Urteilskopf

97 I 639

91. Extrait de l'arrêt du 17 mars 1971 dans la cause Commune de Pully contre Commission vaudoise de recours en matière de police des constructions.
Regeste (de):
Eigentumsgarantie. Landschaftsschutz.

1. Legitimation der Gemeinde zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen kantonalen Entscheid, der sie als Eigentümerin ihres Verwaltungsvermögens trifft (Erw. 2 b).

2. Gesetzliche Grundlage für eine öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung:

a) Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts (Erw. 6 a);

b) Auslegung einer Bestimmung über den Schutz des Orts- und Landschaftsbildes (Erw. 6 b).

Regeste (fr):
Garantie de la propriété. Protection du paysage.

1. Qualité de la commune pour former un recours de droit public contre une décision cantonale qui la touche en tant que propriétaire de ses biens administratifs (consid. 2 b).

2. Base légale d'une restriction de droit public à la propriété:

a) pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (consid. 6 a);

b) interprétation d'une disposition sur la protection du paysage et des sites (consid. 6 b).

Regesto (it):
Garanzia della proprietà. Protezione de lpaesaggio.

1. Veste del comune per interporre un ricorso di diritto pubblico contro una decisione cantonale che lo colpisce nella sua qualità di proprietario dei beni amministrativi (consid. 2 b).

2. Base legale di una restrizione di diritto pubblico alla proprietà:

a) potere d'esame del Tribunale federale (consid. 6 a);

b) interpretazione di una norma sulla protezione del paesaggio e dei siti (consid. 6 b).

Sachverhalt ab Seite 639

Résumé des faits:

A.- La commune de Pully a reçu un legs destiné à la construction d'un établissement pour personnes âgées. Sur proposition d'une commission ad hoc, elle a choisi pour l'implantation de cet établissement une parcelle de terrain dont elle est propriétaire et qui est située à l'extrémité d'une zone de villas. Le bâtiment projeté devrait avoir trois étages sur rez-dechaussée, plus une partie d'étage en attique, et mesurer environ 70 m. de long. Plutôt que d'agir par voie de dérogation - ce que permettait l'art. 71 de son règlement communal - elle a décidé d'établir, pour l'endroit en question, un plan d'extension partiel avec réglementation spéciale. Mis à l'enquête publique, ce plan a

suscité plusieurs oppositions que le Conseil d'Etat, sur proposition de la Municipalité, a écartées en donnant son approbation au plan partiel et à sa réglementation spéciale. Un recours de droit public de certains propriétaires a été écarté par le Tribunal fédéral en 1969.

B.- Dans la procédure de mise à l'enquête publique du projet d'exécution en vue de l'obtention du permis de bâtir, plusieurs propriétaires ont à nouveau fait opposition et, après rejet de leur opposition et octroi du permis par la Municipalité, recouru à la Commission cantonale de recours en matière de police des constructions, qui a admis le recours et cassé la décision d'octroi du permis; ladite commission s'est fondée sur l'art. 57 de la loi cantonale du 5 février 1941 sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT), qui interdit "toutes constructions de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue, ou à nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou pittoresque". La commune de Pully a formé un recours de droit public contre la décision de la Commission cantonale de recours, en invoquant son autonomie, la garantie de la propriété et l'art. 4 Cst.

Erwägungen

Extrait des motifs:

2. b) La commune de Pully se plaint aussi de la violation de la garantie de la propriété. Il faut examiner si elle a qualité pour le faire. Actuellement, la parcelle en discussion appartient formellement au patrimoine financier de la commune. Mais elle est destinée à la construction d'un établissement à caractère hospitalier; il convient dès lors de la considérer, aux fins de la présente cause, comme appartenant déjà aux biens administratifs de la commune (cf. RO 96 I 468 s.). Dans sa jurisprudence antérieure à 1964, le Tribunal fédéral a généralement considéré qu'une corporation de droit public a qualité pour former un recours de droit public contre une décision qui la touche en tant que propriétaire de ses biens fiscaux et administratifs (cf. RO 88 I 109 et les arrêts non publiés qui y sont cités). Dans l'arrêt Affolter et consorts du 16 décembre 1964 (RO 90 I 337), il a confirmé sa jurisprudence en ce qui concerne la qualité de la corporation publique en

tant que propriétaire de ses biens fiscaux ou financiers, mais il a émis des doutes au sujet de sa qualité pour recourir quant aux biens administratifs et au domaine public; il a cependant laissé indécise cette dernière question. Mais dans les arrêts Bedano du 2 avril 1969 (RO 95 I 46) et Pian Faloppia du 14 avril 1969 (non publié), où il s'est prononcé d'une façon toute générale sur le problème de la qualité de la corporation publique pour former un recours de droit public, il a confirmé sa jurisprudence antérieure et reconnu à une telle corporation la qualité pour recourir tant en ce qui concerne ses biens fiscaux que ses biens administratifs. Il s'est également tenu à cette jurisprudence dans un arrêt du 24juin 1970 (Kirchgemeinde Selzach c. Soleure, non publié au RO, mais dans ZBl 1971 p. 42), reconnaissant à une paroisse, corporation de droit public cantonal, la qualité pour recourir contre une décision classant comme monument historique une église affectée au culte. En ce qui concerne le domaine public, en revanche, un arrêt du 3 juin 1970 (RO 96 I 466) a dénié à une commune la qualité pour recourir contre une décision qui touchait ses biens affectés à l'usage commun, à l'occasion d'un recours où elle se plaignait uniquement de la violation de l'art. 4 Cst., sans invoquer son autonomie ni la garantie de la propriété. A cette occasion, le Tribunal fédéral a réservé la solution du problème pour le cas où une commune soulèverait également le grief de violation de la garantie de la propriété. (Contrairement à ce qui est dit au RO 96 I 329, l'arrêt précité n'a dénié à la commune la qualité pour recourir qu'en ce qui concerne les choses affectées à l'usage commun, et non pas son patrimoine administratif). Dans la présente espèce, c'est en sa qualité de propriétaire de biens administratifs que la commune de Pully est touchée par l'application d'une règle (art. 57 LCAT) relevant de la police des constructions. Elle a donc, selon la jurisprudence confirmée récemment, qualité pour former le présent recours.

6. La recourante reproche à la Commission d'avoir estimé à tort que l'art. 57 LCAT s'appliquait en l'espèce. Elle conteste par là l'existence d'une base légale suffisante pour la restriction qui lui est imposée. a) Cette question doit être examinée librement in casu. Il est vrai que, selon la décision attaquée, il n'est pas interdit à la recourante d'édifier un home pour personnes âgées sur les parcelles en question. Toutefois, les modifications du projet

exigées par la Commission sont si importantes (abandon de la construction compacte pour une construction en pavillons, réduction massive du volume, déplacement de la construction entraînant la démolition de la maison existante) qu'elles auraient des répercussions financières graves, soit sur le coût du bâtiment, soit sur les frais de gestion de l'établissement para-hospitalier. La gravité de cette atteinte impose un examen libre. b) L'art. 57 LCAT, même examiné librement, constitue cependant une base légale suffisante. En effet, ainsi que la Cour de céans l'a récemment reconnu dans les affaires Esplanade de Montbenon (arrêt du 3 février 1971) et Zosso (arrêt du 17 février 1971), l'art. 57 LCAT contient une règle particulièrement large du double point de vue des objets protégés et de l'atteinte justifiant l'intervention du pouvoir étatique. Quant aux objets de la protection, il ne se borne pas à indiquer les "sites" comme tels, c'est-à-dire ces portions limitées du territoire d'une valeur esthétique particulière et manifeste; il y ajoute, d'une façon plus générale, l'aspect et le caractère d'une "localité", d'un "quartier", d'une "rue", et cela sans poser des exigences particulièrement sévères quant à leur valeur esthétique (pas de "besonderer Schönheitswert", par exemple). Quant aux atteintes qui justifient l'intervention des pouvoirs publics et l'imposition de limitations, l'art. 57 LCAT n'exige pas qu'elles soient particulièrement qualifiées et graves: le terme de "compromettre", tout en désignant une intervention préjudiciable, est plus large que les formules adoptées dans d'autres législations cantonales, qui exigent par exemple une "Verunstaltung" ou un "deturpamento", c'est-à-dire un enlaidissement grave (cf. RO 82 I 108; 90 I 342 consid. 3 b). Cela ne signifie cependant pas que la formulation large de l'art. 57 LCAT permette à l'autorité de l'invoquer pour protéger des objets qui n'ont aucune valeur esthétique contre des atteintes dépourvues de portée. Une telle manière de faire reviendrait en effet à attribuer à la norme une signification qui viderait de sa substance la garantie de la propriété; une telle disposition serait alors en elle-même anticonstitutionnelle (cf. RO 90 I 37 et 91 I 34 consid. 2). Par ailleurs, l'étendue de la base légale et le large éventail des possibilités

d'intervention des pouvoirs publics ne peuvent justifier a priori n'importe quelle mesure. Une base légale large exige en effet que l'on se montre particulièrement rigoureux

dans la phase successive de la pesée des intérêts en présence et dans l'examen de la proportionnalité de la limitation par rapport au but poursuivi et à l'objet de la protection. A ces conditions, une norme qui étend la protection à des aspects du paysage auxquels on n'attribuait dans le passé qu'une importance relative, peut néanmoms se justifier aujourd'hui, même s'imposer, par rapport au déferlement des atteintes portées à l'environnement sous la pression du développement technique. Une telle formule obéit d'ailleurs aux tendances actuelles en matière de protection du paysage et des monuments, conçue non seulement comme protection d'objets isolés de grande valeur, mais comme protection d'ensembles. (Le Tribunal fédéral a néanmoins admis le recours, considérant que l'intérêt public de la construction envisagée l'emportait sur l'intérêt de la protection du paysage, peu important en l'espèce.)