

VD_OMNI AC.2005.0181 vom 9. März 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-03-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2005.0181

FR: VD_OMNI AC.2005.0181 du 9 mars 2006

IT: VD_OMNI AC.2005.0181 del 9 marzo 2006

Regeste

LONGET/Municipalité d'Ormont-Dessous, Service de l'aménagement du territoire | Lorsqu'un hameau (ici constitué d'un groupe de chalets et d'une église avec sa cure le long de la route cantonale) n'est pas réglementé par le plan d'affectation communal qui le désigne comme "périmètre à traiter par plan spécial", il est régi dans l'intervalle par l'art. 135 LATC qui, pour les territoires ou fractions de territoire qui ne sont pas encore régis par un plan d'affectation, définit le périmètre de localité et délimite ce dernier par rapport au territoire agricole. L'existence d'un plan général d'affectation pour l'ensemble de la commune n'exclut pas qu'il puisse subsister des "fractions de territoire" (selon les termes mêmes de l'art. 135 LATC) qui ne sont pas encore régis par un plan d'affectation. Admission du recours contre la décision du Service de l'aménagement du territoire qui refusait l'autorisation de transformer un atelier en appartement en assimilant le périmètre à traiter par plan spécial à la zone intermédiaire inconstructible. Une telle assimilation simplificatrice ne peut aboutir à ce que l'art. 135 LATC cesserait d'être applicable pour ce qui concerne l'éventuelle présence d'un périmètre de localité au sens de cette disposition.

Erwägungen

E. 1

Le règlement communal sur le plan général d'affectation de la commune d'Ormont-Dessous (RPGA), approuvé par le Conseil d'Etat le 17 avril 1996, contient notamment les dispositions suivantes : Article 2 - Champ d'application Le présent règlement déploie ses effets pour l'ensemble du territoire communal, à l'exception des secteurs d'agglomérations et du site marécageux des Mosses traités par plans spéciaux (cf. art 15). Il attribue également les degrés de sensibilité au bruit pour l'ensemble du territoire communal (cf. art 4). Article 4 - Attribution des degrés de sensibilité au bruit Conformément aux dispositions de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit, les degrés de sensibilité (DS) suivants sont attribués aux différentes zones : (...) 5) Cergnat Les degrés de sensibilité seront attribués dans le PPA « Cergnat » Le titre III du RPGA est consacré aux règles particulières aux zones et contient quatre chapitres dont on extrait les passages suivants: TITRE III - REGLES PARTICULIERES AUX ZONES CHAPITRE I - PLANS SPÉCIAUX Article 15 - Définition Le territoire de la commune est divisé en différents périmètres qui figurent sur le plan général d'affectation déposé au greffe municipal : a) Périmètres des agglomérations traités par plans spéciaux légalisés : 1) Le Sépey 2) Les Mosses 3) La Forclaz 4) Aux Rafforts-La Combamaz b) Périmètres des agglomérations à traiter par plans spéciaux : 5) Cergnat 6) La Combamaz : ce plan remplacera le plan d'extension partiel Aux Rafforts-La Combamaz CHAPITRE II - PLAN D'AFFECTATION CANTONAL NO 292 Article 16 - Définition Cette zone est régie par un plan d'affectation cantonal. CHAPITRE III - ZONE AGRICOLE ET ALPESTRE (...)

CHAPITRE IV - AIRE FORESTIÈRE (...) Selon les explications fournies en audience par le représentant du SAT, à raison des art. 2 et 15 RPGA, le village de Cergnat serait au bénéfice d'un plan d'affectation. A ce titre, il ne serait pas possible de lui appliquer l'art. 135 LATC qui prévoit des règles transitoires pour les territoires sans plan d'affectation. A défaut de plan spécial adopté par la commune, la réglementation de la zone intermédiaire prévaudrait, les possibilités de construire sur la parcelle du recourant étant déterminées par les règles régissant la zone agricole. Le recourant considère pour sa part que le plan général d'affectation a pour but de délimiter les territoires bâtis des territoires non bâtis de la commune. Selon lui, il ne ferait pas de doute que, attribué à un périmètre d'agglomération devant faire l'objet d'un plan spécial, le secteur de Cergnat serait régi par les règles de la zone à bâtir. En l'absence de règles plus précises, les règles du périmètre de localité de l'art. 135 LATC seraient applicables.

E. 2

Le droit fédéral impose aux cantons et aux communes une obligation de gérer l'utilisation de l'espace par le moyen des plans d'affectation. Cette obligation générale de planifier découle des art. 2 al. 1 et 14 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Pour ce faire, les collectivités publiques doivent procéder à la répartition de l'entier de leur territoire entre les trois zones prévues aux art. 15 à 17 LAT, à savoir la zone à bâtir, la zone agricole et la zone à protéger. La tripartition prévue par la LAT ne suffit pourtant pas à séparer adéquatement les divers genres possibles d'occupation, notamment pour les zones constructibles qui requièrent une précision de la planification pour permettre une répartition appropriée des genres de constructions. Si c'est au droit cantonal, cas échéant communal, d'établir ces sous-catégories d'affectation, cette démarche constitue non pas une faculté, mais bien une obligation que leur impose le droit fédéral (Moor, in : Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich, 1999, ad art. 14 n° 66-83 ; ATF 114 Ia 254, JT 1990 I 392). La loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) définit le contenu des plans d'affectation en précisant qu'ils doivent fixer les prescriptions relatives à l'affectation des zones et au degré de sensibilité au bruit, ainsi qu'à la mesure de l'utilisation du sol (art. 47 al. 1 LATC). L'art. 48 LATC précise encore que les zones à bâtir sont affectées notamment à l'habitation, à l'industrie, à l'artisanat, au commerce, aux constructions et installations publiques ainsi qu'aux équipements publics et privés destinés à la culture, au sport, au tourisme et au délassement.

E. 3

En l'espèce, l'art. 2 RPGA expose que le règlement déploie ses effets pour l'ensemble du territoire communal, à l'exception des "secteurs d'agglomérations" et du site marécageux des Mosses. Il distingue donc nettement les périmètres d'agglomérations de l'art 15 RPGA (et le site marécageux), qu'il exclut littéralement de son champ d'application, du reste du territoire de la commune pour lequel une réglementation plus détaillée est développée. Cette exclusion est confirmée par l'absence quasi-totale de réglementation concernant ces secteurs dans le RPGA : le seul point traité est celui des degrés de sensibilité au bruit attribués à certains de ces périmètres. Tel n'est cependant pas le cas du village de Cergnat pour lequel le règlement renvoie la détermination du degré de sensibilité au bruit à un plan partiel d'affectation "Cergnat" qui n'existe pas encore. A l'examen des documents de planification, on constate que le RPGA définit ce qui doit absolument être considéré comme de la zone inconstructible, principalement la zone agricole et alpestre. En bref, il ne définit que la zone agricole. Pour le surplus, il renvoie à des "plans spéciaux" devant régir les

"périmètres d'agglomération" délimités sur le plan annexé au RPGA. Il n'est pas certain qu'on puisse d'emblée en déduire que les "périmètres d'agglomération" constituent une zone à bâtir. On observe par exemple qu'avant même l'entrée en vigueur du RPGA de 1996 et du plan correspondant, le périmètre d'agglomération de La Forclaz faisait l'objet d'un plan des zones de La Forclaz qui remonte à 1988 et qui colloque une partie de ce secteur en zone intermédiaire, qui est inconstructible. Ainsi, il n'est pas impossible que le périmètre de Cergnat, s'il faisait l'objet d'un plan spécial, puisse être soumis à une réglementation différenciée sur le plan de la constructibilité ou de l'inconstructibilité. A supposer que le périmètre d'agglomération de Cergnat soit néanmoins considéré comme une zone à bâtir dûment délimitée, force serait néanmoins de constater que la commune d'Ormont-Dessous n'a à ce jour pas encore adopté un document de planification pour ce secteur qui remplisse les exigences minimales d'affectation posées par le droit fédéral et cantonal. En effet, dans l'état de la planification, le village de Cergnat est dépourvu de toute règle définissant la mesure de l'utilisation du sol. Aussi, force est probablement d'admettre que ce secteur n'est actuellement pas encore régi par une réglementation dont la substance serait assimilable à celle d'un plan d'affectation. La question de savoir s'il y a absence de plan ou planification insuffisante souffre cependant de rester ouverte pour les motifs résultant du considérant suivant.

E. 4

L'art. 35 al. 1 lit. b LAT impartit aux cantons un délai au 31 décembre 1987 pour établir des plans d'affectation conformes aux exigences fédérales. La réglementation transitoire de l'art. 36 al. 3 LAT prévoit que tant que le plan d'affectation n'a pas délimité des zones à bâtir, est réputée zone à bâtir provisoire la partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie, sauf disposition contraire du droit cantonal. L'art. 36 al. 3 LAT cesse d'être applicable à l'entrée en force d'un plan d'affectation conforme à la LAT ou, tant qu'un tel plan fait défaut, si le droit cantonal définit la zone à bâtir d'une autre manière conforme au droit fédéral, ainsi que s'il établit lui-même une règle délimitant des zones à bâtir provisoires (Ruch, in : Commentaire LAT, op. cit., ad art. 36, n° 27). L'art. 135 al. 1 LATC dispose que les territoires ou fractions de territoire d'une commune qui ne sont pas encore régis par un plan d'affectation ou un règlement comprennent, de par la loi, le périmètre de localité et le territoire agricole. Cet article délimitant lui-même des zones à bâtir provisoires, il prend le pas sur l'art. 36 al. 3 LAT. L'art. 135 al. 2 LATC maintient la même notion de périmètre de localité que celle de l'ancien art. 56 quinquies LCAT; ce périmètre est défini comme l'aire délimitée par une ligne entourant à une distance de cinquante mètres les bâtiments extérieurs d'une localité (ville, village ou hameau). L'art. 135 al. 4 LATC précise que tout permis de construire est subordonné à l'autorisation préalable du département; dans le périmètre de localité, cette autorisation n'est délivrée que si le projet est compatible avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire. En l'espèce, il importe peu qu'on considère que le périmètre d'agglomération de Cergnat ne fait l'objet d'aucune planification ou qu'on admette qu'il est régi par une planification insuffisante. Dans les deux cas en effet, l'art. 135 LATC s'applique (voir sur ce point, au sujet des zones à bâtir dont la réglementation est lacunaire, AC.2001.0215 du 31 janvier 2003 et la jurisprudence citée). Pour le surplus, c'est à tort que le SAT considère dans la décision attaquée que l'art. 135 LATC ne serait plus applicable parce que le statut du village de Cergnat serait régi par des dispositions clairement assimilables à celles de la zone intermédiaire. L'existence d'un plan général d'affectation pour l'ensemble de la commune n'exclut pas qu'il puisse subsister des "fractions de territoire" (selon les termes mêmes de l'art. 135 LATC) qui ne sont pas encore

régis par un plan d'affectation. Il est vrai qu'on considère parfois, par mesure de simplification, que les secteurs "à traiter par plan spécial" sont assimilés à la zone intermédiaire mais cela n'est exact que pour les secteurs, souvent en dehors des localités, qui sont dans la plupart des cas encore affectés à la culture du sol. Cette manière de voir simplifiée ne saurait signifier que l'art. 135 LATC cesserait d'être applicable pour ce qui concerne l'éventuelle présence d'un périmètre de localité au sens de cette disposition. Le projet querellé doit donc être examiné à l'aune de l'art. 135 LATC.

E. 5

En l'espèce, le bâtiment du recourant est implanté à moins de 45 mètres de la cure située proche de l'église. Aussi, il est manifeste qu'il fait partie du périmètre de localité du village de Cergnat tel qu'il est défini par l'art. 135 LATC. Le SAT avait d'ailleurs abouti à la même conclusion lorsqu'il avait autorisé l'aménagement d'un appartement dans les combles du bâtiment en 1990. Il est vrai qu'on peut s'étonner de la motivation de la décision initiale du 3 juin 1983 (entrée en force) qui, alors que le recourant n'a jamais été agriculteur, autorisait la construction originelle du bâtiment en raison d'un "besoin objectivement fondé", ce qui constituait le critère qui caractérisait précédemment les conditions d'octroi d'une autorisation de construire en dehors du périmètre du plan directeur des égouts (ces conditions restrictives préfiguraient les règles actuelles sur les constructions hors des zones à bâtir, v. p. ex. à ce sujet AC.1996.0127 du 26 mai 1997, consid. 5 et les références citées). Quoi qu'il en soit, il faut s'en tenir à la règle de l'art. 135 LATC déjà appliquée en 1990. Le bâtiment étant inclus dans le périmètre de localité, les modifications qui y sont projetées doivent répondre aux conditions posées par l'art. 135 al. 2 LATC. Les prescriptions sur la distance aux limites ne posent pas de difficultés en l'espèce. On note d'ailleurs que les modifications projetées n'auront pas de conséquence sur l'enveloppe extérieure du bâtiment, les nouveaux aménagements étant purement internes. Quant aux trois niveaux habitables maximums prévus par cette disposition, ils seront également respectés.

E. 6

L'autorisation du département ne peut être délivrée que si le projet est compatible avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire (art. 135 al. 4 LATC). Selon la jurisprudence, pour déterminer si un projet est compatible avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire, il faut examiner s'il est de nature à compromettre l'établissement d'une zone à bâtir conforme à l'art. 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (v. dans ce sens AC.2003.0121 du 28 novembre 2003 qui cite notamment trois arrêts de 1996, AC 1993/0249 du 1er juillet 1996, AC 1995/0183 et AC 1995/0265, tous deux du 17 avril 1996). En l'espèce, le projet litigieux s'inscrit dans une construction existante, dont les contours extérieurs ne vont pas être modifiés. L'aménagement projeté aura pour conséquence de supprimer un garage pour en faire de l'habitation. La construction concernée est située à proximité du cœur du village de Cergnat, formé par l'église et la cure, et dans un périmètre largement attribué à l'habitation. On ne voit pas en quoi ce projet pourrait porter atteinte aux exigences majeures de l'aménagement du territoire ou aux objectifs de planification de la commune d'Ormont-Dessous, dont la municipalité s'est d'ailleurs montrée favorable au projet. La suppression d'un garage au profit d'un logement ne peut être que bénéfique pour le voisinage et favoriser l'homogénéité du village. Dans ces circonstances, rien ne s'oppose à la délivrance de l'autorisation cantonale spéciale de construire prévue par l'art. 135 LATC.

E. 7

En conséquence, le recours est admis. La décision du SAT doit être réformée en ce sens que l'autorisation spéciale est accordée. Le recours étant admis, l'arrêt est rendu sans frais.

Assisté de deux mandataires professionnels successifs auxquels l'usage assure une rémunération (art. 394 al. 3 CO), le recourant a droit à des dépens (AC.2004.0198 du 31 janvier 2005).

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