

VD_OMNI AC.2004.0089 vom 13. Januar 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-01-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2004.0089

FR: VD_OMNI AC.2004.0089 du 13 janvier 2005

IT: VD_OMNI AC.2004.0089 del 13 gennaio 2005

Regeste

CLERC/Conservation de la faune et de la nature, Municipalité de Gland, Service de l'aménagement du territoire | Les dispositions d'un règlement communal relatives à la zone agricole et vinicole protégée qui stipulent que cette dernière est inconstructible, à l'exception de constructions de minime importance strictement nécessaires à l'exploitation, l'habitation étant au surplus interdite, n'empêchent pas l'installation de filets anti-grêle couvrant une surface de 33'320 m².

Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 13.01.2005 AC.2004.0089

CLERC/Conservation de la faune et de la nature, Municipalité de Gland, Service de l'aménagement du territoire | Les dispositions d'un règlement communal relatives à la zone agricole et vinicole protégée qui stipulent que cette dernière est inconstructible, à l'exception de constructions de minime importance strictement nécessaires à l'exploitation, l'habitation étant au surplus interdite, n'empêchent pas l'installation de filets anti-grêle couvrant une surface de 33'320 m².

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF Arrêt du 13 janvier 2005

Composition M. François Kart, président; M. Jean-Daniel Rickli et M. Antoine Thélin, assesseurs. recourant Gérald CLERC, à Mont S/Rolle, représenté par la Société rurale d'assurance de protection juridique FRV, à Lausanne 6, autorités intimées Municipalité de Gland, représentée par Philippe-Edouard JOURNOT, avocat à Lausanne, Service de l'aménagement du territoire, représenté par Edmond de BRAUN, avocat à Lausanne, I I autorité concernée Conservation de la faune et de la nature, à St-Sulpice
Objet Permis de construire Permis de consPer
Recours Gérald CLERC contre décisions du Service de l'aménagement du territoire et de la Municipalité de Gland des 10 et 26 mars 2004 (refus d'autoriser l'installation de filets anti-grêle sur les parcelles 1714 et 1720) Vu les faits suivants A. Gérald Clerc exploite un domaine agricole de 9,25 hectares, dont deux tiers environ consacrés à l'arboriculture et un tiers à la viticulture. Il a mis à l'enquête publique du 17 février au 8 mars 2004 la pose de filets anti-grêle sur les parcelles 1714 et 1720 de la Commune de Gland, sur une surface totale de 33'320 m². Les parcelles concernées se situent en amont de l'autoroute Lausanne-Genève, dans un secteur en légère pente libre de constructions, à proximité de la limite avec la Commune de Vich. Elles sont affectées à la culture arboricole. La mise à l'enquête publique n'a pas suscité d'opposition.
B. Le dossier a fait l'objet d'un document intitulé "synthèse" daté du 10 mars 2004 émanant de la Centrale des autorisations CAMAC dépendant du Secrétariat général du département des infrastructures. Ce document contient notamment ce qui suit : « Le Service de l'aménagement du territoire, arrondissement rural (SAT-ARU chiffre 1) refuse de délivrer l'autorisation spéciale requise. Compris à l'intérieur de la zone agricole et

viticole protégée du plan général d'affectation communal, ce projet est soumis à autorisation selon l'art. 120 lit. a LATC. Après examen du dossier, le Service de l'aménagement du territoire constate que la zone dans laquelle s'implante ce projet est inconstructible selon les dispositions de l'art. 54 du règlement communal ; seules peuvent être admises les constructions de minimales importances. Force est à ce titre de relever que l'installation, sur une surface de 33'320 m² de filets anti-grêle et de leur structure porteuse, ne peut manifestement pas être considérée comme telle. Vu ce qui précède et malgré le fait que cette construction réponde au besoin de l'exploitation arboricole du requérant, elle n'est pas conforme à la destination de la zone au sens de l'article susmentionné (art. 22 LAT) et se heurte à un intérêt public spécialement protégé par la réglementation communale applicable, soit la protection du paysage. En conséquence, le Service de l'aménagement du territoire refuse de délivrer l'autorisation spéciale requise. » Dans une décision du 26 mars 2004, la Municipalité de Gland (ci après: la municipalité) a refusé de délivrer le permis de construire en se référant à la prise de position du Service de l'aménagement du territoire (ci après: le SAT). C.

En date du 16 avril 2004, Gérald Clerc a recouru au Tribunal administratif contre les décisions de la municipalité du 26 mars 2004 et du SAT du 10 mars 2004 en concluant à leur annulation et à ce qu'il soit autorisé à poser des filets anti-grêle sur les parcelles n° 1714 et 1722 de Gland tel que prévu dans le cadre de la mise à l'enquête du 17 février au 8 mars 2004. La municipalité a déposé sa réponse le 2 juin 2004 en concluant à l'admission du recours. Le SAT a déposé sa réponse le 21 juillet 2004 en concluant au rejet du recours. Le Service des forêts, de la faune et de la nature, Conservation de la nature, a déposé des observations le 19 mai 2004 en s'en remettant à justice. Par la suite, les parties ont déposé des observations complémentaires. Considérant en droit 1.

a) En application de l'art. 22 al. 2 lit. a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT), une autorisation de construire ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone. S'agissant d'une installation qui, comme c'est le cas en espèce, doit s'implanter en zone agricole, la conformité à la zone doit s'examiner en premier lieu au regard de l'art. 16 a LAT dont la teneur est la suivante :

« 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. Cette notion de conformité peut être restreinte en vertu de l'art. 16 al. 3. 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. Les constructions et installations dépassant le cadre de ce qui peut être admis au titre du développement interne peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées lorsqu'elles seront implantées dans une partie de la zone agricole que le canton a désigné à cet effet moyennant une procédure de planification. » b) En l'espèce, le SAT ne conteste pas que les filets anti-grêle litigieux sont nécessaires à l'exploitation du recourant. Selon les indications fournies par ce dernier dans son pourvoi, son domaine aurait ainsi été victime de la grêle à cinq reprises lors des six dernières années. Ceci a été confirmé en cours de procédure puisque, en date du 30 juillet 2004, le mandataire du recourant a informé le juge instructeur que les parcelles de ce dernier avaient été grêlées et que, selon l'expert qui s'était rendu sur place, la culture était perdue à 100 %. Vu ce qui précède, l'installation litigieuse s'avère a priori conforme à la zone agricole et devrait par conséquent être autorisée en application de l'art. 22 LAT. Le SAT soutient toutefois que tel n'est pas le cas dès lors que cette installation ne serait pas conforme à l'art. 54 du règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions (ci-après : RC) adopté par le Conseil

d'Etat le 13 mars 1996, qui prévoit que la zone dans laquelle les filets anti-grêle doivent s'implanter, soit la zone agricole et viticole protégée, est inconstructible, à l'exception de constructions de minimales importances strictement nécessaires à l'exploitation, l'habitation étant au surplus interdite. Le SAT soutient que des filets anti-grêle couvrant une surface de 33'320 m² ne sauraient être considérés comme une « construction de minime importance » au sens de la disposition précitée. c) aa) D'après les principes généraux d'interprétation, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments considérés, soit de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, de l'esprit de la règle, des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique) (Cf. ATF 128 II 56 consid. 4, 66 consid. 4 a ; 125 II 177 consid. 3, 183 consid. 4, 192 consid. 3 a ; v. aussi ATF 129 II 114 consid. 3.1). Il y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause et conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulu et qui heurtent le sentiment de la justice ou le principe de l'égalité de traitement. De tels motifs peuvent résulter des travaux préparatoires, du fondement et du but de la prescription en cause, ainsi que de sa relation avec d'autres dispositions (ATF 126 II 71 consid. 6 b ; 126 III 49 consid. 2 a, 101 consid. 2 c ; 125 II 113 consid. 3 a). Contrairement à ce que soutient le SAT, on ne saurait considérer que le texte de l'art. 54 RC est clair et qu'une interprétation littérale de cette disposition interdit d'autoriser l'installation litigieuse. On note plus particulièrement à cet égard que le terme de « construction » utilisé par cette disposition soulève un problème d'interprétation. Il n'apparaît en effet pas évident que ce terme englobe les filets anti-grêle, ceux-ci devant à priori être considérés comme une « installation ». Dès lors que l'art. 54 RC ne mentionne pas les installations, il n'est pas possible de trancher la question de la réglementarité du projet en se basant sur le seul texte de cette disposition et il convient de recourir à d'autres méthodes d'interprétation. S'agissant de la distinction entre les notions de construction et d'installation, on relèvera encore qu'il existe apparemment une certaine confusion chez le SAT puisque ce dernier mentionne dans ses écritures que les filets anti-grêle ne sauraient être considérés comme une « installation de minime importance » au sens de l'art. 54 RC alors que, comme on vient de le voir, cette disposition parle de « construction » et non pas d' « installation » (cf. observations du SAT du 21 juillet 2004 p. 2). bb) Pour interpréter l'art. 54 RC, il convient en premier lieu de se référer à l'objectif poursuivi par cette disposition. Comme le souligne le recourant – sans être contredit par la municipalité – l'intention du législateur communal était d'éviter dans le secteur concerné la construction de bâtiments dans un ordre dispersé. On en déduit que, probablement, le législateur communal n'avait pas en vue une installation du type de celle qui est ici en cause lorsqu'il a édicté l'art. 54 RC. On se trouve par conséquent dans une hypothèse non typique de l'état de fait visé par le législateur et on ne saurait dès lors déduire de l'art. 54 RC que son intention était d'interdire ce genre d'installations. Contrairement à ce que soutient le SAT, autoriser l'installation litigieuse n'implique par conséquent pas de créer un régime d'exception ou de prévoir une dérogation à l'art. 54 RC. A cela s'ajoute que la notion de « construction de minime importance » utilisée à l'art. 54 RC est une notion juridique indéterminée. En principe, il incombe au tribunal d'interpréter et de concrétiser ces notions

dans chaque cas particulier. Toutefois, lorsqu'il découle de l'interprétation de la loi que le législateur a voulu accorder à l'administration, à l'aide d'une formule ouverte, un pouvoir de décision que les tribunaux doivent respecter, et si c'est compatible avec la constitution, alors le tribunal peut et doit limiter sa cognition de manière correspondante (cf. ATF 127 II 184 consid. 5 a 2a et références citées). Dans cette hypothèse, la municipalité, à qui il appartient au premier chef d'interpréter le règlement communal sur les constructions, dispose d'une latitude de jugement que le tribunal se doit de respecter. Ceci s'impose d'autant plus lorsqu'on est en présence d'une disposition qui poursuit essentiellement un but d'esthétique en visant plus particulièrement à garantir l'intégration d'une installation ou d'une construction dans son environnement. En effet, de jurisprudence constante, la municipalité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (cf. arrêt TA AC 2003/0199 du 10 août 2004 consid. 6.1 et références citées). Or, tel apparaît être le cas de l'art. 54 RC qui, comme le relève le SAT, vise un objectif de protection du paysage. En l'espèce, il apparaît admissible de considérer que la pose de filets anti-grêle, dès lors qu'elle s'impose pour sauvegarder les cultures du recourant et qu'il ne s'agit pas d'une construction au sens où on l'entend usuellement, ne porte pas atteinte au principe de l'inconstructibilité du secteur résultant de la disposition incriminée. Si l'on se fonde sur l'objectif de protection paysagère visé par cette disposition, la position municipale apparaît également admissible dès lors que, comme le relève le Conservateur de la nature dans ses observations du 1 mai 2004, si le périmètre concerné est important du point de vue paysager, le projet litigieux n'implique pas d'atteinte grave à cet égard. Le tribunal, qui, même s'il n'a pas procédé à une vision locale, connaît les lieux (notamment grâce à la vue aérienne figurant au dossier), n'a pas de raison de s'écarter de cette appréciation du service cantonal spécialisé. Il résulte de ce qui précède que, en se déclarant prête à autoriser le projet, la municipalité est restée dans les limites de la latitude de jugement qui soit lui être reconnue s'agissant de l'application et de l'interprétation de l'art. 54 RC. Or, s'agissant de l'application du règlement communal, il appartient aussi bien au SAT qu'au tribunal de céans de respecter cette latitude de jugement.

2. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres griefs du recourant, notamment ceux relatifs à l'égalité de traitement. Vu le sort du recours, les frais sont laissés à la charge de l'Etat et le recourant a droit aux dépens requis, dès lors qu'il a procédé avec l'assistance d'une assurance de protection juridique (arrêt AC 1994/0128 du 26 juin 1995, consid. 7; ATF 122 V 278), ces dépens étant mis à la charge de l'Etat de Vaud, par l'intermédiaire du Service de l'aménagement du territoire. Par ces motifs le Tribunal administratif arrête: I. Le recours est admis. II. Les décisions de la Municipalité de Gland du 26 mars 2004 et du Service de l'aménagement du territoire du 10 mars 2004 sont annulées. III. Les frais sont laissés à la charge de l'Etat. IV. L'Etat de Vaud, par l'intermédiaire du Service de l'aménagement du territoire, versera un montant de 1'000 (mille) francs à Gérald Clerc à titre de dépens.

Lausanne, le 13 janvier 2005 Le président: Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint Le présent arrêt peut faire l'objet, dans les trente jours dès sa notification, d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Le recours s'exerce conformément aux art. 103 ss de la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110)