

VD_OMNI AC.2000.0211 vom 31. August 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-08-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2000.0211

FR: VD_OMNI AC.2000.0211 du 31 août 2004

IT: VD_OMNI AC.2000.0211 del 31 agosto 2004

Regeste

PONNAZ René, PARISOD Louis et Roland c/ Service de l'aménagement du territoire, Riex, Collange et Gisin | C'est à tort que le Service de l'aménagement du territoire fait abstraction de la volonté du Grand Conseil de permettre aux vignerons d'habiter les constructions vigneronnes situées dans les zones spécifiquement désignées à cet effet par les plans d'affectation communaux fondés sur l'art. 15 litt. c, deuxième phase de la loi sur le plan de protection de Lavaux (lpl). Ces secteurs sont des zones spéciales au sens de l'art. 18 LAT, hors de la zone à bâtir mais non soumis aux restrictions imposées à l'habitation de l'exploitant qui caractérisent la zone agricole. La présence dans le vignoble d'exploitations viticoles, habitées par le vigneron lui-même, est une forme traditionnelle d'occupation du sol que la LPPL tend à conserver.

Erwägungen

E. 28

de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire. Toutefois, en dérogation à cette disposition, les constructions existantes en relation avec l'agriculture ou la viticulture peuvent être transformées, agrandies ou reconstruites dans tous les territoires, pour autant qu'un besoin objectivement fondé le justifie; l'avis des associations professionnelles de l'agriculture et de la viticulture peut être requis à cet égard. Ces constructions doivent s'intégrer dans le site. Les constructions existantes, sans relation avec l'agriculture et la viticulture, qui viendraient à être détruites contre la volonté de leurs propriétaires, peuvent être reconstruites dans les limites de leur surface et de leur volume initiaux." Au sujet de cette dernière disposition, l'exposé des motifs du Conseil d'Etat précisait ce qui suit (BGC septembre 1978 p. 1315): "L'article 24 n'est qu'un rappel, utile ici, du principe général de l'article 28 LCAT, selon lequel les bâtiments et autres ouvrages existants au moment de l'entrée en vigueur du nouveau règlement communal et contraires à ce dernier ne peuvent être ni agrandis ni reconstruits, mais uniquement entretenus ou transformés dans leur gabarit. Le second alinéa prévoit cependant une exception: les constructions en relation directe avec la viticulture peuvent être transformées dans leur gabarit ou agrandies, pour autant qu'un besoin objectivement fondé le justifie, et cela dans n'importe quel territoire."

d) Il résulte de ce qui précède que la volonté du législateur cantonal était, en cas de besoin objectivement fondé, d'autoriser les constructions vigneronnes (y compris l'habitation du vigneron) dans les secteurs que les communes désigneraient sur la base de l'habilitation formulée à l'art. 15 litt. c, 2ème phrase, LPPL, et d'autoriser, à la même condition, la transformation et l'agrandissement des constructions existantes en relation avec l'agriculture ou la viticulture. e) On observera au passage qu'indépendamment des secteurs visés par l'art. 15 lit. c LPPL, l'art. 25 LPPL est consacré, dans les territoires agricole et viticole, aux "bâtiments de pierre méritant protection et dont la

fonction originelle est en relation avec les activités de l'agriculture et de la viticulture (y compris l'habitat de l'agriculteur et du vigneron)". Ces bâtiments qui ne sont pas désignés sur la carte (art. 25 al. 2 LPPL) sont soumis aux dispositions spécifiques de protection du site applicable en territoire de villages et hameaux. 3. A Riex, quatre secteurs relevant de l'art. 15 lit. c LPPL ont été déterminées, à l'emplacement de maisons vigneronnes existantes, sur le plan d'affectation communal approuvé le 2 novembre 1983, soit après l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, le 1^{er} janvier 1980. C'est de cette habilitation que la Commune de Riex se prévaut en invoquant l'art. 9 al. 3 du règlement communal qui prévoit précisément que la municipalité peut autoriser l'édification de constructions en rapport direct avec l'exploitation et la culture de la vigne, ainsi que de bâtiments d'habitation de l'exploitant et de son personnel. De son côté au contraire, le Service de l'aménagement du territoire considère, d'après les explications fournies en audience, que la jurisprudence du Tribunal fédéral a rendu sans objet les secteurs visés par l'art. 15 litt. c LPPL, désignées en rouge sur le plan d'affectation communal de Riex, sauf pour d'éventuels locaux de rangement, puisque cette jurisprudence interdit l'habitation du vigneron en zone viticole. a) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'édification en zone agricole de constructions servant uniquement au logement ne se justifie que si celles-ci apparaissent indispensables, compte tenu des besoins de l'exploitation (ATF 113 Ib 141 consid. 4d). Le privilège de pouvoir habiter en zone agricole appartient à un cercle de personnes relativement étroit, à savoir la population paysanne qui se consacre directement à la production agricole, aux auxiliaires et à leur famille et aux personnes âgées qui ont passé leurs années de vie active dans l'entreprise. Les constructions destinées au logement doivent en outre, compte tenu de leur lieu de situation et de leur configuration, se trouver dans une relation fonctionnelle directe avec l'entreprise agricole. La nécessité pour celle-ci d'une maison d'habitation dépend non seulement des besoins objectifs de l'entreprise, mais également de la distance séparant cette dernière de la zone à bâtir la plus proche (ATF 113 Ib 312 consid. 2b; 112 Ib 262 consid. 2a). Dans les arrêts dits "de Féchy", tous deux du 16 décembre 1991, le Tribunal fédéral a condamné un projet de deux logements pour le personnel (1a.109/1989) et un projet de logement pour l'exploitant (1a.73/1991). Le Service de l'aménagement du territoire en déduit que depuis lors, les vigneronnes ne sont plus autorisés, contrairement à ce que les autorités admettaient précédemment, à habiter en zone viticole. L'interprétation consistant à considérer les secteurs de l'art. 15 lit.c LPPL comme de simples portions de la zone agricole ne rend pas compte de la volonté du législateur cantonal. Il faut bien voir, comme le Service de l'aménagement du territoire l'a rappelé en audience, que l'autorité cantonale admettait précédemment, notamment à l'époque de l'élaboration du règlement communal, qu'il existait un besoin fondé d'habiter en zone viticole pour les vigneronnes. Cela ressort également des explications fournies dans l'Exposé des motifs cité ci-dessus, selon lequel les réglementations communales admettent en principe dans les zones agricoles ou viticoles toutes les constructions liées à l'exploitation, y compris l'habitation de l'exploitant. Il était donc relativement indifférent à l'époque que les travaux prévus dans les zones à constructions vigneronnes de l'art. 15 litt. c LPPL soient considérées comme des constructions hors zone à bâtir que seuls les vigneronnes pouvaient obtenir l'autorisation d'ériger, ou comme des constructions en zone spéciale destinée uniquement aux vigneronnes, ou encore comme des constructions dans une zone à bâtir délimitée à l'usage des seuls vigneronnes. On observera néanmoins que l'évolution de la jurisprudence fédérale n'avait pas échappé totalement au législateur cantonal puisque lors des débats du Grand Conseil sur la

loi sur le plan de protection de Lavaux, le rapporteur de la commission parlementaire, comparant le "besoin objectivement fondé" du projet de LPPL avec le besoin exigé à l'époque par la législation fédérale sur la protection des eaux (elle préfigurait la réglementation actuelle des constructions hors zone à bâtir), avait cité un arrêt récent du Tribunal fédéral déniait l'existence d'un tel besoin pour l'agrandissement d'une maison familiale. Le rapporteur avait souligné à cet égard que les termes employés dans le projet de loi sur la protection de Lavaux, en dépit de leur similitude avec ceux de la législation fédérale, avaient une portée et un sens différents (BGC précité, p. 1332 et 1333). Il ne s'impose donc pas de traiter les secteurs de l'art. 15 litt. c LPPL comme de simples portions de zone agricole du droit fédéral. b) La position du Service de l'aménagement du territoire consiste en somme à considérer que l'on doit faire abstraction de la volonté du Grand Conseil. Ce serait la jurisprudence du Tribunal fédéral qui empêcherait d'autoriser les habitations vigneronnes dans les secteurs désignés à cet effet par les plans d'affectation communaux en application de l'art. 15 litt. c LPPL. Pareil abandon de la volonté du législateur cantonal ne doit pas être admis à la légère. Comme le rappelle la doctrine, le Tribunal fédéral a confirmé dès 1987 que les cantons avaient la compétence de délimiter des zones de maintien ou de hameaux dans le territoire agricole, pour conserver les anciennes structures de l'habitat rural; il était aussi possible de déléguer cette compétence aux communes, mieux à même de tenir compte des caractéristiques propres de chaque région (Brandt/Moor, Commentaire LAT, art. 18 note 31). Cette position se fonde sur la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle la préservation de l'habitat rural ne doit pas prendre la forme d'autorisations dérogatoires fondées sur l'art. 24 LAT mais respecter la hiérarchie des plans et le principe selon lequel les mesures de planification doivent résulter d'un choix politique conscient. Du point de vue démocratique et pour des motifs de protection juridique, on ne saurait remédier aux lacunes éventuelles de la planification locale par une pratique généreuse d'octroi d'autorisations fondées sur l'art. 24 LAT. Au contraire, une solution doit être recherchée par le biais de la planification. C'est ainsi qu'il est envisageable de créer des zones protégées, des zones à bâtir réservées aux indigènes ou des zones de centre. (ATF 115 Ib 148). C'est dans ce sens que doit être comprise l'adoption de la loi sur le plan de protection de Lavaux, qui correspond à celle d'un plan directeur (ATF 113 Ib 299 déjà cité) et appelle une démarche de planification communale destinée à préserver les caractéristiques de la région de Lavaux. Ces caractéristiques tiennent à la présence de villages vigneronnes et d'un certain nombre d'exploitations viticoles, habitées par le vigneron lui-même, à l'intérieur du vignoble. Il s'agit là d'une forme traditionnelle d'occupation du sol (v. aussi l'art. 25 LPPL déjà cité) et ce sont ces secteurs-là du vignoble que les communes, comme la LPPL leur en délègue la compétence, ont désigné dans leurs plans d'affectation pour les constructions viticoles en application de l'art. 15 litt. c LPPL. Dans le droit fédéral actuel, la préservation des formes d'habitation traditionnelle fait aujourd'hui l'objet, au niveau réglementaire, de l'art. 33 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) du 28 juin 2000 consacré à la préservation des zones de hameaux ou des zones de maintien de l'habitat rural (voir aussi les territoires à habitat traditionnellement dispersé, art. 39 OAT). L'art. 33 OAT subordonne ces zones spéciales au sens de l'art. 18 LAT (auquel l'art. 33 OAT se réfère) à la condition qu'elles soient prévues par le plan directeur cantonal, ce qui est précisément le cas des secteurs à construction vigneronne de la loi sur le plan de protection de Lavaux, qui vaut plan directeur selon la jurisprudence déjà citée. La règle de l'actuel art. 33 OAT existait d'ailleurs déjà à l'art. 23 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1989 (ROLF 1989 III 1985) mais elle était encore

inconnue de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 26 mars 1986 (ROLF 1986 I 626) ou de la plus ancienne de ces ordonnances, du 26 août 1981 (ROLF 1981 I 1410) en vigueur au moment de l'approbation par le Conseil d'Etat du plan d'affectation communal de Riex, le 2 novembre 1983. On ne peut donc pas faire grief à la réglementation en vigueur, fondée sur la LPPL de 1979, de ne pas respecter la règle, introduite par l'OAT de 1989, selon laquelle les zones de hameaux ou de maintien de l'habitat rural doivent concerner des petites entités urbanisées dont la jurisprudence ultérieure a précisé qu'elle devait être constituée d'un groupe de cinq à dix maisons (Brandt/Moor, art. 18 note 33 et les références citées). Il faut donc finalement retenir que, sous condition d'un besoin objectivement fondé de l'art. 15 lit. c LPPL, la LPPL admet, outre la présence de villages vigneron dans le vignoble, celle d'une d'un certain nombre d'exploitations viticoles, habitées par le vigneron lui-même, à l'intérieur du vignoble. Il s'agit là d'une forme traditionnelle d'occupation du sol que la LPPL tend à conserver. En conclusion, les secteurs à construction viticole de l'art. 15 litt. c LPPL doivent être considérés comme des zones spéciales au sens de l'art. 18 LAT. Il en résulte en tout cas qu'elles ne sont pas soumises aux restrictions imposées à l'habitation de l'exploitant qui caractérisent la zone agricole. C'est donc à tort que le Service de l'aménagement du territoire a considéré qu'il fallait d'emblée faire abstraction de la volonté du Grand Conseil cantonal de permettre aux vigneron d'habiter les constructions vigneronnes situées dans les zones spécifiquement désignées à cet effet par les plans d'affectation communaux fondés sur l'art. 15 litt. c, deuxième phase LPPL. Pour ces motifs, la décision attaquée ne peut pas être maintenue. 5.

La décision attaquée émanant de l'autorité cantonale, il faut rappeler que la compétence pour délivrer une autorisation de construire diffère selon qu'on se trouve en zone à bâtir, auquel cas la commune est seule compétente pour délivrer le permis de construire, ou selon qu'on se trouve en dehors de la zone à bâtir: dans ce dernier cas, en plus de l'autorisation communale, l'intervention de l'autorité cantonale est préalablement requise, en vertu de l'art. 25 al. 2 LAT, pour décider si le projet est conforme à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. Dans la présente cause, si l'on devait considérer le secteur à constructions viticole litigieux comme une zone à bâtir, le Service de l'aménagement du territoire n'aurait aucune compétence pour statuer par voie de décision: la municipalité serait seule compétente pour délivrer le permis de construire. La détermination de la nature exacte (hors zone à bâtir ou zone à bâtir) des secteurs à constructions viticoles désignés par les communes en application de l'art. 15 litt. c, deuxième phase LPPL, est délicate. Comme on l'a vu plus haut, il était relativement indifférent, à l'époque où l'habitation vigneronne était considérée comme conforme en soi à la zone viticole, que les travaux prévus dans les zones à constructions vigneronnes de l'art. 15 litt. c LPPL soient considérées comme des constructions hors zone à bâtir dont seuls les vigneron pouvaient obtenir l'autorisation, ou comme des constructions en zone spéciale destinée uniquement aux vigneron, ou encore comme des constructions dans une zone à bâtir réservée aux vigneron. a) Le fait que la zone à construction vigneronne soit considérée comme une zone spéciale au sens de l'art. 18 LAT ne permet pas encore de déterminer s'il s'agit d'une zone à bâtir. La doctrine rappelle que pour les mayens ou hameaux, l'Office fédéral de l'aménagement envisageait les deux solutions: soit le hameau est classé en zone à bâtir traditionnelle selon l'art. 15 LAT, avec notamment l'obligation d'équipement incombant à la collectivité, soit le hameau est classé dans une zone spéciale du droit cantonal dans laquelle l'affectation non agricole n'est admise que dans la mesure nécessaire au maintien des structures existantes, sans obligation d'équiper (Brandt/Moor, art. 18 note 30 et les références citées). b) On

observera au passage que la question de savoir si l'on a affaire à une zone à bâtir ou au territoire "hors zone" se pose aussi pour la nouvelle "zone agricole diversifiée" ("Intensivlandwirtschaftszone"), c'est-à-dire pour les secteurs de la zone agricole, désignés par une procédure de planification, où les constructions et installations dépassant le cadre de ce qui peut être admis au titre du développement interne d'une exploitation agricole peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone selon le nouvel art. 16a al. 3 LAT entré en vigueur le 1er septembre 2000 (voir par exemple à ce sujet AC 2002/0032 du 8 janvier 2004). Sur la question analogue de savoir si de telles zones sont soumises ou non à la législation sur le droit foncier rural, la doctrine est divisée. Certains considèrent que la "zone agricole diversifiée" remplit la fonction d'une zone artisanale spéciale qui n'appartient plus au "hors zone" (Hotz, Auswirkungen des Teilrevision des RPG auf das BGGB, Communication de droit agraire 2000, p. 24 ch. 15.1) tandis que pour d'autres, elle doit être qualifiée de zone agricole et non de zone à bâtir (Stalder, Anwendbarkeit des Bestimmungen des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht auf Gebiete im Sinne von Artikel 16a absatz 3 des revidierten Raumplanungsgesetzes ("Intensivlandwirtschaftszone"), Communication de droit agraire 2000, p. 73). c) Pour ce qui concerne la manière dont l'art. 15 litt. c LPPL a été mis en oeuvre, et pour autant que le Tribunal administratif puisse en juger à l'aide des quelques plans d'affectation communaux qui lui sont connus (dans l'une ou l'autre de leur teneur postérieure à 1980), on constate tout d'abord qu'il faut laisser de côté les constructions viticoles, situées à l'intérieur du vignoble, que la carte annexée à la LPPL assigne d'emblée au territoire de village et hameau et qui ont été colloqués en une zone de dénomination correspondante dans les plans d'affectation communaux. Il s'agit dans la plupart des cas de groupes de bâtiments (mais on trouve aussi quelques bâtiments isolés) qui relèvent ainsi clairement de la zone à bâtir. Les secteurs expressément désignés en application de l'art. 15 litt. c LPPL correspondent souvent à des maisons vigneronnes isolées, comme par exemple à Lutry ou à Riex précisément, mais ce régime s'applique aussi à quelques parcelles attenantes aux hameaux de Savuit et du Châtelard à Lutry tandis qu'à Epresses, c'est carrément tout l'arrière nord du village, non construit, qui est soumis au régime de l'art. 15 lit. c LPPL, avec cette condition supplémentaire que les constructions visées par cette disposition sont soumises à l'exigence préalable de l'établissement d'un plan de quartier. Cette dernière situation, en raison de sa contiguïté avec le village, pourrait peut-être faire pencher l'analyse en faveur d'une véritable zone à bâtir (réservée aux vigneronnes) mais il n'appartient pas au présent arrêt d'en juger. A Villette, c'est toute la partie supérieure du vignoble située au-dessus de l'autoroute (et à l'écart du village) qui est soumise au régime de l'art. 15 lit. c LPPL, ce qui paraît au contraire caractériser un "hors zone". Grandvaux semble ne pas se référer à l'art. 15 lit.c LPPL (à lire l'art. 20 du règlement communal, les constructions viticoles seraient possibles dans toute la zone viticole mais l'art. 81 LATC est expressément réservé en tout cas pour les constructions existantes) mais on y trouve, applicable à toutes les zones, un régime propre aux constructions existantes (désignées d'un cercle sur le plan, art. 30) qui diffère selon qu'elles sont ou non en zone à bâtir. Enfin, Saint-Saphorin ne semble pas non plus se référer à l'art. 15 lit. c LPPL et soumet expressément sa zone viticole entière à l'art. 81 LATC qui régit les constructions hors de la zone à bâtir. Apparemment, on ne peut finalement rien tirer de définitif de cette mise en oeuvre fort diversifiée de l'art. 15 lit. c LPPL. Pour s'en tenir aux quatre secteurs soumis au régime de cette disposition dans le plan d'affectation de Riex, le Tribunal administratif constate qu'il s'agit de secteurs déjà bâtis ne comportant qu'un ou deux bâtiments et qu'il n'y a pas d'éléments qui permettent de considérer que le régime de

l'art. 15 lit. c LPPL ait pu engendrer ici un régime relevant de la zone à bâtir. On se trouve donc bien hors de la zone à bâtir, ce qui signifie qu'une autorisation cantonale est nécessaire. D'ailleurs, ni les recourants ni la commune n'ont tenté de prétendre le contraire.

d) Il y a donc lieu, même si la décision du Service de l'aménagement du territoire doit être annulée parce qu'elle est fondée sur des considérations non pertinentes, de renvoyer le dossier à l'autorité cantonale pour nouvelle décision. Il appartiendra à l'autorité cantonale de se prononcer sur l'application des dispositions déterminantes de la LPPL (en particulier sur la condition d'un besoin objectivement fondé), puis à l'autorité communale de statuer sur le permis de construire en application du règlement communal. 6.

Vu le renvoi du dossier à l'autorité intimée, il n'y a pas lieu que le Tribunal examine la cause plus avant, par exemple sur les conséquences de la présence de Lavaux comme objet no 1202 de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP).

7. Vu ce qui précède, le recours sera admis sans frais pour les recourants, qui, assistés d'un mandataire rémunéré, ont droit à des dépens à la charge de l'autorité cantonale intimée. Un émolument sera en revanche mis à la charge des opposants Fabienne Collange et René Gisin.

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