

BGer 1C_22/2012 vom 30. August 2012

Bundesgericht, 2012-08-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_22_2012

FR: TF 1C_22/2012 du 30 août 2012

IT: TF 1C_22/2012 del 30 agosto 2012

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public des constructions et de l'aménagement du territoire (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Le recourant a agi en temps utile (art. 100 al. 1 LTF).

E. 1.1

Aux termes de l' art. 89 LTF , la qualité pour recourir est reconnue à toute personne atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Selon la jurisprudence, le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité pour recourir. Il en va de même s'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse serait à l'origine d'immissions touchant spécialement les voisins (ATF 136 II 281 consid. 2.3.1 p. 285; arrêt 1C_33/2011 du 12 juillet 2011 consid. 2.3 in DEP 2012 p. 9). Dans tous les cas, le recours formé dans l'intérêt général n'est pas recevable (ATF 137 II 30 consid. 2.2.3 et 2.3 p. 33-34; 133 II 249 consid. 1.3.1 p. 252, 468 consid. 1 p. 470).

E. 1.2

Le recourant habite avec son épouse (qui en est la propriétaire) le bâtiment situé sur la parcelle voisine n° 1535, situé le long de la même rue. Il est donc directement voisin de l'installation litigieuse. Il est vrai qu'en procédure cantonale, il a déclaré ne pas faire valoir de gêne personnelle, mais agir essentiellement dans l'intérêt général que constitue la défense du site de Lavaux. Avec raison, la cour cantonale a mis en doute sa qualité pour agir sur la base de ces explications. Devant le Tribunal fédéral, le recourant fait valoir qu'il conteste l'esthétique et l'intégration du projet. En tant que voisin immédiat (même si, comme le relève la commune, il n'y réside pas en permanence), il se trouve dans une situation suffisamment étroite avec l'objet de la contestation. Indépendamment des griefs qu'il soulève, il dispose de la qualité pour recourir.

E. 2

Le recourant invoque la Convention internationale du 23 novembre 1972 concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (Convention de l'UNESCO 72; RS. 0.451.41), et l'inscription du site de Lavaux au patrimoine mondial. Il relève que l'objet protégé est suffisamment défini pour permettre une application de la convention sans disposition complémentaire.

E. 2.1

Selon l' art. 95 let. b LTF , le recours peut être formé pour violation du droit international. Les dispositions invoquées doivent toutefois être directement applicables. Selon la jurisprudence, une norme est directement applicable si elle est suffisamment déterminée et claire par son contenu pour constituer le fondement d'une décision (ATF 136 I 290 consid. 2.1.3 p. 293; 126 I 240 consid. 2b; 125 III 277 consid. 2d/aa p. 281; 121 V 246 consid. 2b p. 249; 120 Ia 1 consid. 5b).

E. 2.2

En l'occurrence, la Convention de l'Unesco ne contient pas de telles dispositions; elle impose aux Etats contractants d'identifier et de délimiter les différents biens culturels et naturels (art. 3 et 4) et de "s'efforcer dans la mesure du possible" de prendre diverses mesures de protection d'ordre politique, institutionnel et juridique (art. 5). Même si les Etats signataires s'engagent à ne prendre délibérément aucune mesure susceptible d'endommager directement ou non le patrimoine culturel et naturel, rien n'est précisé quant à la portée de cette engagement; en particulier, il ne saurait en découler aucune mesure contraignante telle qu'une interdiction de bâtir ou d'aménager un secteur particulier. Le recourant se contente lui aussi d'invoquer la Convention de manière générale, sans mentionner aucune de ses dispositions qui impliquerait directement une restriction aux possibilités de bâtir. Dans la mesure où il est suffisamment motivé, le grief doit par conséquent être écarté.

E. 3

Invoquant les art. 16a, 17 et 22 LAT , ainsi que l' art. 34 al. 4 OAT , le recourant conteste que le projet litigieux soit nécessaire à l'exploitation, puisque le constructeur aurait admis que la place ainsi libérée dans la cour actuelle pourrait servir aux clients ou traiteurs. Or, la commercialisation du vin serait une activité incompatible avec la zone viticole. Par ailleurs, le projet n'améliorera pas la situation, puisque les places libérées seront à nouveau occupées par des véhicules.

E. 3.1

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Le recourant ne peut critiquer la constatation de faits importants pour le jugement de la cause que si ceux-ci ont été constatés en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte (art. 97 al. 1 LTF), c'est-à-dire arbitraire, ce qu'il lui appartient de démontrer par une argumentation répondant aux exigences de l' art. 42 al. 2 LTF , respectivement de l' art. 106 al. 2 LTF (ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62 et les arrêts cités). L'existence de faits constatés de manière inexacte ou en violation du droit doit en outre être susceptible d'avoir une influence déterminante sur l'issue de la procédure (art. 97 al. 1 in fine LTF). Selon la jurisprudence, l'appréciation des preuves ou l'établissement des faits sont arbitraires lorsque l'autorité n'a manifestement pas compris le sens et la portée d'un moyen de preuve, si elle ne prend pas en compte, sans raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision ou lorsqu'elle tire des constatations insoutenables des éléments recueillis (ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62).

E. 3.2

L' art. 16a LAT fixe les conditions générales auxquelles des constructions et des installations peuvent être considérées comme conformes à l'affectation de la zone agricole. L' art. 34 OAT précise ces conditions, en disposant en particulier que l'autorisation de construire ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est nécessaire à

l'exploitation (art. 34 al. 4 let. a OAT), si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à leur implantation à l'endroit prévu (let. b) et s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (let. c). En exigeant que la construction soit nécessaire à l'exploitation en cause, l' art. 34 al. 4 let. a OAT (qui reprend la condition posée à l' art. 16a al. 1 LAT) entend limiter les constructions nouvelles à celles qui sont réellement indispensables à l'exploitation agricole ou viticole afin de garantir que la zone agricole demeure une zone non constructible. La nécessité de nouvelles constructions s'apprécie en fonction de critères objectifs. Elle dépend notamment de la surface cultivée, du genre de cultures et de production (dépendante ou indépendante du sol), ainsi que de la structure, de la taille et des nécessités de l'exploitation (arrêts 1C_27/2008 du 25 juin 2008, consid. 2.3; 1A.106/2003 du 12 janvier 2004, consid. 3.2). En définitive, ces constructions doivent être adaptées, notamment par leur importance et leur implantation, aux besoins objectifs de l'exploitation en cause (ATF 133 II 370 consid. 4.2 p. 374; 129 II 413 consid. 3.2 p. 415).

En principe, le droit fédéral n'exige pas l'étude de variantes en ce qui concerne l'emplacement d'une construction agricole (arrêt 1A.177/ 2003 du 22 octobre 2003, consid. 3). Le requérant ne dispose pas pour autant d'un libre choix absolu du lieu d'implantation à l'intérieur de sa parcelle, même si les normes légales et réglementaires - notamment les distances aux limites - sont respectées. En effet, la zone agricole est en principe inconstructible. Or, à l'extérieur des zones constructibles, le fait qu'une construction soit reconnue conforme à l'affectation de la zone ne signifie pas encore que le permis doit être délivré; il faut en plus que le besoin d'une telle construction soit établi et que les autres conditions spécifiques à la zone concernée soient réunies (cf. ATF 132 II 10 consid. 2.7 p. 20). Concernant en particulier la zone agricole, il découle de l' art. 34 al. 4 let. b OAT que le requérant doit démontrer un intérêt digne de protection à implanter la construction ou l'installation à l'endroit prévu; l'autorisation de construire ne peut être délivrée que si les bâtiments litigieux se justifient à cet endroit et si aucune autre implantation n'est envisageable au terme d'une pesée des intérêts en présence (arrêt 1C_372/2007 du 11 août 2008, consid. 3.1).

E. 3.3

Il n'est pas contesté que l'aménagement litigieux est destiné à permettre le parcage de deux camionnettes avec un pont pour machines agricoles, d'un véhicule pour le transport de matériel et de personnel, ainsi que d'une fourgonnette de livraison pour la commercialisation du vin. A l'exception du dernier, il s'agit de véhicules directement destinés à la culture de la vigne. Selon les explications de l'intimé, l'utilisation de la place actuelle est difficile du fait de l'exiguïté des lieux. En particulier, les manoeuvres des véhicules sont malaisées. Selon les constatations faites sur place par la cour cantonale et non contestées par le recourant, l'accès sur la route est dangereux. Le recourant ne conteste pas non plus que l'aménagement litigieux correspond, par ses dimensions (quelque 180 m²), aux besoins de l'exploitation qui compte 8 ha. Sur ce point, la cour cantonale s'est référée à l'avis du service cantonal spécialisé, ce qui n'est pas critiquable.

La cour cantonale a par ailleurs retenu qu'il n'existe aucun autre emplacement, en zone à bâtir ou ailleurs en zone viticole, pouvant servir d'alternative. Les places de parc à disposition le long de la rue en amont sont utilisées par les habitants et le parcage y est aléatoire, ce qui n'est pas compatible avec les besoins d'une exploitation.

E. 3.4

Il est vrai que le parcage des véhicules d'exploitation permettra de libérer des places de stationnement dans la cour existante, notamment pour les clients de la cave. Il s'agit là toutefois d'une conséquence indirecte résultant de l'amélioration de la situation pour l'exploitation proprement dite. Au demeurant, le stockage et la vente de la production viticole à la propriété est elle aussi compatible avec l' art. 34 al. 2 OAT , dans la mesure où il n'est pas contesté que la production provient de l'exploitation et que le critère régional est respecté (cf. ATF 129 II 413 consid. 3.3-3.5).

Le grief tiré de l' art. 16a LAT doit dès lors être écarté.

E. 4

Le recourant se prévaut ensuite de l' art. 52a Cst./VD , disposition dont la teneur est la suivante:

1La région de Lavaux, de la Lutrive à Corsier, est déclarée site protégé.

2Toute atteinte à sa protection peut être attaquée sur le plan administratif ou judiciaire par ceux qui sont lésés et par les associations de protection de la nature et celles de la protection du patrimoine.

3La loi d'application respecte strictement le périmètre en vigueur, notamment par le maintien de l'aire viticole et du caractère traditionnel des villages et hameaux.

Le recourant estime que cette disposition constitutionnelle consacrerait un droit autonome et imposerait aux autorités d'appliquer strictement le principe de protection du site de Lavaux. Il n'en est rien. L' art. 52a Cst./VD n'instaure en effet qu'un principe général qui, à teneur explicite de son alinéa 3, doit être concrétisé par une loi d'application. L'instauration d'un droit de recours (al. 2) ne confère pas pour autant à la disposition une précision suffisante pour en faire une norme directement applicable, ni pour en déduire une interdiction générale de construire.

E. 5

Invoquant par ailleurs les art. 22 et 28 de la LLavaux, ainsi que les art. 86 LATC, 4 de la loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS, RS/VD 450.11) et 43 du règlement sur le plan d'extension et la police des constructions de la commune de Chexbres (RPE), le recourant estime que la construction d'un parking (comme en attestent diverses décisions cantonales) serait de nature à porter atteinte au site, dès lors en particulier que les véhicules seront visibles depuis le lac.

E. 5.1

L'actuelle LLavaux et la carte annexée n'ont, selon l'art. 4, force obligatoire que pour les autorités. Le "statut juridique de la propriété" est régi par les plans et règlements communaux. Les territoires mentionnés dans la LLavaux et les principes applicables doivent, selon l'art. 7, être transposés dans les plans et règlements communaux.

Matériellement, il s'agit donc d'un plan directeur cantonal (ATF 138 I 131 consid. 4.2; 113 Ib 229 consid. 2b p. 301/302), et c'est avec raison que la cour cantonale a dénié au recourant le droit de l'invoquer à son avantage.

E. 5.2

Selon l'art. 4 LPNMS, sont protégés tous les objets, notamment les territoires, paysages, sites et localités qui méritent d'être sauvegardés en raison de l'intérêt général, notamment

esthétique, historique, scientifique ou éducatif qu'ils présentent (al. 1). Aucune atteinte ne peut leur être portée qui en altère le caractère (al. 2). En dehors des mesures de mises à l'inventaire (art. 12 ss LPNMS) et de classement (art. 20 LPNMS), cette disposition ne pose qu'un principe général. S'agissant plus particulièrement du site de Lavaux, la loi renvoie, à son art. 45a, aux dispositions de la LLavaux. Le recourant ne saurait dès lors en déduire une interdiction générale de construire dans l'ensemble du périmètre concerné. Il n'en demeure pas moins que les dispositions précitées doivent être prises en compte dans la pesée d'intérêts à laquelle doit se livrer l'autorité compétente lors de l'octroi d'une autorisation de construire, en particulier lorsqu'il s'agit d'appliquer les différentes clauses d'esthétique et d'intégration prévues dans le droit communal, cantonal et fédéral.

E. 5.3

Selon la clause d'esthétique générale de l'art. 86 LATC, la municipalité veille à ce que les constructions, quelle que soit leur destination, ainsi que les aménagements qui leur sont liés, présentent un aspect architectural satisfaisant et s'intègrent à l'environnement. (al. 1). Elle refuse le permis pour les constructions ou les démolitions susceptibles de compromettre l'aspect et le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue, ou de nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou culturelle. (al. 2). Les règlements communaux doivent contenir des dispositions en vue d'éviter l'enlaidissement des localités et de leurs abords. Selon l'art. 43 al. 2 RPE, les travaux autorisés doivent être conçus de manière à s'harmoniser avec le site, en respectant l'architecture de la région.

E. 5.3.1

Le Tribunal fédéral fait preuve de retenue dans l'appréciation des circonstances locales. Dans ce domaine, les autorités locales disposent en effet d'un large pouvoir d'appréciation (cf. ATF 132 II 408 consid. 4.3 p. 416 et les références; arrêt 1P.678/2004 du 21 juin 2005 consid. 4, in ZBI 2006 p. 430). C'est le cas notamment lorsqu'il s'agit de savoir si une construction ou une installation est de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue (ATF 115 Ia 114 consid. 3d p. 118, 363 consid. 3b p. 367).

E. 5.3.2

Comme cela est relevé ci-dessus, le recourant ne saurait prétendre à une protection absolue du village de Chexbres sous la forme d'une interdiction générale de construire. L'autorité qui délivre le permis de construire doit toutefois se montrer particulièrement attentive à la préservation du site, compte tenu des nombreuses mesures de protection dont celui-ci fait l'objet.

E. 5.3.3

Se référant à l'avis du SDT, la cour cantonale a estimé que l'emplacement choisi était le moins dommageable et permettrait même une amélioration par rapport à la situation actuelle, les véhicules de l'exploitation étant très exposés à la vue lorsqu'ils stationnent dans la cour actuelle. Force est de reconnaître qu'en tant que tel, l'aménagement litigieux ne pose pas de problème du point de vue esthétique puisqu'il vient prendre place entre la vigne située en aval et la place en amont, dont il sera séparé par un mur de soutènement qui devra être végétalisé. Il sera dès lors peu visible. L'autorisation de construire impose par ailleurs l'érection d'un mur en pierres de taille le long de la vigne, de sorte que les véhicules seront cachés en partie depuis le bas par ce mur et par la vigne, et depuis le haut par le mur de soutènement. Le recourant se borne à affirmer que les véhicules seront au contraire "très

visibles" depuis le lac, mais n'étaye nullement cette affirmation, au demeurant contredite par l'examen des plans. Par rapport à l'état existant, l'aménagement litigieux ne nécessite que peu de mouvements de terre. Il s'inscrit en définitive dans un environnement déjà bâti et surplombé successivement par la cour du domaine et la rue du Bourg de Plaît, elle-même bordée de places de stationnement.

C'est donc sans abuser de son pouvoir d'appréciation que l'autorité communale - et à sa suite la cour cantonale - a jugé le projet satisfaisant du point de vue de l'intégration et de l'esthétique. Pour le surplus, le recourant énumère une série de décisions cantonales relatives à la création de parkings ou d'autres installations, lesquelles se distinguent toutefois clairement du cas d'espèce et ne permettent pas de remettre en cause l'appréciation circonstanciée opérée par la cour cantonale. Le grief doit dès lors lui aussi être rejeté.

E. 6

Le recourant relève encore qu'une partie de la place de stationnement empiète sur la limite des constructions fixée selon le PEP du 13 août 1986. Selon l'art. 40 RPE une dérogation ne serait possible que sur la base d'une entente entre voisins ou d'une mention de précarité au Registre foncier. Le permis de construire n'imposerait aucune de ces conditions et l'arrêt attaqué n'indiquerait pas en quoi une telle dérogation serait admissible.

Le projet empiète, sur une petite surface située au nord-ouest, sur la limite des constructions telle qu'elle résulte d'un plan d'extension partiel établi en 1986. Il ne s'agit pas d'une limite de propriété au sens de l'art. 40 let. a RPE, mais d'un alignement ne nécessitant pas, en cas d'empiètement, l'accord d'un propriétaire voisin. L'accord de la Municipalité paraît au demeurant acquis, celle-ci ayant délivré sans réserve le permis de construire. Dans sa réponse au recours, la Municipalité relève que l'alignement en question pourrait ne plus être maintenu dans le cadre de la révision du plan général d'affectation. Elle confirme néanmoins que la convention de précarité sera passée dès que le permis de construire sera entré en force. Il peut en aller de même pour la mention au Registre foncier. Pour le surplus, le recourant ne critique pas le fait que la dérogation est de peu d'importance compte tenu d'une part de la surface concernée et d'autre part du fait que l'empiètement est déjà réalisé par la présence du mur de soutènement existant. Dans la mesure où il est suffisamment motivé, le grief doit être rejeté.

E. 7

Le recourant invoque enfin l'art. 77 LATC. Il réclamait l'application de cette disposition dans la perspective de la révision de la LLavaux, laquelle est censée restreindre encore les possibilités de construire en zone viticole et agricole. La cour cantonale n'aurait pas instruit cette question, et n'aurait pas motivé son refus de faire application de l'art. 77 LATC, en violation du droit d'être entendu. La même disposition est invoquée en rapport avec l'initiative populaire cantonale "Sauver Lavaux", qui aurait le caractère d'un plan d'affectation, encore plus restrictif que la réglementation actuelle, et justifierait ainsi un effet anticipé négatif.

E. 7.1

Selon l'art. 77 LATC, le permis de construire peut être refusé par la municipalité lorsqu'un projet de construction, bien que conforme à la loi et aux plans et aux règlements, compromet le développement futur d'un quartier ou lorsqu'il est contraire à un plan ou à un règlement d'affectation communal ou intercommunal envisagé, mais non encore soumis à

l'enquête publique. Un refus fondé sur l'art. 77 LATC doit empêcher que la réalisation d'un projet conforme à une réglementation devenue inadaptée ne compromette la révision de cette dernière. L'application de l'art. 77 LATC suppose que l'intention de réviser la réglementation en vigueur ait fait l'objet d'un début de concrétisation, au moins sous la forme d'études préliminaires. La révision doit de surcroît répondre à un réel besoin de planification (arrêt 1C_528/2011 du 27 avril 2012).

E. 7.2

Le recourant connaissait l'existence de la révision de la LLavaux alors en cours, et était à même de se procurer un exemplaire du texte soumis aux débats parlementaires, dans la mesure où il s'agit d'un document accessible au public. Il ne saurait dès lors reprocher à la cour cantonale de n'avoir pas ordonné elle-même la production de ce document, au demeurant dénué de pertinence.

Le recourant méconnaît en effet que la modification de la LLavaux n'avait pas pour objet de modifier la nature de cette loi qui est, comme on l'a vu, celle d'un plan directeur. Dès lors que le recourant ne pouvait toujours pas en déduire un droit particulier à l'encontre du projet contesté, la cour cantonale n'avait pas à examiner une nouvelle fois la question. Elle s'est d'ailleurs prononcée dans ce sens, conformément à son obligation de motiver.

Conformément au principe de la proportionnalité, une application de l'art. 77 LATC ne doit pas paralyser un projet qui ne compromet pas la planification envisagée (arrêt 1C_528/2011 du 27 avril 2012, consid. 2.2 in fine). Or, le recourant n'indique pas - alors que cette démonstration lui incombe en application de l'art. 106 al. 2 LTF, s'agissant d'un grief d'ordre constitutionnel - quelle disposition spécifique de la loi révisée serait susceptible d'empêcher la réalisation de l'aménagement litigieux.

E. 7.3

Au moment du prononcé de l'arrêt cantonal, l'initiative populaire "Sauver Lavaux", avait été invalidée par la Cour constitutionnelle cantonale, décision qui faisait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral. La cour cantonale a estimé que le sort de cette initiative était pour le moins incertain, et a relevé que l'art. 77 LATC était une disposition potestative.

Le recourant considère à juste titre que les dispositions de l'initiative tendent à rendre directement applicables les principes de la LLavaux, de la même manière qu'un plan d'affectation (ATF 138 I 131 consid. 4.2 p. 136). Toutefois, au moment du prononcé de l'arrêt cantonal, le Tribunal fédéral n'avait pas encore statué sur la validité de cette initiative (il ne l'a fait qu'un mois plus tard, le 20 décembre 2011). La cour cantonale pouvait dès lors considérer que le sort de l'initiative était encore incertain dès lors que, même en cas de validation de celle-ci, une votation populaire devrait encore avoir lieu. Au demeurant, le recourant n'indique pas non plus quelle disposition particulière de l'initiative - outre ses principes généraux - empêcherait absolument l'aménagement d'une place de parc destinée à des véhicules d'une exploitation viticole, en soi conforme aux exigences des art. 16a LAT et 34 OAT. L'art. 15 de l'initiative autorise en effet les constructions en relation directe avec la viticulture (let. c). La disposition transitoire de l'art. 35, qui instaure une zone réservée (ATF 138 I 131 consid. 4.2 p. 136 et 6.2 p. 141), permet elle aussi certaines exceptions s'agissant des petites extensions et dépendances.

Le refus d'appliquer l'art. 77 LATC n'apparaît, dans ces conditions, pas arbitraire, et le grief doit lui aussi être rejeté dans la mesure où il est recevable.

E. 8

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable. Conformément aux art. 66 al. 1 et 68 al. 2 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge du recourant, de même que l'indemnité de dépens allouée à l'intimé B. _____, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat.

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