

VD_OMNI AC.2000.0175 vom 23. Juli 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-07-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2000.0175

FR: VD_OMNI AC.2000.0175 du 23 juillet 2004

IT: VD_OMNI AC.2000.0175 del 23 luglio 2004

Regeste

SAVARY Bernard-Philippe et Rosemarie c/Municipalité d'Oron-le-Châtel | Permis de construire délivré par une décision municipale à laquelle a participé l'épouse du constructeur. Décision annulable malgré l'absence de règles de récusation. Le vice ne pouvant être couvert en deuxième instance (autonomie communale), la décision est annulée. Examen du TA limité aux décisions cantonales contestées (SAT et SESA) selon le principe de l'économie du procès.

Erwägungen

E. 37

LJPA, le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et qui a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cet intérêt peut être juridique ou de fait; il ne doit pas nécessairement correspondre à celui protégé par la norme invoquée (ATF 121 II 171). Il faut toutefois que le recourant soit touché plus que quiconque ou la généralité des administrés dans un intérêt important, résultant de sa situation par rapport à l'objet litigieux (ATF 121 II 171, consid. 2b). De plus, selon la jurisprudence, le voisin a qualité pour agir au regard de l'art. 103 lettre a OJ, lorsque son terrain jouxte celui du constructeur ou se trouve à sa proximité immédiate (ATF 121 II 174 et références citées). Dès lors, le fait que la maison des recourants, voisine, située sur une parcelle séparée de celle du constructeur par un chemin communal, ne soit pas pourvue de fenêtres sur la façade donnant sur ladite parcelle, ainsi que l'a fait valoir la municipalité, n'est pas pertinent. La qualité pour recourir des recourants - qui ont par ailleurs invoqué notamment une diminution de la valeur de leur propriété en cas de réalisation du projet en raison de la taille de la halle et de sa situation en limite de la zone de villas - doit ainsi, à l'évidence, être admise. b) La procédure ne concerne que les plans mis à l'enquête, à l'exclusion de la question des boxes qui n'ont pas encore fait l'objet d'une telle procédure. 2.

Les recourants ont contesté la participation de l'épouse du constructeur à la décision municipale du 3 octobre 2000. La récusation - soit la mise à l'écart d'une personne appelée à prendre une décision - est réglée en premier lieu par les dispositions qui la prévoient. La loi vaudoise sur les communes, hormis quelques règles d'incompatibilités (art. 48 à 50 LC), ne contient pas de règle spécifique sur la récusation des membres d'une municipalité. Par ailleurs, l'art. 43 LJPA régit la récusation dans les procès devant le Tribunal administratif et s'applique également aux autorités administratives inférieures qui statuent sur recours, ceci par renvoi de l'art. 2 RPRAI. Toutefois, les règles sur la récusation ne s'appliquent qu'aux autorités qui entrent dans le champ d'application des lois de procédure (Bovay, Procédure administrative, p. 115) et les municipalités ne sont pas des autorités administratives qui statuent sur recours au sens du règlement précité. Dans le silence de la loi, les membres d'autorités et les fonctionnaires considérés comme prévenus

en faveur d'une partie ou contre elle sont tenus de se récuser, conformément à une règle générale non écrite de droit fédéral, non seulement lors de la prise d'une décision, mais déjà au cours de la délibération qui la précède (ATF 105 Ib 126; 97 I 862; Grisel, Droit administratif suisse, volume 2, p. 834); le vice peut cependant être couvert (théorie de la guérison) devant une autorité de recours qui possède un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (ATF 105 Ib 126 précité, consid. 3). Ces garanties s'appliquent à toutes les instances qui se déroulent devant une autorité étatique quelle qu'elle soit, sous l'empire de la nouvelle constitution également (dans ce sens, E. Grisel, Egalité, Les garanties de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, p. 182, n. 403). La sanction attachée à un acte qui émane d'un collège constitué irrégulièrement est, en vertu d'un principe bien établi, l'annulabilité. Emane en particulier d'une autorité irrégulièrement constituée et est par conséquent annulable, l'acte dont l'auteur aurait dû se récuser (ZBl vol. 68 p. 55, cité par Grisel, op. cit., volume 1, p. 205; ATF 97 I 91, résumé au JT 1973 I 29, cas d'application de l'art. 10 de la loi fédérale sur la procédure administrative, LPA); l'annulabilité est également la règle admise dans les procédures de recours devant le Tribunal fédéral (Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, n. 1 ad art. 28). Dans le cas présent, Danièle Richard, qui a été élue à la municipalité, a pris part à la délibération de celle-ci. Compte tenu de la récusation du recourant, alors syndic, et de l'absence d'un autre membre de la municipalité, celle-ci s'est retrouvée composée de trois membres, dont l'épouse du constructeur. Par son lien d'alliance avec l'une des parties, Danièle Richard était dans une situation de récusation obligatoire au sens de l'art. 22 al. 1 lettre a OJF et de l'art. 10 al. 1 lettre b LPA (pour un aperçu du droit de quelques cantons, qui prescrivent d'ailleurs également que dans un tel cas la récusation s'impose, cf. Bovay, op. cit., p. 119). Dans le présent cas, le pouvoir d'examen du Tribunal administratif est limité en droit à la légalité, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 36 LJPA). Le recours pose au demeurant des questions d'application tant du droit fédéral (art. 16 ss LAT) que communal (art. 30, 44 RPE). La municipalité ne jouit d'aucune autonomie s'agissant de la conformité à la zone agricole (art. 25 al. 2 LAT et 120 lettre a LATC). En matière d'esthétique, en revanche, la municipalité dispose d'un certain pouvoir d'appréciation, bien que l'examen de la conformité à l'affectation de la zone comporte une pesée des intérêts qui impose à l'autorité cantonale de prendre en compte les questions d'intégration et de protection du paysage (art. 81 al. 2 LATC). Au surplus, la question des mouvements de terre – qui sont également contestés – fait appel aux principes de la bonne foi et de la proportionnalité. Le tribunal, qui doit réserver la marge d'appréciation de la commune, ne peut ainsi qu'annuler la décision de la municipalité d'Oron-le-Châtel. Le vice qui entache cette décision ne peut être guéri par la présente procédure de recours, dans toute la mesure où le droit communal est concerné. 3.

Les recourants soulèvent d'autres moyens, contestant implicitement les autorisations spéciales délivrées par le SAT et par le Service des eaux, sols et assainissement (SESA). Alors même que la décision municipale doit être annulée, le Tribunal administratif examinera ces griefs, afin de se conformer au principe de l'économie du procès. a) La modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) sont entrés en vigueur le 1er septembre 2000, soit après le dépôt de la synthèse CAMAC et avant que la municipalité ne rende la décision entreprise. Il s'agit en premier lieu de déterminer lequel du nouveau ou de l'ancien droit doit être appliqué en l'occurrence. En effet, d'après la jurisprudence, lorsqu'une autorisation cantonale spéciale n'a pas été communiquée par la municipalité aux opposants à un projet de construction, le recours que ceux-ci forment contre la délivrance du permis de

construire municipal est censé être également dirigé contre l'autorisation spéciale, dans la mesure où les griefs invoqués concernent des points que l'autorité cantonale a examiné ou aurait dû examiner (RDAF 1992, 377). b) L'art. 52 OAT règle la question en ces termes : "1. Les procédures en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance et de la modification du 20 mars 1998 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire sont soumises au nouveau droit. 2. Les procédures de recours pendantes sont régies par l'ancien droit, sauf si le nouveau droit est plus favorable au requérant." c) " D'une manière générale, si la législation change entre le moment du dépôt d'une demande et le moment où l'autorité administrative décide de lui donner suite, le droit applicable de la décision est celui en vigueur lorsque la décision est prise" (Knapp, Précis de droit administratif, 4ème éd., 1991, p. 121, no 582). Or, la décision de la municipalité est datée du 3 octobre 2000 et c'est par cette décision qu'a été portée à la connaissance des parties le contenu des autorisations spéciales requises par le projet. Ainsi, lors de l'entrée en vigueur du nouveau droit, la procédure de recours n'était pas ouverte. Partant, c'est l'art. 52 al. 1er OAT qui trouve application, la procédure étant encore "en cours" au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle; le nouveau droit est dès lors applicable sans qu'il soit nécessaire d'examiner lequel du nouveau ou de l'ancien droit serait le plus favorable. 4. L'art. 22 LAT dispose qu'aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 1 lettre a LAT) et si le terrain est équipé (art. 22 al. 2 lettre b LAT). Il convient donc en premier lieu de se demander si la construction projetée est conforme aux prescriptions de la zone agricole et partant peut bénéficier d'une autorisation au sens de cette disposition. Si tel n'est pas le cas, il convient alors d'examiner si elle peut être admise sur la base d'une autorisation exceptionnelle, en application des art. 24 ss LAT. Selon l'art. 16 LAT, les zones agricoles comprenant les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture, ou qui, dans l'intérêt général, doivent être utilisés par l'agriculture. Les bâtiments et installations servant à l'exploitation agricole (étables, granges, silos, hangars) doivent être adaptés, notamment par leur importance et leur implantation, aux besoins objectifs de cette activité (ATF 114 Ib 134 et les références); le besoin d'élever une construction en dehors de la zone à bâtir n'est pas objectivement fondé lorsque l'exploitation en cause n'assure pas une existence suffisante et n'est pas rentable (ATF 103 Ib 112 consid. 2b, RDAF 1982 47, consid. 2c). Le nouvel art. 16a LAT précise que sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. Les constructions et installations qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice restent conformes à l'affectation de la zone; il y a développement interne lorsqu'un secteur de production non tributaire du sol est adjoint à une exploitation tributaire de façon prépondérante du sol, afin que la viabilité de cette exploitation soit assurée (FF 1996 III 489). La jurisprudence rendue sous l'empire de l'ancien droit considérait comme conforme à la destination de la zone agricole l'élevage par l'exploitant de jeunes chevaux, de même que la prise en pension de chevaux appartenant à des tiers pour autant que la base fourragère provienne du domaine. En revanche, elle jugeait contraires à l'affectation de la zone agricole le dressage et l'entraînement de chevaux déjà formés : en effet, une construction mise à la disposition de tiers venus de l'extérieur pour pratiquer l'équitation ne présente aucun lien avec la culture du sol (ATF 122 II 160 = JT 1997 I 473; ATF non publié du 1er

mai 2001 en la cause Quatrevaux). A cet égard, le nouveau droit n'est pas plus permissif que l'ancien. Il ressort d'ailleurs des travaux parlementaires que le législateur fédéral a expressément entendu continuer à bannir de la zone agricole la pratique de l'équitation en tant que sport ou activité de détente : le Conseil national a en effet refusé une proposition tendant à instaurer une pratique plus souple que celle suivie jusqu'alors (Bulletin officiel du Conseil national 1997, p. 1845 ss). Ainsi, comme par le passé, les manèges, parcours de saut ouverts au public et autres installations similaires n'ont pas leur place en zone agricole et doivent être réalisés soit dans des zones à bâtir, soit dans des zones spécialement désignées à cet effet (Office fédéral du développement territorial, Explications relatives à l'OAT et recommandations pour la mise en oeuvre, Berne 2000, ch. IV 2.3.1; Association suisse pour l'aménagement national, Lexique des constructions hors de la zone à bâtir, édition août 2000, p. 49). "La garde de chevaux en pension pourra, à certaines conditions, être considérée comme conforme à l'affectation de la zone agricole, par exemple si la base fourragère de l'exploitation est suffisante pour l'affouragement des animaux de rente et des chevaux en pension. De plus, la location de chevaux à des tierces personnes et la garde des chevaux de pension pour lesquels la base fourragère n'est pas suffisante - à l'exclusion des véritables manèges dotés d'infrastructures nécessaires - pourront être considérées comme des activités accessoires non agricoles au sens de l'art. 24d LAT; les projets de transformation dans les constructions et installations existantes pourront être autorisés pour cet usage" (explications relatives à l'OAT, publication de l'OFDT, p. 29, ad art. 34). Le SAT s'est exprimé comme il suit dans ses déterminations du 20 avril 2001 : "2. Cette question (id est : droit applicable dans le temps) ne doit pas forcément être tranchée à l'occasion de la présente cause, dès lors que le projet, contrairement aux craintes exprimées par le recourant, n'est pas destiné à l'exercice d'une activité accessoire (art. 24b LAT et 40 OAT) voire d'une activité indépendante sans relation avec l'exploitation agricole, pour laquelle le nouveau droit exclut désormais la construction d'un nouveau bâtiment. Contrairement à un autre cas pendant (001/074) qui, à première vue, pourrait laisser apparaître des analogies - voire fonderait quelques craintes quant à l'évolution de la situation - la présente cause ne concerne pas l'édification d'un bâtiment pour y loger des chevaux en pension ou pour d'autres activités comparables entrant dans le champ d'une activité accessoire (art. 24b LAT), mais reste dans les limites de la conformité à la zone agricole, que le nouveau droit n'a pas restreintes mais au contraire élargies dans certaines limites. 3. A cet égard, on relève que l'exploitation du requérant Alain Richard est d'une certaine importance, et que le projet a pour objectif de la consolider grâce à la valorisation sur place des fourrages produits. Le SAT avait, il est vrai, émis quelques réserves au départ, considérant l'importance des activités annexes exercées par M. et Mme Richard et se demandait si, dans de telles conditions, l'activité agricole du requérant constituait son activité professionnelle prépondérante (art. 83 RATC). Compte tenu des compléments d'information fournis à cet effet - en particulier quant au caractère de valorisation des fourrages et à la consolidation de l'exploitation agricole ainsi obtenue, ainsi qu'aux qualifications professionnelles des personnes actives dans l'exploitation - il est cependant parvenu à la conclusion que cette condition était respectée. Il est au demeurant probable que l'exploitant doive à l'avenir restreindre ses activités hors de l'exploitation et/ou s'adjoindre les services d'un employé qualifié pour le seconder, la fille du requérant envisageant au demeurant de reprendre l'exploitation. Quoi qu'il en soit, cette question n'a plus la même pertinence sous l'empire du nouveau droit, dès lors que ce dernier n'exige plus - pour des bâtiments d'exploitation au sens strict - que l'activité agricole soit prépondérante,

mais uniquement qu'elle excède une occupation à titre de loisirs ou de hobby (art. 34 OAT).

4. Il est rappelé à cet égard que le bâtiment considéré est destiné à recevoir les machines agricoles et le stock de fourrage produit sur le domaine, ainsi qu'à servir de halle de longe et de débouillage. La décision cantonale précise à cet effet que cette halle est destinée au débouillage des jeunes chevaux en formation provenant de l'élevage du requérant, et la charge foncière qui sera instrumentée à cet effet garantira le maintien de cette destination et en précisera la portée si nécessaire. En tout état de cause, il est remarqué que l'usage de cette halle est strictement réservé à un usage agricole, soit au débouillage des jeunes chevaux élevés par le requérant, que ceux-ci soient encore sa propriété ou aient été vendus à des tiers mais laissés en formation chez le requérant. La notion de débouillage est un terme technique précis, qui exclut notamment des activités de manège, d'équitation ou toutes autres activités destinées non pas à former le jeune cheval, mais au contraire à exercer les cavaliers d'un cheval déjà formé. En résumé, seules des activités destinées à former les jeunes chevaux élevés par le requérant (longe, débouillage) et exercées par ce dernier ou ses employés agricoles dans le cadre de l'exploitation du domaine sera admise. Sera en revanche prohibé l'usage de cette halle pour l'exercice de chevaux déjà formés et propres à l'équitation, notamment pour les chevaux de tiers pris en pension, même au cas où cette activité serait exercée par le requérant lui-même. A fortiori, un tel usage est-il exclu par des personnes sans rapport avec l'exploitation (clients, employé spécifiquement affecté à cet effet tel que palefrenier etc.). A ces conditions, la halle prévue reste dans les limites d'une activité agricole (élevage de chevaux) telle que définie par la jurisprudence (cf, a contrario, ATF non publié du 3 février 1993, St-Légier, cons. 2b relatif à un type de dressage original de caractère sportif excédant la notion d'élevage). Au demeurant, la halle considérée est correctement dimensionnée compte tenu des diverses fonctions qu'elle présente. 5.

Compte tenu de ces cautions, dont le respect pourra être vérifié de manière assez aisée, cas échéant par une inspection des locaux (art. 92 LATC), il n'y a pas lieu de craindre que le bâtiment considéré serve à des activités commerciales telles que manège ou autre. Si un certain risque d'évolution non souhaitable ne peut être totalement écarté, il y est paré par l'inscription d'une charge foncière d'un montant qui devrait s'avérer dissuasif. Au demeurant, on ne saurait pour ce simple motif faire un procès d'intention au constructeur." Le tribunal peut faire sien cette analyse complète du SAT, dont les conclusions ont été confirmées par l'instruction qu'a conduite le tribunal de céans, avec les remarques suivantes : les chevaux et poulains sont abrités dans des espaces existants mais que le propriétaire ne peut utiliser de manière satisfaisante pour son exploitation agricole; les animaux sont nourris principalement avec du fourrage fourni par les terres du domaine. Il est par ailleurs constant, même pour les recourants, que la situation actuelle (débouillage de poulains et garde de quelques chevaux en pension) ne peut être qualifiée de centre équestre ou autre manège incompatible avec la zone agricole. A ce sujet, il n'est pas "hautement vraisemblable" au sens de la jurisprudence que, dans un proche avenir, le constructeur utilise sa parcelle d'une manière non conforme à la zone agricole (ATF 113 Ib 141 consid. 4c - JT 1989 I 452); en effet, l'inscription d'une charge foncière est de nature à garantir que le local conserve l'affectation pour laquelle il a été construit, sans d'ailleurs préjuger de l'ouverture d'une procédure d'interdiction au cas il devait en définitive abriter des activités non conformes à l'affectation de la zone, car la charge foncière n'a pas pour effet de rendre conforme au droit une situation qui ne l'est pas. Le besoin de place (rangement de machines et stockage de la paille, sous-dimensionnement des installations existantes), l'utilité d'un espace couvert pour le débouillage des poulains et le correct

dimensionnement de la halle à ces besoins objectivement fondés de l'exploitant sont établis. Le bâtiment d'exploitation mis à l'enquête publique est donc conforme à l'affectation de la zone. Quant à l'implantation de la halle, il est ressorti de l'instruction qu'elle était dictée par le passage d'une conduite intercantonale d'eaux usées sur la parcelle à construire et par l'obligation de regrouper les bâtiments agricoles; en effet, aucun impératif de l'exploitation, au sens de l'art. 83 al. 3 RATC, ne justifierait une dérogation sur ce point. 5.

Les recourants se sont inquiété des risques d'inondation liés à la présence du bâtiment projeté, doutant en outre que les conditions posées par le SESA fussent à ce jour réalisées. Il est constant que la collecte des eaux claires (eaux de toiture) - rendue nécessaire par le fait que la construction de la halle empêchera l'infiltration naturelle de l'eau dans le sol perméable - se fera par le biais du collecteur communal. Le SESA a exigé la réalisation d'une étude de compatibilité du projet avec le PGEE communal (voir supra p. 3, consid E). L'étude hydrologique à laquelle les recourants ont fait référence a été produite; elle porte sur le bassin versant qui abritera le bâtiment projeté par le constructeur. La compatibilité du projet avec le réseau est démontrée par le fait que les travaux recommandés par l'expertise Stuby/Völlmy ont été réalisés, notamment sur la parcelle des recourants (cf. convention du 12 septembre 2001 sur le passage de canalisation d'eaux claires, produite en annexe au rapport). Au demeurant, comme l'a rappelé le représentant du SAT à l'audience (v. sa lettre du 9 août 2002), aucune autorisation spéciale n'est requise, dans la mesure où la canalisation concernée ne déverse pas ses eaux dans un cours d'eau (art. 12 a et 12 b a contrario de la loi vaudoise sur la police des eaux dépendant du domaine public). Partant, le moyen des recourants, qui n'est plus d'actualité, doit être écarté. 6. Dans la mesure où ils entendaient contester les autorisations spéciales délivrées par le SAT et par le SESA, les recourants voient leurs moyens rejetés. Ils obtiennent en revanche gain de cause en tant que le recours porte sur la décision municipale du 4 octobre 2000. L'annulation de la décision municipale n'a pas pour effet d'invalider toute la procédure d'enquête publique, ni d'ailleurs les autorisations cantonales; il suffit que la municipalité statue à nouveau sur la demande de permis de construire dans une composition régulière. Vu l'issue du litige, il conviendrait de répartir les frais de justice entre les recourants et le constructeur et de compenser les dépens qu'ils se réclament. Par équité (et compte tenu de la durée de la procédure), les frais seront laissés à la charge de l'Etat; il ne sera pas alloué de dépens.

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