Urteilskopf

89 I 103

16. Arrêt du 8 mai 1963 dans la cause Chapuis contre Consell d'Etat du canton de Vaud.
Regeste (de):
Eigentumsgarantie, öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung, Erfordernis einer klaren gesetzlichen Grundlage.

Das Verbot der Errichtung fester Bauten in einem Gebiet, das als Durchgang einer Skipiste bestimmt ist, bedarf einer klaren gesetzlichen Grundlage. Im heute geltenden waadtländischen Recht fehlt es an einer solchen Grundlage.

Regeste (fr):
Garantie de la propriété. Restriction de droit public à la propriété. Nécessité d'une base légale claire.

L'interdiction d'ériger des constructions permanentes dans une zone destinée à maintenir le tracé d'une piste de ski doit reposer sur une base légale claire. Actuellement, le droit vaudois ne contient pas une telle base.

Regesto (it):
Garanzia della proprietà. Restrizione di diritto pubblico alla proprietà. Necessità di una chiara base legale.

Il divieto di erigere costruzioni permanenti in una zona destinata a mantenere il tracciato di una pista di sci deve poggiare su una chiara base legale. Attualmente, il diritto vodese non contiene una siffatta base.

Sachverhalt ab Seite 103

BGE 89 I 103 S. 103

A.- Le 14 septembre 1960, le Conseil communal d'Ormont-Dessous a adopté un plan d'extension pour la région du col des Mosses. Ce plan a été approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 23 décembre 1960. Il divise le territoire auquel il s'applique en un certain nombre de zones, notamment une zone destinée "à maintenir...

BGE 89 I 103 S. 104

le tracé des pistes de ski". Dans cette zone, "toute construction permanente est interdite..., exception faite des pylônes de support des remonte-pentes mécaniques".

B.- Paul-E. Chapuis est propriétaire aux Mosses d'un vaste domaine, dont 40 000 m2 environ se trouvent dans la zone des pistes de ski. Il s'est opposé au plan, mais a été débouté de son opposition.

C.- Agissant par la voie du recours de droit public, Chapuis requiert le Tribunal fédéral d'annuler le plan dans

la mesure où celui-ci grève sa propriété d'une zone de pistes de ski. Il se plaint d'une violation de l'art. 4 Cst. et d'une atteinte à la garantie de la propriété. Le Conseil d'Etat et la Commune d'Ormont-Dessous concluent au rejet du recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Le plan attaqué prohibe les constructions permanentes dans la zone des pistes de ski. Cette interdiction constitue une restriction de droit public à la propriété foncière au sens de l'art. 702 CC. De telles restrictions sont admissibles à la condition notamment qu'elles reposent sur une base légale (RO 88 I 83/84 et arrêts cités, 88 I 175/176). Quand l'autorité se fonde sur des textes de droit cantonal et que, selon le recourant, ces textes ne constituent pas une base légale suffisante, le Tribunal fédéral revoit sous l'angle de l'arbitraire seulement l'existence de cette base. Cependant, si l'atteinte dont le recourant affirme être victime est particulièrement grave et dépasse largement ce qui est habituel en Suisse, la Chambre de droit public exige que la base légale soit claire (RO 85 I 231, 88 I 84, 176), c'est-à-dire que la loi prévoie sans équivoque l'atteinte portée in casu au droit de propriété (RO 77 I 218/219).
En l'espèce, le recourant est privé de toute possibilité de construire sur une surface de quelque 40 000 m2, dont une partie importante se trouve même dans la zone où le plan prévoit de concentrer la majeure partie des chalets d'habitation. Il est donc très lourdement touché. De plus,

la mesure prise n'est destinée à permettre le passage du public que quelques mois par an. Au regard du but qu'elle poursuit, elle dépasse largement les mesures du même genre décrétées habituellement pour aménager une promenade ou une voie publiques utilisables toute l'année. Elle ne sera dès lors admissible que si la loi la prévoit clairement.

2. Selon le Conseil d'Etat, l'interdiction de construire dans la zone des pistes est basée sur les art. 23 à 25 de la loi vaudoise du 5 février 1941 sur la police des constructions (LPC). D'après l'art. 23 LPC, "le plan d'extension d'une localité est constitué par l'ensemble des plans proprement dits et des dispositions réglementaires relatifs aux voies, places, promenades à créer ou à modifier, ainsi qu'aux zones, alignements et autres conditions de la construction arrêtées en application de l'art. 25 de la présente loi". Cette disposition se caractérise essentiellement comme une définition du plan d'extension communal. On pourrait se demander, il est vrai, si elle n'a pas aussi une portée propre en ce sens qu'elle conférerait aux communes le pouvoir de prendre certaines mesures. En effet, elle se réfère par exemple aux plans et aux dispositions réglementaires relatifs aux places et aux promenades, auxquelles l'art. 25 LPC concernant l'objet des règlements ne fait pas allusion. Cette question peut cependant rester indécise, car l'art. 23 LPC ne constitue en tout cas pas la base légale claire exigible en l'espèce. Il ne prévoit pas expressément la faculté pour les communes de créer des pistes de ski grevées d'une interdiction de construire. Il ne leur accorde pas non plus explicitement le droit de prévoir des installations ou des aménagements englobant sans contestation possible les pistes de ski. Certes, il mentionne les voies et les promenades. Toutefois, ces voies sont des moyens de communication, dont l'ouverture exige généralement des travaux importants et qui, appartenant au domaine public, sont en principe utilisés toute l'année. Quant aux

promenades, elles font aussi partie du domaine public et sont ouvertes sans interruption. En revanche, les pistes de ski sont de simples espaces où le public se livre à un sport déterminé; pratiquement, elles ne supposent aucune préparation préalable du terrain; elles ne sont utilisables que quelques mois par an et demeurent propriété privée. Pour les assimiler à des voies ou à des promenades, il faudrait donc interpréter ces dernières notions d'une manière si extensive qu'il ne pourrait plus être question d'une base légale claire. L'art. 24 LPC dispose que "la zone est constituée par une fraction du territoire à laquelle s'appliquent des conditions déterminées de construction". Il ne constitue lui aussi qu'une définition. Il n'autorise pas explicitement les communes à réserver certains terrains pour la pratique du ski. Quant à l'art. 25 LPC, il indique quel peut être l'objet des règlements communaux. Il ne confère pas non plus expressément aux communes le pouvoir de créer des pistes de ski. Tout au plus pourrait-on, par la voie d'une interprétation très extensive, déduire ce droit d'autres facultés données aux communes par l'art. 25 LPC (création de voies publiques, d'alignements, réglementation des autres conditions de construction). On a vu cependant que cela ne saurait suffire en l'espèce, où une base légale claire est nécessaire. En droit vaudois, seul l'art. 168 bis de la loi d'introduction du code civil (LICC) mentionne expressément les pistes de ski. Il autorise les communes à "ordonner l'enlèvement temporaire" de clôtures ou à interdire "l'établissement de nouveaux murs, clôtures ou autres obstacles analogues" si l'installation "d'une piste de ski d'un intérêt régional" l'exige. Les pouvoirs accordés aux communes sont ainsi nettement définis. Ils ne comprennent pas celui d'interdire toute construction sur un terrain réservé à une piste de ski. L'art. 168 bis LICC confirme donc l'absence de la base légale claire exigible en l'espèce. Le législateur

vaudois ne l'a d'ailleurs pas ignoré, puisque, lors des débats du Grand Conseil au sujet de l'art. 168 bis LICC, un député avait suggéré d'ajouter dans la LPC, en termes exprès, que les pistes de ski devaient être assimilées aux promenades ou aux voies publiques (BGC, automne 1948, p. 791).

3. Dépourvu de toute base claire, le plan doit être annulé pour ce motif déjà et dans la mesure où il grève la propriété du recourant d'une zone de pistes de ski. Il est inutile d'examiner s'il devrait l'être pour d'autres motifs encore.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral
admet le recours et annule la décision attaquée dans la mesure où le plan grève la propriété du recourant d'une zone de pistes de ski.