

VD_OMNI AC.2005.0272 vom 16. August 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-08-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2005.0272

FR: VD_OMNI AC.2005.0272 du 16 août 2006

IT: VD_OMNI AC.2005.0272 del 16 agosto 2006

Regeste

Ledermann/Municipalité de Berolle, Service de l'aménagement du territoire, Service des eaux, sols et assainissement, Service des forêts, de la faune et de la nature, Service de l'environnement et de l'énergie, Service de l'agriculture | Projet de construction agricole (hangar de stabulation) en zone agricole protégée. L'art. 75 du règlement communal interdit toute nouvelle construction dans cette zone, à l'exception de celles destinées au maintien ou au développement des exploitations agricoles existantes. Projet autorisé par le SAT, mais refusé par la municipalité au motif que, lors de l'entrée en vigueur de l'art. 75 RC, l'exploitation des constructeurs, bien que déjà reconnue tacitement par le SAgr, n'existait pas au sens de cette disposition, interprétée restrictivement. Décision municipale confirmée. La réglementation communale sur la zone agricole protégée peut se fonder sur l'art. 17 LAT, de même que sur l'art. 16 al. 3 LAT. Interprétation restrictive de la notion d'exploitation agricole confirmée par le TA (consid. 1). La décision respecte en outre le principe de l'égalité de traitement (consid. 2).

Erwägungen

E. 1

Les recourants soutiennent que leur projet aurait dû bénéficier de l'exception à l'interdiction de construire en zone agricole protégée, prévue par l'art. 75 al. 3 RPGA. A l'appui de ce moyen, ils font valoir que leur exploitation agricole existait au moment de l'entrée en vigueur de cette disposition, dans la mesure où elle avait fait l'objet d'une reconnaissance tacite en tant que telle par le SAgr, en application de l'OTerm. La municipalité considère pour sa part que seules peuvent bénéficier de cette exception les exploitations comprenant, au moment de l'entrée en vigueur du règlement, des bâtiments en zone de village. La reconnaissance de l'exploitation des recourants au sens de l'OTerm ne serait pas déterminante en l'espèce. a) L'art. 75 RPGA, qui régit l'affectation de la zone agricole protégée, stipule: "Cette zone est destinée à assurer la protection de la silhouette du village. Toute nouvelle construction y est interdite. Font exception celles destinées au maintien ou au développement des exploitations agricoles existantes au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement." Cette disposition est complétée par l'art. 76 RPGA, à teneur duquel: "Le permis de construire dans cette zone ne sera délivré que si toutes les conditions suivantes sont remplies: a. le requérant apporte la preuve que l'édification de nouveaux bâtiments est nécessaire au maintien ou au développement d'une exploitation agricole existante. b. les nouvelles constructions s'intègrent parfaitement dans le contexte bâti et non bâti du village. c. les silos-tours ne déparent pas la silhouette des bâtiments anciens ou nouveaux et sont situés aux endroits les moins visibles. Au surplus, les règles de la zone agricole sont applicables." Dans un arrêt du 24 décembre 2002 (cause AC 2002.0020), concernant également la commune de Berolle, le Tribunal administratif a examiné si la zone

agricole protégée et les restrictions qu'impose l'art. 76 RPGA par rapport aux dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT) sur la zone agricole (plus particulièrement l'art. 16a LAT) reposent sur une base légale suffisante. Le tribunal s'est notamment posé la question de savoir s'il existait encore une base légale suffisante en droit vaudois, ceci en raison de l'abrogation de l'art. 52 al. 3 de la loi du 4 décembre 1985 sur les constructions (LATC), qui prévoyait que les communes, pour protéger les sites, pouvaient prévoir pour les zones agricoles et viticoles des dispositions plus restrictives que celles de la loi. Finalement, le tribunal a laissé cette question ouverte en relevant que le nouvel art. 16 al. 3 LAT (qui prévoit que, dans leurs plans d'aménagement, les cantons tiennent compte de façon adéquate des différentes fonctions de la zone agricole) permet aux cantons de délimiter les secteurs de la zone agricole dans lesquels les impératifs de protection du paysage nécessitent de restreindre les possibilités d'édifier des constructions agricoles. La réglementation instituant une mesure de protection spéciale sur le périmètre de la zone agricole située aux abords du village de Berolle peut au demeurant se fonder également sur l'art. 17 LAT relatif aux zones à protéger, qui permet notamment de superposer à l'affectation de la zone agricole une affectation dont le régime pourra, par exemple, exclure certains modes de culture ou interdire toute construction, même agricole (Cf. Pierre Moor, Commentaire LAT, ad art. 17, N 75).

b) En l'espèce, la question est ainsi de savoir si, au moment de l'entrée en vigueur du règlement communal en 1989, l'exploitation des recourants correspondait à la notion d'exploitation agricole au sens de l'art. 75 RPGA.

aa) La notion d'exploitation agricole à laquelle se réfère l'art. 75 al. 3 RPGA est une notion juridique indéterminée. L'interprétation d'une telle notion est une question de droit que le tribunal examine librement (art. 36 let. a de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives - LJPA -). 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 sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose (interprétation téléologique), ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique) (ATF 130 II 65 consid. 4.2; 129 II 114 consid. 3.1; 129 III 55 consid. 3.1.1; 128 II 56 consid. 4; 125 II 480 consid. 4, 238 consid. 5a, 192 consid. 3a, 183 consid. 4, 177 consid. 3 et la jurisprudence citée). Selon la jurisprudence du Tribunal administratif, pour interpréter des concepts juridiques indéterminés figurant dans un règlement communal dont la portée n'est pas imposée par le droit cantonal, il convient de s'en référer d'abord au système réglementaire élaboré par le législateur communal, étant précisé que l'autorité communale dispose à cet égard d'une certaine liberté sur laquelle l'autorité cantonale ne doit pas empiéter (ATA du 30 septembre 1998, AC 1998.0043; ATA du 27 avril 1999, AC 1999.0024).

bb) L'interprétation littérale de la notion d'exploitation agricole figurant à l'art. 75 al. 3 RPGA ne permet pas de trancher la question à résoudre. Les travaux préparatoires, plus particulièrement le préavis municipal relatif à l'adoption de cette disposition, ne le permettent pas davantage. Par conséquent, il y a lieu de recourir à une interprétation téléologique. L'objectif poursuivi par l'art. 75 RPGA est la préservation de la silhouette du village de Berolle, soit un but de protection du paysage et des sites. Pour atteindre cet objectif, il institue une interdiction de principe de toute nouvelle construction, même agricole, dans la zone agricole protégée. Seule est prévue une exception (art. 75 al. 3 RPGA) qui concerne, sous certaines conditions, les constructions "destinées au maintien et

au développement des exploitations agricoles existantes au moment de l'entrée en vigueur du règlement" (soit au moment de l'adoption de ce règlement le 8 septembre 1989 par le Conseil d'Etat). Selon les explications fournies par la municipalité (notamment lors de l'audience du 29 mai 2006), l'exception instituée par l'art. 75 al. 3 RPGA doit être interprétée de manière restrictive et viserait uniquement les exploitations agricoles comprenant, au moment de l'entrée en vigueur du règlement, des bâtiments situés dans la zone du village à proximité de la zone agricole protégée. Lors de l'élaboration du RPGA, les autorités communales auraient considéré qu'une interdiction de toute extension de ces bâtiments dans la zone agricole protégée pouvait porter un préjudice important à ces exploitations, raison pour laquelle elles auraient prévu, en application du principe de la proportionnalité, la faculté de déroger au principe de l'inconstructibilité. Bien qu'une telle volonté du législateur communal ne résulte pas explicitement des travaux préparatoires, le tribunal n'a pas de raison de mettre en doute les explications de la municipalité au sujet des objectifs qui étaient poursuivis par l'introduction d'une clause dérogatoire à l'art 75 al. 3 RPGA. On relève à cet égard que l'instauration d'une faculté de déroger à l'interdiction de bâtir dans la zone agricole protégée peut effectivement se comprendre en ce sens qu'elle doit permettre de tenir compte des investissements liés aux bâtiments existants: la réglementation communale permet ainsi aux bâtiments existants en zone du village de conserver toute leur utilité en autorisant les exploitants concernés à réaliser, si cela s'avère nécessaire, et pour autant que soient en outre remplies les conditions supplémentaires de l'art. 76 RPGA, des extensions en zone protégée. Cette faculté de pouvoir déroger au principe de l'inconstructibilité de la zone ne s'imposait pas en revanche pour une exploitation qui, comme celle du recourant, ne comprenait pas de bâtiments agricoles au moment de l'entrée en vigueur du règlement, mais se limitait à la garde de 15 agneaux sur une prairie. L'interprétation consistant à ne pas étendre l'exception de l'art. 75 al. 3 RPGA à de telles exploitations résulte ainsi d'une pesée des intérêts en présence, à savoir, d'une part, l'objectif de préservation du site et, d'autre part, les intérêts privés de certaines exploitations en raison de la localisation de leurs équipements, pesée des intérêts qui apparaît cohérente. A cela s'ajoute que, en toute hypothèse, le tribunal de céans doit, comme on l'a vu plus haut, faire preuve d'une certaine retenue s'agissant de la mise en cause de l'interprétation faite par une municipalité de notions juridiques indéterminées figurant dans un règlement communal. On relèvera enfin que l'OTerm, sur laquelle se fondent les recourants pour affirmer que leur exploitation existait en 1989, en se basant sur la reconnaissance tacite de leur exploitation par le Sagr à cette époque, a pour objet de définir certaines notions importantes de la législation agricole et règle la procédure de reconnaissance des exploitations (art. 1^{er} al. 1 OTerm). L'OTerm poursuit ainsi des objectifs distincts du RPGA puisqu'elle s'inscrit dans le cadre de la législation fédérale en matière de politique agricole. Cette ordonnance ne saurait par conséquent être déterminante pour interpréter une disposition d'un règlement communal sur les constructions qui, comme c'est le cas de l'art. 75 al. 3 RPGA, poursuit des objectifs d'aménagement du territoire et de protection des sites. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner plus avant si, sous l'angle de la législation agricole, l'exploitation des recourants était reconnue au moment de l'entrée en vigueur du RPGA, dans la mesure où, en toute hypothèse, cet élément ne saurait remettre en cause l'interprétation du règlement communal sur l'aménagement du territoire et les constructions faite par la municipalité.

E. 2

Les recourants invoquent une inégalité de traitement par rapport à d'autres propriétaires qui auraient été autorisés à faire certains aménagements dans la zone agricole protégée. a) Il y a

inégalité de traitement prohibée par l'art. 8 al. 1 Cst. 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. Selon la jurisprudence toutefois, le principe de la légalité de l'activité administrative prime celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi, lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut ainsi prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose (Cf. ATF du 1^{er} juillet 2004 dans les causes 1A.22/2004 et 1P.66/2004 et références). b) En l'occurrence, le tribunal a effectivement pu constater lors de la vision locale l'existence d'une propriété sise principalement en zone village et partiellement en zone agricole protégée où une clôture et une haie ont été implantés dans cette dernière zone. Les recourants ne sauraient toutefois en déduire une inégalité de traitement au sens de la jurisprudence mentionnée ci-dessus. Ces derniers n'ont ainsi pas démontré qu'un exploitant agricole se trouvant dans une situation comparable à la leur aurait obtenu une autorisation de construire un bâtiment agricole en zone agricole protégée. Partant, le grief relatif à l'égalité de traitement doit également être écarté.

3. Dès lors que le refus d'octroyer le permis de construire doit être confirmé en raison de la non-conformité du projet aux art. 75 et 76 RPGA, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres motifs de refus mis en avant par la municipalité et les griefs invoqués par les recourants à cet égard. Le recours des époux Ledermann doit par conséquent être rejeté. Selon l'art. 55 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives, l'arrêt règle le sort des frais et dépens, qui sont en principe supportés par la ou les parties qui succombent. Selon l'art. 55 al. 3 LJPA, lorsque l'équité l'exige, le tribunal peut répartir les frais entre les parties et compenser les dépens, ou laisser tout ou partie des frais à la charge de l'Etat. En l'occurrence, on constate que les recourants ont été amenés à mettre à l'enquête leur projet sur la parcelle no 4 en raison du refus du SAT d'entrer en matière en ce qui concerne le site préconisé par les autorités communales. Dans ces circonstances, l'équité exige de laisser une partie des frais de la cause à la charge de l'Etat et de mettre à la charge des recourants un émolument réduit de 1'000 francs. La Commune de Berolle ayant procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, il se justifie de lui allouer des dépens. Compte tenu de ce qui précède, ceux-ci sont mis à la charge des recourants et de l'Etat de Vaud (par l'intermédiaire du Département des infrastructures), chacun pour moitié.

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