

VD_OMNI AC.2003.0192 vom 4. Dezember 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-12-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2003.0192

FR: VD_OMNI AC.2003.0192 du 4 décembre 2006

IT: VD_OMNI AC.2003.0192 del 4 dicembre 2006

Regeste

BETTEMS FRERES SA/Municipalité de Féchy, Service de l'aménagement du territoire | La recourante, qui a déjà sollicité à de nombreuses reprises des autorisations d'aménager certains locaux sur son domaine viticole ne pouvait ignorer que l'aménagement des places de parc litigieuses nécessitait une autorisation du département. Par ailleurs, l'intérêt public majeur à la protection du site l'emporte manifestement sur son intérêt privé à supporter le coût des infrastructures réalisées, qui sont de l'ordre de 18'000 fr. Enfin, la seule mesure propre à sauvegarder l'uniformité et la beauté du vignoble de Féchy est la restitution du terrain en nature de vigne. Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal administratif examine d'office et avec un libre pouvoir d'examen la recevabilité des recours qui lui sont soumis (arrêts TA AC.1994.0062 du 9 janvier 1996, AC.1993.0092 du 28 octobre 1993 et AC.1992.0345 du 30 septembre 1993). a) Selon l'art. 37 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cette règle correspond à celle de l'art. 103 litt. a de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ) et elle peut donc être interprétée à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant cette disposition (AC.1998.0005 du 30 avril 1999 et les arrêts cités). L'art. 37 al. 1 LJPA, comme l'art. 103 litt. a OJ, n'exige pas que le recourant soit touché dans ses droits ou ses intérêts juridiquement protégés; un simple intérêt de fait suffit. Mais lorsque la décision favorise un tiers, il faut que le recourant soit touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et qu'il se trouve avec l'objet du litige dans un rapport spécial, direct et digne d'être pris en considération (ATF 112 Ib 158 ss; 116 Ib 450); l'admission du recours doit lui procurer un avantage concret, de nature économique ou matérielle (ATF 121 II 39 spéc. 43). La qualité pour recourir est ainsi reconnue au voisin qui devrait tolérer une habitation nouvelle à proximité immédiate de sa propre maison (ATF 104 Ib 245 consid. 7d; v. aussi ATF 121 II 171 consid. 2b; 115 Ib 508 consid. 5c) ou qui serait menacé d'immissions telles que le bruit (ATF 119 Ib 179 consid. 1c), les odeurs (ATF 103 Ib 144 consid. 4c), les inconvénients causés par le trafic (ATF 112 Ib 170 consid. 5b), ou encore, qui subirait la perte d'un dégagement ou d'une vue sur un site (AC.1998.0005 du 30 avril 1999). b) En l'espèce, la qualité pour recourir Bettems Frères SA ne fait aucun doute, dans la mesure où cette dernière est propriétaire de la parcelle visée par les décisions litigieuses.

E. 2

La recourante soutient tout d'abord avoir été autorisée, par décision municipale du 1^{er} novembre 2002, à aménager les places de parc litigieuses sans enquête publique. La municipalité ne conteste pas ce qui précède mais invoque que tel que réalisé, l'aménagement litigieux ne correspondrait pas à celui qui a été autorisé, qui n'est dès lors au bénéfice d'aucune autorisation, et que celle délivrée le 1^{er} novembre 2002 est radicalement nulle, aucun permis de construire hors zone à bâtir et qui plus est en zone classée ne pouvant être valablement délivré sans autorisation préalable du SAT.

E. 3

Dans le canton de Vaud, l'autorité désignée par la loi pour la délivrance du permis de construire est la municipalité, conformément aux art. 17 et 104 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et de la police des constructions du 4 décembre 1985 (ci-après : LATC). Toutefois, dans le cas présent, les travaux litigieux ne relèvent à l'évidence pas de la compétence de la municipalité. En effet, aux termes de l'art. 25 al. 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (ci-après : LAT), pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, c'est à l'autorité cantonale que revient la compétence de décider si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée (art. 81 al. 1^{er} 1^{ère} phrase et 120 litt. a LATC). En l'occurrence, il n'est pas contesté que la parcelle no 278 - en nature de vigne - est située hors de la zone à bâtir, plus spécialement dans une zone de vignoble protégée par un arrêté de classement. S'agissant d'une construction située dans une telle zone, une procédure d'enquête publique s'avérerait indispensable. Il en résulte que la décision de la municipalité du 1^{er} novembre 2002 est entachée d'un vice formel, dont l'importance entraîne la nullité absolue de cette décision. Conformément à la jurisprudence, sans autorisation cantonale préalable, un permis de construire délivré par une commune hors de la zone à bâtir ne peut déployer aucun effet; il est radicalement nul. L'autorisation cantonale est un élément constitutif et indispensable de l'application de l'art. 24 LAT relatif aux exceptions prévues hors de la zone à bâtir et, si cette autorisation ne peut pas être obtenue après coup, le permis communal est radicalement nul (ATF 111 Ib 213, JT 1987 1 564, consid. 5). Cela étant, il importe peu de déterminer si, comme le soutient la municipalité, la recourante a effectué des aménagements conformes ou non conformes à l'autorisation délivrée le 1^{er} novembre 2002, cette dernière étant de toute façon radicalement nulle.

E. 4

Il convient en revanche d'examiner dans quelle mesure les huit places de parc litigieuses pourraient être autorisées après coup, soit en étant reconnues conformes à la zone de classement du vignoble (art. 22 LAT), soit à titre dérogatoire en application des art. 24 ss LAT. a) Selon l'art. 16 LAT, les zones agricoles comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou horticole du sol et ceux qui, dans l'intérêt général, doivent être utilisés pour l'agriculture. Seules les constructions dont la destination correspond à la vocation agricole du sol peuvent y être autorisées en application de l'art. 22 al. 2 litt. a LAT. Une exploitation dont les activités sont en relation étroite avec la culture du sol peut disposer de locaux accessoires se trouvant dans une relation fonctionnelle directe avec la production agricole; l'admission de la conformité d'un bâtiment ou d'une installation doit résulter d'une appréciation globale du système d'exploitation et les ouvrages doivent être adaptés, notamment par leur importance et leur implantation, aux besoins objectifs de cette activité (ATF 117 Ib 279 cons. 3a; 116 Ib 137 cons. 3d). En droit cantonal vaudois, les mêmes exigences découlent de l'art. 52 al. 1 LATC, aux termes duquel seules peuvent être

autorisées en zone viticole - qui est assimilée à la zone agricole - les constructions nécessaires aux activités qui sont en relation étroite avec la culture du sol (ATF non publié IA.17/1992 du 4 décembre 1992). Quant à l'arrêté de classement, fondé notamment sur l'art. 17 LAT et sur la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (ci-après : LPNMS), il ne déroge en rien à ces dispositions. Il a été pris en vue de ménager l'aspect caractéristique du vignoble de la commune, figurant dans l'inventaire des paysages et des sites du canton de Vaud, et prévoit le principe d'une interdiction de construire souffrant toutefois certaines exceptions (cf. arrêt TA AC. 1994.0263 déjà cité). b) Dans les régions traditionnellement vouées à la viticulture, les installations destinées non seulement à la culture, au traitement et à la récolte de la vigne, mais aussi au pressurage du raisin, à la vinification, à l'élevage et, dans une certaine mesure en tout cas, au stockage, peuvent être maintenues en zone viticole. Quand bien même la vinification et l'élevage constituent des activités de mise en valeur essentielles, qui confèrent au produit une importante valeur ajoutée et apparaissent, techniquement, indépendantes de la culture du sol, elles ne sauraient en être dissociées dans la mesure où le processus d'élaboration du vin peut être considéré comme un tout. Il faut toutefois pour cela que cette activité constitue réellement le prolongement de la culture viticole; cela exclut en particulier les exploitations dans lesquels le caractère agricole ou viticole passe au second rang, au profit d'une activité de caractère industriel ou commercial (art. 34 al. 2 litt. b et c de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000, ci-après OAT; cf. ATF 1A.152/2002 du 10 juillet 2003 publié in RDAF 1993 p. 310). c) En l'espèce, et nonobstant les dispositions de l'arrêté de classement plus restrictives qui seront abordées ci-dessous, le refus du SAT se fonde notamment sur le fait que les places de stationnement ne servent en aucune manière à l'exploitation de la vigne au sens strict, mais participent à la commercialisation et à la vente des vins et sont en outre destinées à compléter les places de stationnement de son exploitation, souvent occupées par les visiteurs de l'institution adjacente. Le Tribunal ne peut que se rallier à cette appréciation. Il ressort en effet tant des écritures de la recourante que des déclarations faites par ses représentants lors de l'inspection locale que les places de parc sont occupées non seulement par les employés de la recourante (au nombre de huit), mais également par sa très nombreuse clientèle privée et, comme déjà évoqué ci-dessus, par les visiteurs du home voisin. Force est dès lors de constater qu'elles n'ont aucun lien direct et fonctionnel avec la production viticole au sens strict, puisqu'elles ne sont pas destinées, par exemple, à créer un passage permettant le retournement des machines viticoles ou à leur stationnement temporaire durant les vendanges. Bien au contraire, elles ont pour fonction exclusive de faciliter l'accès de la cave au personnel et à la clientèle de la recourante, venant s'approvisionner directement auprès du producteur encaveur et répondent dès lors à un objectif purement commercial. Dans ces conditions, on ne saurait considérer l'aménagement litigieux comme conforme à la zone de classement du vignoble. d) Le refus du SAT doit également être confirmé à la lumière de l'art. 3 litt. f de l'arrêté de classement et de l'art. 6 al. 1 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1^{er} juillet 1966 (ci-après : LPN). Comme évoqué ci-dessus, la parcelle no 278 est incluse dans la zone protégée par l'arrêté de classement qui interdit, à son art. 3 litt. f, " toute mesure susceptible de modifier l'aspect harmonieux du paysage ". Elle est également comprise dans le périmètre du site n°1201 de l'inventaire fédéral des paysages et des sites naturels d'importance nationale (RS 451.11). Ce site correspond aux vignobles de la Côte caractérisé par "des villages pittoresques" et "au dessus des vignes, des prés secs avec des restes de chênaies et de forêts mélangées de chêne et de hêtre" et, en vertu de l'art. 6 LPN, il "mérite spécialement d'être

conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible (...)" . Or, la création de places de parc est une mesure d'une certaine importance puisqu'elle a pour conséquence de modifier la configuration et l'affectation du sol qui sera voué à une occupation répétée et prolongée par des véhicules automobiles (RDAF 1974 I 222). Dans le cas particulier, cette mesure est d'autant plus grave qu'elle porte atteinte à un paysage caractérisé par un vignoble d'une beauté exceptionnelle et par une harmonie visuelle et qu'elle pourrait entraîner, en cas de prolifération, une sérieuse altération d'un site qu'il faut pourtant conserver intact e) Au vu des circonstances évoquées ci-dessus, c'est avec raison que le SAT a nié la conformité des huit places de parc de la recourante à l'affectation de la zone en cause (art. 22 LAT). Par ailleurs, c'est également à juste titre qu'il a refusé de mettre la recourante au bénéfice d'une dérogation dans les limites des art. 24 et ss LAT, les conditions d'une telle dérogation n'étant en l'espèce pas réunies. La recourante ne soutient d'ailleurs pas le contraire dans ses écritures, raison pour laquelle le tribunal peut se dispenser d'examiner cet aspect et renvoyer purement et simplement les parties à l'argumentation développée sur ce point par l'autorité dans ses écritures du 16 février 2006.

E. 5

Il s'agit ensuite de déterminer si la municipalité était fondée, notamment au regard du principe de la proportionnalité, à prononcer un ordre de remise en état des lieux. a) A teneur de l'art. 105 al. 1^{er} LATC, la municipalité est en droit de faire supprimer ou modifier, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. Contrairement à ce que sa formulation peut laisser entendre, cette disposition n'accorde pas une latitude de jugement ou un pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente, mais lui impose une obligation quand les conditions en sont remplies (Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, Lausanne 1988, p. 200). Par démolition, il faut entendre non seulement la démolition proprement dite de travaux effectués sans droit, mais aussi la remise en état des lieux (RDAF 1992 p. 480; arrêts TA AC.1992.0046 du 25 février 1993; AC.1996.0069 du 15 octobre 1996 et AC.2004.0239 du 8 août 2005). La non-conformité d'un ouvrage aux prescriptions légales ou réglementaires ne peut cependant pas justifier dans tous les cas un ordre de démolition. Cette question doit être tranchée en application des principes de la proportionnalité et de la bonne foi. Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité doit cependant renoncer à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la remise en état des lieux causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire, ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit (ATF 111 Ib 224, consid. 4b/c; 108 Ia 216 ss; 104 Ib 303 consid. 5b). La proportionnalité de la mesure doit être examinée même en cas de mauvaise foi du constructeur, son comportement étant alors un élément de la pesée des intérêts en présence (ATF 104 Ib 77-78, 108 Ia 218-219; voir également *Droit fédéral et vaudois de la construction*, 3^e édition Lausanne 2002, rem. 1.2.1 et 1.2.2 ad art. 105 LATC). Reste que celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 1P.627/2003 du 24 décembre 2003, non publié). En application de ces principes, le Tribunal administratif a régulièrement confirmé des ordres de remise en état émanant des autorités communales (voir notamment arrêts TA AC.2003.0089 du 9 juin 2004, AC.2003.0152 du 14 avril 2004 et AC.2001.0189

du 10 janvier 2002). Dans certains cas, il a toutefois jugé que l'application des principes rappelés ci-dessus, et notamment celui de la proportionnalité, impliquaient l'annulation de la décision municipale. Le tribunal a ainsi annulé des décisions municipales ordonnant la démolition d'une toiture dépassant la hauteur réglementaire (de 23 centimètres: arrêt AC.2003.0212 du 26 avril 2004; de 22 à 28 centimètres: arrêt AC.2004.0138 du 29 décembre 2004) ou de celle ordonnant de remplacer des tuiles de type "Vaudoire" par des petites tuiles plates (arrêt AC.2000.0113 du 27 janvier 2004). Dans un cas plus ancien, le tribunal a annulé un ordre de remise en état d'un mur empiétant sur le domaine public et de divers aménagements (arrêt AC.1992.0027 du 16 février 1995, confirmé par le Tribunal fédéral dans son arrêt 1P.205/1995 du 12 octobre 1995).

b) En l'espèce, la recourante se prévaut de sa bonne foi en invoquant que ses représentants, viticulteurs et encaveurs, ne connaissaient pas la législation applicable en la matière. Par ailleurs et bien qu'il soit exact que l'intéressée ait déjà obtenu l'autorisation de réaliser d'autres ouvrages dans la zone en question, c'est toujours la municipalité qui a transmis les dossiers concernés au SAT et requis de ce dernier les autorisations spéciales nécessaires. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la loi, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de sa compétence et que l'administré ait eu de sérieuses raisons de croire à la validité de l'acte suivant lequel il a réglé sa conduite. Il faut encore que l'administré se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice et que la loi n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 117 Ia 287 cons. 2b ; ATF 116 Ib 187 cons. 3c). Par ailleurs, le Tribunal fédéral n'exige pas du justiciable qu'il connaisse dans le détail les règles relatives à la répartition des compétences entre les différentes autorités administratives; aussi, ce n'est que lorsque l'incompétence de l'autorité est clairement reconnaissable que la protection de la bonne foi est exclue (ATF 111 Ib 222).

Dans le cas présent, lorsque la recourante a sollicité oralement en automne 2002 l'autorisation d'aménager des places de parc sur sa parcelle no 278, elle ne pouvait ignorer qu'une autorisation spéciale du département était nécessaire. Non seulement cette exigence existait depuis plus de 30 ans pour les constructions dans le vignoble de Féchy, l'arrêté de classement remontant à 1971, mais la recourante avait déjà sollicité tout d'abord en 1994 une autorisation d'agrandir la cave de stockage des bouteilles sise sur la parcelle no 279 - également située dans la zone de classement du vignoble - puis en 2000, une seconde autorisation de construire un passage piétonnier entre deux caves sises sur cette même parcelle. La première de ces deux demandes a donné lieu à un arrêt du tribunal de céans, qui a clairement rappelé à cet égard les principes découlant de l'arrêté de classement. L'intéressée était donc à même de se rendre compte que la municipalité n'était pas compétente pour lui délivrer, le 1^{er} novembre 2002, une autorisation sans enquête publique. Elle ne peut donc pas se prévaloir d'un droit à la protection de sa bonne foi.

c) Nonobstant ce qui précède, la décision de la municipalité du 27 août 2003 doit dans tous les cas être considérée comme conforme au principe de la proportionnalité. L'intérêt public majeur à la protection du site l'emporte en effet manifestement sur l'intérêt privé de la recourante à supporter le coût des infrastructures réalisées, qui sont de l'ordre de 18'500 fr. En outre, la seule mesure propre à sauvegarder l'uniformité et la beauté du vignoble de Féchy est la restitution du terrain en nature de vigne. Dans ces circonstances, l'intérêt au rétablissement d'une situation conforme au droit de l'aménagement du territoire l'emporte

sur l'intérêt purement financier de la recourante.

E. 6

La recourante invoque en dernier lieu le droit au respect du principe de l'égalité de traitement en faisant valoir que la municipalité a autorisé des aménagements similaires aux siens sur des parcelles situées également dans la zone protégée, voire dans la zone agricole et viticole A. L'art. 8 al. 1 Cst prescrit que tous les êtres humains sont égaux devant la loi. Selon la jurisprudence, il y a inégalité de traitement lorsque, sans motifs sérieux, deux décisions soumettent deux situations de fait semblables à des règles juridiques différentes; les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 130 I 65 consid. 3.6 p. 70, ATF 115 Ia 81, consid. 2, p. 83). D'une façon générale, le principe de la légalité l'emporte sur celui de l'égalité. Un administré ne peut ainsi pas invoquer le principe de l'égalité de traitement pour bénéficier d'un traitement accordé illégalement à des tiers. En d'autres termes, il n'y a pas d'égalité dans l'illégalité, à défaut de quoi le principe constitutionnel aurait pour effet d'inviter l'autorité qui s'est trompée à persévérer dans l'erreur (André Grisel, *Traité de droit administratif*, p. 362; E. Grisel, *Les garanties de la Constitution fédérale du 18 avril 1999*, Berne 2000, p. 143 s). Toutefois, la jurisprudence déroge exceptionnellement à cette règle dans le cas où l'autorité manifeste clairement son intention de poursuivre une pratique illégale (ATF 103 Ia 242, consid. 3a, p. 244) et pour autant qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'oppose au maintien de cette pratique (ATF 123 II 248, consid. 3c, p. 254). Tout dépend donc de l'attitude de l'autorité (ATF 125 II 152 consid. 5 p.166). Lorsqu'un tel intérêt est touché, le droit à l'égalité n'est plus susceptible d'être invoqué efficacement pour exiger la poursuite d'une pratique illégale (André Grisel, *op. cit.*, p. 363 et les références citées; arrêt TA AC.2004.0036 du 27 décembre 2004). En l'occurrence, s'il ressort certes des dossiers produits par l'intimée et des déclarations faites par les parties lors de l'inspection locale que des places de parc existent de fait sur les parcelles mentionnées par la recourante, on ne connaît toutefois pas l'historique précis de ces aménagements. Par ailleurs, on voit pas non plus sur quoi se fonde la recourante pour prétendre que ces aménagements auraient été formellement autorisés par la municipalité, dans la mesure où le dossier ne contient aucune trace d'une quelconque autorisation municipale. Quoi qu'il en soit, même à supposer que la municipalité ait effectivement délivré de telles autorisations, celles-ci seraient nulles puisque accordées par une autorité incompétente (cf. ch. 3 ci-dessus) et *Bettems Frères SA* ne pourrait en tirer un quelconque argument en sa faveur. Au surplus, l'ensemble des dossiers produits remontent à une dizaine d'années au minimum et aucun élément ne permet de déduire que, dans sa pratique récente, le SAT aurait autorisé - et entendrait également continuer à autoriser à l'avenir - en zone viticole protégée l'aménagement de places de parc privées, destinées au personnel et à la clientèle d'un vigneron encaveur, voire aux visiteurs d'un EMS voisin. Le fait que le SAT n'entende pas en l'état ouvrir d'enquête formelle à l'encontre des contrevenants compte tenu de sa surcharge de travail et de l'absence de dénonciation formelle dans ce sens est sans incidence sur ce qui précède, quand bien même le tribunal ne peut que regretter la position cantonale. En définitive, le grief tiré d'une prétendue violation du principe de l'égalité de traitement doit être écarté.

E. 7

Au vu des considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté et les décisions attaquées confirmées. Un nouveau délai sera imparti à *Bettems Frères SA* pour remettre en état la

parcelle no 278. Vu l'issue du pourvoi, les frais de la présente procédure seront mis à la charge de la recourante déboutée; la municipalité obtenant gain de cause et ayant fait appel aux services d'un mandataire professionnel, il se justifie d'allouer des dépens à la commune, à charge de la recourante (art. 55 al. 1 LJPA). Quant au SAT, qui a consulté un avocat, il n'a pas droit à des dépens conformément à la jurisprudence du tribunal de céans (arrêt du Tribunal fédéral 1P.755/2001/col du 11 mars 2002).

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