. Costituisce, secondo il diritto vodese, la procedura di opposizione a un piano d'estensione cantonale un rimedio di diritto cantonale? (consid. 2).

2. Garanzia della proprietà.

a) Restrizione di diritto pubblico alla proprietà; condizioni; potere d'esame del Tribunale federale (consid. 3).

b) Base legale di un piano d'estensione cantonale tendente alla protezione del paesaggio. Necessità di una base legale chiara? (consid. 4).

c) Interesse pubblico di un piano siffatto. Estensione delle misure di protezione (consid. 5).

d) Espropriazione di fatto. Via di diritto (art. 30 legge vodese sulla polizia delle costruzioni) restante aperta al ricorrente per chiedere un'indennità. Conseguenze di questa situazione quanto alla violazione della garanzia della proprietà (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 168

BGE 84 I 167 S. 168

A.- La loi vaudoise du 5 février 1941 sur la police des constructions (LPC) "fixe les règles destinées à assurer notamment ... la sauvegarde des beautés et des curiosités naturelles du pays" (art. 1er ch. 2). Elle prévoit que ce but peut être atteint en particulier par le moyen de plans d'extension cantonaux. Les art. 53 et 54 al. 1 LPC disposent à ce sujet ce qui suit:

BGE 84 I 167 S. 169

"Art. 53. - L'Etat peut établir des plans et règlements d'extension: 2. pour les rives du lac Léman...
3. pour les régions ou les sites du canton que détermine le Conseil d'Etat au für et à mesure des besoins. Avant de procéder à l'élaboration d'un plan d'extension cantonal, le Département des travaux publics entend les municipalités des communes territoriales intéressées." "Art. 54 al. 1. - Les art. 25 ... 30 ... sont applicable s par analogie aux plans et aux règlements d'extension cantonaux." L'art. 25 LPC concerne les règlements communaux. Il prévoit notamment que ces "règlements ... peuvent fixer les règles et conditions relatives ... à la destination des immeubles". En vertu de l'art. 30 LPC, "la commune peut être tenue d'exproprier sitôt après l'approbation du plan toute parcelle non bâtie dont la valeur dépend principalement de la possibilité d'y construire, lorsque l'utilisation en est rendue impossible ou gênée dans une trop large mesure par l'interdiction de construire". Enfin l'art. 57 al. 1 LPC interdit toute construction de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site. Toutefois, lorsqu'une commune applique l'art. 57 al. 1, elle peut être tenue d'exproprier tout fonds dont la valeur dépend principalement de la possibilité d'y construire quand, du fait de l'interdiction, l'utilisation en est rendue impossible ou gênée dans une trop large mesure.

B.- En 1953, le Département des travaux publics du canton de Vaud mit à l'enquête un plan d'extension cantonal tendant à sauvegarder l'aspect actuel de la région des Grangettes et du Vieux-Rhône, sur le territoire de la commune de Noville. Tenant compte des observations présentées par celle-ci, le département mit à l'enquête, du 8 octobre au 7 novembre 1955, un nouveau plan comportant un périmètre quelque peu réduit. Ce plan fit l'objet de nouvelles oppositions émanant de propriétaires de parcelles situées dans la zone du plan 56, notamment des communes de Villeneuve et de Noville ainsi que de Jean Ries, J. Tuchschmidt, Jean-Pierre Fontannaz, R. Robyr, François Arnaud, Jacques Breuer, Louis Bruchez, les hoirs

BGE 84 I 167 S. 170

de Georges Stettler, Gustave et Marthe Favrod, Auguste Chessex, Edouard Stettler, Louis et Emma Perret, Robert Favrod, les enfants de Robert Clausen, Marcel Favrod, Paul Dorsaz, Henri Fontannaz, l'hoirie de Fritz Brönimann, René Pernet, Albert Trollux, Emile Cathélaz, J. Puenzieux, Gustave Pernet et Henri Pernet. Ayant examiné ces diverses oppositions, le Conseil d'Etat décida de réduire encore le périmètre du plan. Le 15 novembre 1957, il adopta le plan d'extension cantonal no 56, qui comprend une bande de terrain de 500 m environ le long de la grève du lac entre Villeneuve et l'embouchure du Grand Canal et tout le secteur compris entre le Grand Canal, la rive du Léman et le Rhône jusqu'à environ 3 km en amont. Le plan porte l'inscription suivante: "... Sont seules admises:
a) les constructions existantes ou destinées à compléter une exploitation existante; b) les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et sylvicole; Toutes ces constructions doivent être préalablement autorisées par le Département des travaux publics. c) une utilisation du sol pour l'agriculture et la sylviculture (à l'exclusion de gravières, aérodromes, dépôts d'entreprises, camping, etc.)." Le Département des travaux publics a informé les opposants de l'adoption du plan par une lettre-circulaire du 20 novembre 1957 où il explique que, selon le Conseil d'Etat, les terrains englobés dans le périmètre du plan ne sont pas de ceux dont la valeur dépend principalement de la possibilité d'y construire et que l'art. 30 LPC n'est donc pas applicable.

C.- Le plan fait aujourd'hui l'objet d'un recours de droit public. Ce recours a été interjeté par les communes et particuliers qui ont fait opposition en procédure cantonale, par Emile Dufaux, Edouard Jordan, Robert Korkis, Fritz Riesen et l'entreprise Luini et Chabod qui, au moment de l'enquête, n'étaient pas encore propriétaires des parcelles qu'ils possèdent aujourd'hui dans la zone du plan, enfin par la commune de Rennaz et différents particuliers qui

n'ont pas fait opposition devant les autorités cantonales. Ces particuliers sont Ernest Favrod, Rodolphe Mail, Hélène Borloz, Edmond Collomb, Robert Perriaz, Paul Favrod, Marguerite Favrod, Charles Pernet, Adèle Favrod, Charles Favre, Joseph Daven, Ed. Deppen, Robert Borloz, René Favrod, Elisa Culand, l'entreprise Fontannaz et Perriaz, dame veuve Henri Fontannaz et Aloïs Cathélaz. Les recourants demandent l'annulation du plan 56 et de la décision du 15 novembre 1957 par laquelle le Conseil d'Etat a adopté ce plan. Ils se plaignent essentiellement d'une violation de la garantie de la propriété. Leurs moyens seront repris ci-après dans la mesure utile. Le Conseil d'Etat conclut au rejet des recours, celui de la commune de Villeneuve étant toutefois déclaré irrecevable pour cause de tardiveté. Une délégation du Tribunal fédéral a procédé à une inspection locale sur laquelle on reviendra en tant que de besoin.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. La commune de Villeneuve a reçu la décision attaquée le 27 novembre 1957, de sorte que, pour elle, le délai de trente jours prévu par l'art. 89 OJ expirait le 27 décembre 1957. Le recours de droit public qu'elle a mis à la poste conjointement avec les communes de Noville et de Rennaz le 28 décembre 1957 seulement est tardif en ce qui la concerne. L'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil d'Etat sur ce point est donc fondée.

2. Sous réserve de certaines hypothèses qui ne sont pas réalisées ici, les recours pour violation de droits constitutionnels des citoyens - et notamment le recours pour violation de la garantie de la propriété - ne sont

recevables qu'après que les moyens de droit cantonal ont été épuisés (art. 86 al. 2 OJ). La notion de moyen de droit cantonal doit être entendue largement et comprend non seulement les recours proprement dits, mais toutes les voies de droit par lesquelles il est possible d'éliminer le

BGE 84 I 167 S. 172

préjudice juridique allégué dans le recours de droit public (RO 81 I 61/62; 78 I 250). La procédure d'opposition à un plan d'extension cantonal, qui s'est déroulée en l'espèce conformément aux prescriptions de la loi (art. 54 al. 2 et 36 LPC), est une procédure contradictoire, qui permet aux propriétaires intéressés de défendre ceux de leurs droits constitutionnels auxquels le projet porterait atteinte et qui, de fait, a permis en l'occurrence aux communes de Villeneuve et de Noville d'obtenir une réduction appréciable du périmètre de la zone frappée par le plan. Pareille procédure doit dès lors être considérée comme un moyen de droit cantonal au sens de l'art. 86 al. 2 OJ. Les recourants qui n'ont pas fait opposition lors de l'enquête n'ont donc pas épuisé les moyens de droit cantonal. Il s'ensuit que le recours est irrecevable en ce qui les concerne. On peut se demander s'il ne l'est pas également dans la mesure où il a été déposé par les cinq personnes qui, au moment de l'enquête, n'étaient pas encore propriétaires des parcelles qu'elles possèdent aujourd'hui. Cette question peut cependant demeurer indécise car, ainsi qu'on va le voir, le recours est en tout cas mal fondé.

3. Le plan attaqué constitue une restriction de droit public à la propriété foncière au sens de l'art. 702 CC. Les restrictions de ce genre sont admissibles moyennant la réunion de certaines conditions. Il faut tout d'abord que la restriction repose sur une base légale. Dans la mesure où, comme en l'espèce, le recourant ne soutient pas que la base légale choisie par l'autorité est elle-même contraire à la garantie de la propriété mais où il allègue simplement que l'acte attaqué ne repose pas sur une base légale, le sort du recours dépend exclusivement du lien qui peut être établi entre l'acte attaqué et le texte qui, d'après l'autorité intimée, lui sert de fondement. Comme ce texte est une règle de droit cantonal, le Tribunal fédéral ne s'écarte pas sans nécessité de l'interprétation qu'en donne l'autorité cantonale et ne

BGE 84 I 167 S. 173

revoit cette interprétation que sous l'angle de l'arbitraire. Il ne quitte ce terrain et n'exige une base légale non équivoque que lorsque l'atteinte que subit le propriétaire est particulièrement grave et dépasse largement ce qui est habituel en Suisse. Il est nécessaire d'autre part que la restriction imposée au droit de propriété soit dans l'mtérêt public. A cet égard, le Tribunal fédéral reconnaît un pouvoir d'appréciation étendu aux autorités cantonales mieux placées que lui pour examiner le problème de l'intérêt général et des mesures que la sauvegarde de celui-ci exige. Il n'intervient que si, de toute évidence, les restrictions imposées au propriétaire dépassent le but visé ou qu'il ne peut manifestement pas être question d'un intérêt public. Sur ce point aussi, il ne revoit donc l'opinion des autorités cantonales que sous l'angle de l'arbitraire.
Enfin, dans les cas où la restriction équivaut à une véritable expropriation, elle doit donner lieu au paiement d'une indemnité. Toutefois, même si cette hypothèse est réalisée, il ne saurait être question d'une violation de la garantie de la propriété tant que le propriétaire qui se prétend lésé dispose d'une voie de droit pour réclamer une indemnité. (Sur ces différents principes, voir RO 82 I 161, 162 b; (Sur ces différents principes, voir RO 82 I 161, 162 b; 81 I 348; 81 I 29; 79 I 228; 78 I 427/8; 77 I 218; 76 I 334; 74 I 150/1; 57 I 385).
Les recourants contestent que ces conditions soient remplies. C'est ce qu'il convient d'examiner.

4. Le Conseil d'Etat fonde le plan attaqué essentiellement sur les art. 1er ch. 2, 53 et 25 ch. 6 LPC. Les recourants, qui ne prétendent pas que ces dispositions sont elles-mêmes inconstitutionnelles, soutiennent en revanche qu'elles ne permettaient pas à l'autorité cantonale de décréter, au sujet d'une très vaste zone, une interdiction générale de construire ne souffrant d'exception que pour les bâtiments destinés à l'agriculture ou à la sylviculture.

Toutefois, ainsi d'ailleurs que les communes recourantes le relèvent elles-mêmes, le plan litigieux vise uniquement à protéger un site. Or il n'est en tout cas pas arbitraire d'affirmer que ce but est conforme aux dispositions de la loi vaudoise sur la police des constructions. En effet, celle-ci permet aux autorités de sauvegarder les beautés et les curiosités naturelles du pays (art. 1er ch. 2) et d'interdire les constructions pouvant compromettre l'aspect ou le caractère d'un site (art. 57 al. 1). On peut se demander, il est vrai, si les mesures que l'Etat a prises pour atteindre ce but reposent elles aussi sur une base légale suffisante. Ces mesures consistent à admettre exclusivement, sur une zone comprenant non seulement les rives mêmes du lac mais aussi une large part de l'arrière-pays, "les constructions existantes ou destinées à compléter une exploitation existante", "les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et sylvicole", et "une utilisation du sol pour l'agriculture et la sylviculture". Quant à la zone frappée de l'interdiction, l'autorité cantonale peut, sans aucun arbitraire, invoquer l'art. 53 LPC puisque cette disposition l'autorise à établir des plans d'extension non seulement pour les rives du Léman mais aussi pour les régions et les sites du canton que le Conseil d'Etat détermine au für et à mesure des besoins. Quant à l'interdiction de construire, elle peut, sous l'angle de l'art. 4 Cst. en tout cas, être fondée sur l'art. 26 ch. 6 LPC concernant l'objet des règlements communaux et qui est applicable aux plans d'extension cantonaux. Cette disposition prévoit en effet que le règlement communal fixe "la destination des immeubles", c'est-à-dire le but auquel ceux-ci peuvent être affectés ou la manière dont ils peuvent être utilisés. S'agissant d'un plan d'extension cantonal visant à sauvegarder un site, cette disposition, qui est applicable par analogie, peut justifier non pas uniquement, ainsi que le soutiennent les recourants, la création de zones de construction dans une région urbaine, mais aussi des mesures

consistant, comme en l'espèce, à restreindre les constructions et l'utilisation du sol à des fins agricoles ou sylvicoles et permettant d'atteindre le but recherché. Il n'est en effet pas arbitraire de considérer qu'une mesure de ce genre fixe la destination des immeubles compte tenu des fins particulières que poursuit l'autorité. Les recourants invoquent la jurisprudence selon laquelle la base légale doit être claire et nette quand l'atteinte que subit le propriétaire est particulièrement grave et dépasse largement ce qui est habituel en Suisse (RO 74 I 156, 76 I 336, 77 I 218). Ils perdent toutefois de vue que cette jurisprudence ne vise que la création de zones de verdure ou de zones réservées à l'agriculture dans des régions à caractère urbain ou semi-urbain. Ils ne sauraient dès lors l'invoquer en l'espèce où il s'agit de la sauvegarde d'un site. Ils le peuvent d'autant moins que l'atteinte qu'ils subissent ne présente pas le caractère particulier de gravité exigé par cette jurisprudence et qu'en permettant certaines constructions nouvelles pour compléter par exemple les installations d'une industrie existante ou pour ouvrir de nouvelles exploitations agricoles ou sylvicoles, l'Etat leur a fait des concessions appréciables.

5. Les recourants ne contestent pas que, dans son principe, le plan soit dans l'intérêt public. Ils font valoir en revanche que le but poursuivi par l'autorité cantonale ne justifie ni l'étendue de la zone frappée ni l'importance des restrictions imposées au droit de propriété. Ils affirment en particulier que le plan ne vise à sauvegarder que la région des rives du lac et que les mesures prises dépassent de beaucoup ce qui était nécessaire pour atteindre

ce but. Ils se méprennent toutefois sur les fins que l'autorité cantonale poursuit. Il ne s'agit nullement pour elle de conserver dans leur état actuel les seules berges du lac. Elle entend bien plutôt sauvegarder à la fois la zone des grèves et celle du Vieux-Rhône. Or cette région forme un véritable tout. Ainsi que l'inspection locale l'a démontré, elle présente un

BGE 84 I 167 S. 176

intérêt certain du point de vue de la faune et de la flore et réserve au promeneur le charme de paysages variés et reposants que peu de régions offrent encore en Suisse. Dans ces conditions, l'autorité cantonale pouvait sans arbitraire considérer que l'ensemble de la région était un site et qu'il était conforme à l'intérêt public de la protéger, ainsi d'ailleurs que la jurisprudence l'admet. Tout au plus pourrait-on se demander si la partie est de la zone comprise dans le plan correspond entièrement à la notion de site. Cette question peut cependant demeurer indécise car les terrains sis dans cette région appartiennent à la commune de Villeneuve dont le recours est irrecevable. Au reste, il est raisonnable, pour sauvegarder un site, d'ordonner des mesures restreignant le droit de propriété à une certaine distance déjà de l'objet même à protéger. Il n'y a donc pas de raison de considérer comme manifestement excessif le périmètre du plan attaqué. Quant aux mesures prises, elles ne dépassent pas non plus ce qui est nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public que l'autorité poursuit. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs déjà jugé que la protection des sites peut comporter des restrictions au droit de propriété et notamment l'interdiction de construire, dans des zones étendues, d'autres bâtiments que ceux destinés à l'exploitation agricole (cf. arrêts Messikommer du 22 mars 1950 relatif au lac de Pfäffikon, et Jucker du 12 juin 1957 concernant le Neeracherried).

6. Les recourants exposent enfin que le plan les empêche d'utiliser leurs fonds notamment comme terrain à bâtir et restreint ainsi à tel point leur droit de propriété qu'il équivaut en fait à une expropriation. Ils en concluent qu'ils ont droit à une indemnité et que la décision approuvant le plan et qui ne leur en accorde aucune viole la garantie de la propriété. Toutefois, en l'état actuel de la cause, ce moyen n'est pas fondé. En effet, d'après l'art. 30 LPC, la commune peut être tenue d'exproprier toute parcelle non bâtie dont la valeur dépend principalement de la possibilité d'y construire, lorsque l'utilisation en est rendue

BGE 84 I 167 S. 177

impossible ou est gênée dans une trop large mesure par l'interdiction de construire. En instituant l'obligation d'exproprier le terrain, cette disposition prévoit implicitement l'obligation de payer une indemnité. Tant que cette voie n'est pas utilisée - et les recourants n'ont pas demandé expressément l'application de l'art. 30 LPC - la question de l'indemnité reste donc ouverte et, conformément à la jurisprudence, il ne saurait être question d'une violation de la garantie de la propriété. Il est vrai que l'art. 30 LPC vise le cas où l'interdiction de construire est décrétée par la commune dans le cadre d'un plan d'extension communal. Toutefois, l'art. 54 al. 1 LPC prévoit expressément que l'art. 30 LPC est applicable par analogie aux plans d'extension cantonaux. La question de savoir quelle est exactement la procédure à suivre lorsqu'il s'agit d'un plan d'extension cantonal, et en particulier à qui la demande d'exproprier doit être adressée et quelles sont les autorités compétentes pour statuer, relève du droit cantonal et ne saurait être aujourd'hui préjugée par le Tribunal fédéral.
Il est vrai aussi que, dans sa lettre du 20 novembre 1957 aux opposants, le Département des travaux publics a expliqué que, selon le Conseil d'Etat, l'art. 30 LPC n'était pas applicable parce que les terrains frappés d'interdiction de bâtir n'étaient pas de ceux dont la valeur dépendait principalement de la possibilité d'y construire. Cependant, cette affirmation est faite en termes tout à fait généraux, de sorte qu'on ne saurait dire

actuellement que le Conseil d'Etat a pris définitivement position, à l'égard de chacun des recourants, au sujet de l'application de l'art. 30 LPC, lequel d'ailleurs, d'après un avis de droit produit par le Conseil d'Etat, peut aussi être invoqué en cas de circonstances nouvelles.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
1. Déclare irrecevables les recours des communes de Villeneuve et Rennaz ainsi que des propriétaires mentionnés

dans l'arrêt, qui n'ont pas fait opposition au plan dans l'instance cantonale; 2. Rejette les autres recours en tant qu'ils sont recevables.