

VD_OMNI AC.2009.0094 vom 19. Mai 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-05-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2009.0094

FR: VD_OMNI AC.2009.0094 du 19 mai 2010

IT: VD_OMNI AC.2009.0094 del 19 maggio 2010

Regeste

RACHEZ/Municipalité de Gilly, Service du développement territorial, ROLAZ | Projet de construction d'un hangar en zone agricole, qui ne respecte pas la distance à la limite du domaine public prévue par le règlement communal; l'octroi d'une dérogation se justifie en l'espèce; en effet, la distance à la limite fixée par le règlement communal est applicable à défaut de plan d'alignement, lequel poursuit les mêmes buts que les distances prévues par la loi sur les routes; or, le projet contesté respecte les distances d'alignement prévues par la loi sur les routes, de sorte que l'octroi d'une dérogation permet de respecter les buts recherchés par la loi; le refus de la dérogation aurait d'ailleurs pour effet d'obliger la commune à adopter un plan fixant les limites des constructions, dont l'emprise et le tracé correspondraient exactement aux alignements réglementaires résultant de la loi sur les routes; l'octroi de la dérogation permet ainsi d'éviter les effets trop rigoureux d'une disposition impérative dans une situation particulière; enfin, la dérogation ne porte pas atteinte à des intérêts publics importants ni ne heurte des intérêts privés prépondérants.

Erwägungen

E. 1

La Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal examine d'office et avec un plein pouvoir d'examen la recevabilité des recours qui lui sont soumis (art. 53 de l'ancienne loi sur la juridiction et la procédure administratives du 18 décembre 1989; ci-après: LJPA; voir aussi les arrêts TA AC.2006.0044 du 30 octobre 2006, AC.2003.0256 du 7 septembre 2004, AC.1999.0086 du 15 juillet 2004, AC.2002.0208 du 11 juillet 2003, AC.2000.0044 du 26 octobre 2000, AC.1994.0062 du 9 janvier 1996, AC.1993.0092 du 28 octobre 1993, AC.1992.0345 du 30 septembre 1993 et AC.1991.0239 du 29 juillet 1993). a) Selon l'art. 37 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." La notion d'intérêt digne de protection était identique à celle de l'art. 103 let. a de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (aOJ) de sorte que la jurisprudence fédérale relative à cette disposition était applicable pour définir la qualité pour recourir devant le Tribunal administratif (BGC février-mars 1996 p. 4489 ; voir arrêt AC.1995.0050 du 8 août 1996). Selon la jurisprudence fédérale traditionnelle, l'intérêt digne de protection peut être de fait ou de droit. Il permet au recourant de faire valoir ses droits lorsqu'il est menacé dans ses intérêts de nature matérielle, économique, idéale ou autre, par la décision contestée. Le recourant peut en outre invoquer la violation de dispositions de droit public qui n'ont pas pour but de protéger ses intérêts; mais lorsque la décision contestée favorise un tiers, la règle établie pour éviter l'action populaire veut que le recourant soit touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que quiconque, de façon spéciale et directe. Il doit être dans un rapport spécial, digne d'intérêt et

particulièrement étroit avec l'objet du litige (voir notamment les ATF 131 II 361 consid.

E. 1.2

p. 365; ATF 125 II 10 consid. 3a p. 15; ATF 121 II 39 consid. 2c/aa p. 43; 120 Ib 51-52 consid. 2a; 119 Ib 183-184 consid. 1c; 116 Ib 323-324 consid. 2a; ainsi que l'arrêt de principe ATF 104 Ib 248 et ss consid. 5 à 7). b) Par ailleurs, l'art. 89 al. 1 de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF; RS 173.110), qui a remplacé l'art. 103 let. a aOJ, définit de la manière suivante la qualité pour recourir pour le recours en matière de droit public. Le recourant doit avoir pris part à la procédure devant l'autorité précédente (let. a), il doit être "particulièrement" atteint par la décision attaquée (let. b) et avoir un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de celle-ci (let. c). Cette disposition reprend les exigences qui prévalaient sous l'empire de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire pour le recours de droit administratif (voir ATF du 10 juillet 2008 rendu dans la cause 1C_86/2008 consid. 3). Ainsi, la qualité pour recourir en matière de droit public est reconnue à celui qui est touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés ; et l'intérêt invoqué – qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais peut être un intérêt de fait – doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération; il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 133 II 249 consid. 1.3.1 p. 252). Ces conditions sont en principe réalisées quand le recours est formé par le propriétaire d'un immeuble directement voisin de la construction ou de l'installation litigieuses. Il peut en aller de même, selon la jurisprudence, en l'absence de voisinage direct mais quand une distance relativement faible sépare l'immeuble du recourant de la construction projetée (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174 où il est fait référence à des distances de 45 m, 70 m ou 120 m). La distance n'est toutefois pas l'unique critère pour déterminer si le voisin a un intérêt digne de protection. S'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse sera à l'origine d'immissions - bruit, poussières, vibrations, lumière, fumée - atteignant spécialement les voisins, même situés à une certaine distance, ces derniers peuvent avoir qualité pour recourir (cf. ATF 125 II 10 consid. 3a p. 15; 124 II 293 consid. 3a p. 303, 120 Ib 379 consid. 4c et les arrêts cités, voir aussi arrêt 1A.179/1996 du 8 avril 1997 in RDAF 1997 I p. 242). c) L'entrée en vigueur de la nouvelle loi vaudoise sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD; RSV 173.36) le 1er janvier 2009 n'a pas modifié notablement l'art. 37 LJPA. Selon l'art. 75 LPA-VD, a qualité pour former recours: toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a) et toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b). Le législateur a expressément refusé de faire dépendre la qualité pour agir d'une atteinte spéciale ou particulière, équivalente à l'art. 89 al. 1 let. b LTF. Cela signifie que les restrictions particulières qui seraient liées à cette condition ne sont pas applicables à la définition de la qualité pour recourir. En s'écartant du texte de l'art. 89 al. 1 LTF, le législateur cantonal a probablement estimé que la jurisprudence cantonale pouvait aussi se distancier d'une interprétation plus restrictive de la notion d'intérêt digne de protection de l'art. 89 al. 1 LTF, qui répondrait uniquement aux besoins et aux nécessités particulières d'une juridiction administrative de dernière instance fédérale, qui ne revoit que l'application du droit. d) La jurisprudence fédérale a en effet évolué dans un sens plus restrictif dans un arrêt du 20 juin 2007 concernant la Commune d'Ebikon. Sous l'angle de l'intérêt digne de protection au sens de l'art. 89 al. 1 let. c LTF, le

Tribunal fédéral a estimé que le recourant ne pouvait demander l'examen d'un projet de construction contesté qu'au regard des normes produisant un effet, juridique ou de fait, sur sa propre situation. Tel serait le cas lorsque l'application des dispositions relatives à la hauteur des constructions et à l'utilisation des possibilités de bâtir est de nature à influencer sur la situation du voisin, lequel ne serait pas habilité, en revanche, à invoquer des prescriptions régissant l'aménagement intérieur des locaux projetés (ATF 133 II 249 consid. 1.3.2 et 1.3.3 p. 253/254; cet arrêt a fait l'objet d'une note critique de la part d'Etienne Poltier, RDAF 2008 I p. 487ss). La pratique de la Cour de droit administratif et public, se référant à l'ATF 133 II 249, n'est pas uniforme. Certains arrêts reprennent la nouvelle exigence du Tribunal fédéral sur l'interprétation de la notion d'intérêt digne de protection (arrêts AC.2007.0306 du 18 août 2009, AC.2007.0094 du 22 novembre 2007), notamment en ce qui concerne l'aménagement de places de stationnement ou de balcons (arrêt AC.2007.0094, in RDAF I 2008 I p. 215ss, 292), ainsi que la construction de garages et de voies d'accès (arrêt AC.2007.0267 du 5 mai 2008), alors que d'autres arrêts ne se réfèrent pas aux nouvelles conditions restrictives de la jurisprudence fédérale (arrêts AC.2008.0250 du 25 février 2010 consid. 1d, AC.2009.0029 du 28 janvier 2010 consid. 1, AC.2008.0208 du 26 janvier 2010 consid. 1, AC.2008.0145 du 31 août 2009 consid. 1, AC.2008.0299 du 31 août 2009, AC.2008.0110 du 31 août 2009, AC.2009.0039 du 24 août 2009 consid. 1, AC.2008.0237 du 17 juillet 2009 consid. 1b), conditions qui semblent peu compatibles avec l'examen d'office auquel le tribunal doit procéder (arrêts AC.2009.0159 du 26 mars 2010 et AC.2009.0074 du 29 janvier 2010). e) Il se pose ainsi la question de savoir si la pratique issue de l'ATF 133 II 249 peut ou non être reprise par la Cour de droit administratif et public. Les cantons demeurent en effet libres de définir la qualité pour recourir plus largement que la nouvelle interprétation restrictive du Tribunal fédéral (ATF 135 II 145 consid. 5 p. 149). La jurisprudence cantonale s'était attachée à reprendre la définition donnée par la jurisprudence fédérale à la notion d'intérêt digne de protection, car les textes des anciens art. 37 LJPA et 103 let. a aOJ étaient identiques (voir arrêt AC.1995.0050 du 8 août 1996 consid. 1c). La situation n'est plus la même actuellement dès lors que le texte de l'art. 75 let. a LPA-VD se détache de celui de l'art. 89 al. 1 LTF. Il appartiendra ainsi à la Cour de droit administratif et public de rechercher dans quelle mesure elle peut ou non reprendre la nouvelle jurisprudence fédérale pour rechercher une définition de la qualité pour recourir la plus proche de la volonté du législateur cantonal qui a voulu se distancier du droit fédéral (voir sur ce point les arrêts AC.2009.0074 du 29 janvier 2010 et AC.2009.0072 du 11 novembre 2009). f) En l'espèce, les recourants sont propriétaires d'une parcelle voisine sur laquelle leur habitation est construite. Les aménagements extérieurs de leur villa donnent directement sur l'aire de manœuvre des véhicules d'exploitation du constructeur et la nouvelle construction projetée coupe la vue dont ils bénéficient depuis leur terrasse. Ils invoquent les dispositions régissant l'implantation des constructions agricoles et viticoles hors des zones à bâtir, celles relatives à l'ordre des constructions ainsi que celles concernant les distances à respecter par rapport au domaine public. Or, l'admission de l'un ou l'autre de ces moyens entraînerait l'annulation du permis de construire, ce qui constituerait un avantage de fait permettant de leur reconnaître un intérêt digne de protection à contester la décision levant leur opposition et délivrant le permis de construire (arrêt AC.2009.0159 du 26 mars 2010 consid. 1f).

E. 2

Selon l'art. 22 al. 2 let. a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), une autorisation de construire peut être délivrée si la construction est

conforme à l'affectation de la zone. La parcelle n° 289 propriété du constructeur, sur laquelle le hangar litigieux est projeté, est située en zone agricole selon le plan général d'affectation de la Commune de Gilly et son règlement approuvés par le Conseil d'Etat le 18 décembre 1992. a) Selon l'art. 16a al. 1 1^{ère} phrase LAT, les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone agricole. Cette définition correspond à celle que la jurisprudence avait élaborée sur la base de l'ancien art. 16 LAT: seules les constructions dont la destination correspond à la vocation agricole du sol peuvent donner lieu à une autorisation ordinaire au sens de l'art. 22 LAT. Aux termes de l'art. 34 al. 4 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), une autorisation ne peut être délivrée sur la base de l'art. 16a LAT que si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question (let. a), si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu (let. b), et s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (let. c). b) L'art. 25 al. 2 LAT précise que pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. Cette disposition a été concrétisée en droit cantonal aux art. 81 et 120 al. 1 let. a de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11). Selon l'art. 81 LATC, pour tous les projets de construction ou de changement de l'affectation d'une construction ou d'une installation existante situés hors de la zone à bâtir, le département décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. Cette décision ne préjuge pas de celle des autorités communales (al. 1). Par ailleurs, lorsque la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination, cette autorisation est accordée à condition qu'aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose et que le terrain soit équipé (al. 2). Quant à l'art. 120 al. 1 let. a LATC, il dispose que les constructions hors des zones à bâtir ne peuvent être construites, reconstruites, agrandies, transformées ou modifiées dans leur destination, sans autorisation spéciale. Selon l'art. 121 al. 1 let. a LATC, le département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions est compétent pour les constructions prévues à l'art. 120 al. 1 let. a LATC. Selon l'annexe II au règlement du 19 septembre 1986 d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC; RSV 700.11.1), l'autorité compétente, pour délivrer les autorisations pour les constructions hors des zones à bâtir, est le Département de l'économie. Le Service du développement territorial (le SDT) bénéficie très vraisemblablement d'une délégation de compétence du département dans le domaine des constructions hors des zones à bâtir. c) En l'espèce, le SDT a indiqué que le déficit de locaux d'exploitation rendait nécessaire la construction du hangar litigieux, lequel permettra de regrouper et de rationaliser les surfaces nécessaires à l'exploitation (cf. synthèse CAMAC du 9 février 2009). Au surplus, l'implantation du hangar en bordure de routes, proche du village et dans un environnement largement bâti, répond à l'exigence du regroupement de ces constructions selon l'art. 83 al. 3 RLATC et à l'utilisation mesurée du sol selon les art. 1 et 3 LAT (cf. synthèse CAMAC précitée). Le représentant du SDT a confirmé cette position lors de l'audience du tribunal le 17 novembre 2009 en indiquant que le lieu d'implantation permettait d'éviter le mitage du paysage et que l'extension projetée était utile et nécessaire à l'exploitation du constructeur dont les locaux d'exploitation dans le village n'étaient plus adaptés (cf. compte rendu résumé de l'audience). L'autorité cantonale compétente a ainsi considéré que le projet litigieux était conforme à l'affectation de la zone

agricole au sens des art. 16a LAT et 34 OAT. Les recourants ne le contestent pas, mais ils indiquent que le constructeur disposerait d'autres possibilités d'emplacement. Ce dernier a toutefois précisé, lors de l'audience du tribunal, les motifs qui l'ont amené à choisir l'emplacement projeté (cf. compte rendu résumé de l'audience). En effet, il a relevé, d'une part, que le bail des locaux qu'il louait dans le village ne serait pas forcément reconduit. Il lui a même été indiqué par les propriétaires de rechercher d'autres solutions. D'autre part, la parcelle n° 243 dont il est copropriétaire est située dans le périmètre d'un plan de quartier qui ne permet pas l'édification de bâtiments en relation avec une activité viticole, et une autre parcelle dont il est propriétaire se trouve dans une zone viticole protégée (coteaux). Les autres parcelles dont il était propriétaire ont été vendues ou échangées (cf. courrier du constructeur du 22 décembre 2009). En outre, le rural dont il dispose dans le village, attenant au rural loué, ne serait pas suffisant à lui seul pour envisager une exploitation rationnelle en raison de la perte des locaux attenants loués; de plus, les locaux actuels, même avec la surface louée, seraient actuellement déjà trop petits. Enfin, la possibilité de construire le hangar litigieux du côté opposé à la villa des recourants a été étudiée; un projet avait été présenté à la municipalité, qui l'avait refusé en raison de son impact défavorable dans le paysage à l'entrée du village; d'autres problèmes liés au faîte, aux niveaux et aux pentes se posaient d'ailleurs aussi (cf. compte rendu résumé de l'audience). Au demeurant, l'emplacement projeté permet une exploitation rationnelle, car il est proche du village et par conséquent du centre de vente du constructeur; il permet également de regrouper et de rationaliser les surfaces nécessaires à l'exploitation, puisque le hangar litigieux jouxtera le bâtiment existant sur la parcelle n° 289, qui est déjà utilisé par le constructeur pour son activité, à des fins de stockage (cf. compte rendu résumé de l'audience). d) En définitive, le tribunal considère ainsi que l'emplacement projeté s'impose compte tenu de l'ensemble des circonstances à prendre en considération, et qu'aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose. Il convient de déterminer encore si l'intérêt privé des recourants s'opposerait à la construction projetée. A cet égard, il convient d'examiner les griefs des recourants concernant la conformité de la construction projetée avec la réglementation communale, qui a aussi pour but de protéger les intérêts des propriétaires voisins notamment en ce qui concerne les règles fixant l'implantation des constructions.

E. 3

Les recourants invoquent l'art. 39 du règlement communal sur le plan général d'affectation et la police des constructions (ci-après: RPGA). Cette disposition, qui se trouve dans le chapitre VI relatif à la zone agricole, prévoit que l'ordre non contigu est obligatoire dans la zone. a) L'ordre non contigu a pour but, en imposant certaines distances jusqu'aux propriétés voisines ou entre bâtiments situés sur une même parcelle, non seulement d'assurer certaines conditions d'hygiène ainsi qu'une protection contre la propagation des incendies, mais aussi de créer des espaces libres pour améliorer la qualité de vie des habitants (v. RDAF 1993, 195, spéc. 202 ss ; cf. Jean-Luc Marti, Distances, coefficients et volumétrie des constructions en droit vaudois, thèse Lausanne 1988, p. 40). Selon la jurisprudence du Tribunal administratif (actuellement la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal), l'ordre non contigu n'exclut pas que plusieurs éléments de construction soient accolés de façon à constituer un bâtiment unique, pour autant que les règles sur la dimension des constructions et la distance aux limites ou entre bâtiments soient respectées; que ces éléments constituent des entités distinctes, ainsi deux duplex juxtaposés, plutôt qu'interdépendantes, ainsi deux ailes d'un même logement, importe peu, dès lors que ces entités forment un tout homogène (RDAF 1993, p. 195, spéc. 202 et 203). b) Dans sa

jurisprudence, le Tribunal administratif a défini à de nombreuses reprises les critères servant à distinguer la présence d'un seul bâtiment de celle de plusieurs bâtiments juxtaposés, jumelés ou mitoyens. Il s'est basé pour ce faire sur un faisceau d'indices comprenant la destination respective des constructions en cause et leur liaison fonctionnelle avec les éventuels locaux communs, leurs dimensions, la surface de plancher respective de chaque construction, la conception architecturale et les matériaux des revêtements extérieurs, l'apparence extérieure, en particulier l'impression donnée à un observateur, ainsi que les objectifs de la planification cantonale, régionale et communale dans le domaine concerné. Ces critères sont appliqués en fonction des caractéristiques propres de chaque cas particulier en tenant compte de l'ensemble des circonstances pour déterminer si le constructeur tente de détourner les buts des règles caractérisant l'ordre non contigu. Ces mêmes critères doivent être appliqués pour définir si l'on est en présence de deux bâtiments juxtaposés ou de deux bâtiments totalement séparés devant respecter les règles de l'ordre non contigu (arrêts AC.2006.0240 du 31 octobre 2007; AC.2006.0055 du 28 juin 2007; AC.2006.0241 du 20 juin 2007; AC.2005.0252 du 27 avril 2006; AC.2005.0167 du 8 mars 2006). c) En l'espèce, la nouvelle construction projetée est accolée au hangar existant et elle en assure son prolongement en direction du nord. L'implantation du nouveau corps de bâtiment est légèrement décalée à l'est par rapport au hangar existant afin d'assurer le respect de la limite des constructions le long de la route cantonale 40d (Gilly-Bursins). Le gabarit général de l'agrandissement est comparable à l'existant avec une hauteur au faîte similaire. De même, la direction des faîtes est identique tout comme les matériaux de couverture de la toiture. Certains éléments de façade du nouveau corps de bâtiment reprennent les éléments de doublage en bois du hangar existant, et l'ensemble forme du point de vue esthétique et de l'intégration un ensemble cohérent, équilibré et harmonieux. L'ensemble donne en outre l'impression à un observateur d'une seule construction, c'est-à-dire d'un seul bâtiment constitué par un hangar préexistant prolongé par un nouveau corps de bâtiment qui s'intègre par sa forme, sa volumétrie, ses matériaux de construction, et sa conception architecturale, à la construction existante pour former un tout. En effet, la porte existante permettra de les relier (contrairement aux plans, elle ne sera pas démolie; cf. compte rendu résumé de l'audience). Le hangar actuel sera toujours utilisé pour stocker le matériel, de sorte que le constructeur pourra y transporter un certain type de matériel depuis le hangar projeté (cf. compte rendu résumé de l'audience). Une liaison fonctionnelle existe ainsi entre les deux bâtiments. En outre, du point de vue de l'aspect extérieur, les deux bâtiments apparaissent comme un tout homogène. Dans ces circonstances, l'art. 39 RPGA est respecté.

E. 4

Les recourants invoquent enfin la violation de l'art. 40 RPGA, qui se trouve également dans le chapitre VI relatif à la zone agricole. Cette disposition prévoit que la distance entre un bâtiment et la limite de la propriété voisine ou du domaine public, s'il n'y a pas de plan d'alignement, est de 10 m au minimum. a) La loi sur les routes du 10 décembre 1991 (LRou; RSV 725.01) fixe, à défaut de plan fixant la limite des constructions, les distances minimales à respecter lors de la construction de tout bâtiment ou annexe le long d'une route. Selon l'art. 36 al. 1 LRou, la distance à respecter est de 10 m pour les routes communales de 1ère classe à l'intérieur des localités (let. b), de 10 m pour les routes cantonales secondaires hors des localités et de 7 m à l'intérieur des localités (let. c). La distance est mesurée depuis l'axe de la chaussée, délimitée par les voies de circulation principales (art. 36 al. 2 LRou). La parcelle n° 289 est longée à l'ouest par la route

cantonale 40d (Gilly-Bursins), qui est une route cantonale secondaire à l'intérieur de la localité (art. 36 al. 1 let. c LRou; voir art. 1 du règlement sur la classification des routes cantonales du 25 mars 1998, RCRC ; RSV 725.01.2), et à l'est par la route de la Gare, qui est une route communale de 1ère classe dans la localité. Dès lors que la commune n'a pas adopté de plan fixant la limite des constructions le long de ces deux routes dans le secteur en cause, les distances à respecter par le projet contesté sont de 7 m à l'axe de la route sur le côté ouest de la parcelle n° 289, et de 10 m à l'axe de la route sur le côté est. Mais il se pose encore la question de savoir si la distance de 10 m à la limite de propriété prévue par l'art. 40 RPGA doit s'appliquer à la distance au domaine public résultant de l'application de l'art. 36 LRou. b) L'art. 40 RPGA est formulé de la manière suivante : "La distance entre un bâtiment et la limite de la propriété voisine ou du domaine public, s'il n'y a pas de plan d'alignement, est de 10 mètres au minimum." La législation spéciale définit pour les routes d'une part, et pour les lacs et cours d'eau d'autre part, la réglementation applicable au domaine public. Pour les routes, l'art. 36 LRou règle la distance à respecter pour toute construction le long des routes, faisant partie du domaine public cantonal ou communal à défaut de plan fixant la limite des constructions. Pour les eaux, l'art. 2a de la loi du 3 décembre 1957 sur la police des eaux dépendant du domaine public (LPDP; RSV 721.01) fixe à une distance de 10 m de la limite du domaine public l'espace du cours d'eau inconstructible prévu par l'art. 21 de l'ordonnance fédérale du 2 novembre 1994 sur l'aménagement des cours d'eau (OACE; RS 721.100.1). L'art. 12 al. 1 LPDP soumet à l'exigence d'une autorisation du département en charge du Service des eaux, sols et assainissement, les ouvrages ou interventions à moins de 20 m de la limite du domaine public des cours d'eau et à moins de 10 m de la limite du domaine public des lacs (let. b), et toute excavation à moins de 20 m de distance de la limite du domaine public des lacs (let. c). Les législations spéciales régissant le domaine public des routes ou des lacs et cours d'eau réglementent de manière précise la question des travaux qui peuvent être autorisés sur les fonds voisins du domaine public, en fixant notamment des distances minimales à observer en fonction des caractéristiques particulières et propres à la fonction et à l'usage du domaine public en cause. c) Il se pose donc la question de savoir si une commune peut fixer, dans la réglementation applicable aux plans d'affectation, en application de l'art. 47 al. 2 ch. 1 LATC, des règles sur les distances à respecter par rapport au domaine public plus restrictives ou plus sévères que la réglementation spéciale sur le domaine public, pour des buts propres de police des constructions ou des objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme. A cet égard, le Tribunal administratif a déjà examiné à Aubonne (AC.2002.0137 du 17 décembre 2002) la portée d'une disposition réglementaire comparable à celle de l'art. 40 RPGA, qui fixait, dans la zone de faible densité, la distance à respecter entre bâtiment et limite de propriété de la manière suivante: "La distance minimum entre bâtiment et limite de propriété voisine ou du domaine public, s'il n'y a pas d'alignement, est de 6 m." La municipalité avait interprété cette disposition en ce sens que la distance de 6 m s'appliquait par rapport à la limite d'un fonds privé, alors que cette distance était fixée par l'art. 36 LRou par rapport à la limite du domaine public en l'absence d'un plan d'alignement. La notion de plan d'alignement visait tant un plan communal fixant la limite des constructions que les alignements fixés par les distances légales de l'art. 36 LRou. Le tribunal avait toutefois estimé, en se référant à un avis de doctrine (Zen-Ruffinen & Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction expropriation doctrine, Berne 2001, n° 861 p. 377), qu'en cas de conflits entre plusieurs normes de droit public fixant des distances, il était préférable d'appliquer la distance la plus grande. Le tribunal s'est écarté

de l'interprétation de la municipalité selon laquelle les distances fixées par l'art. 36 LRou tiendraient lieu de plan d'alignement et primeraient la règle communale pour déterminer la distance à la limite du domaine public. Le tribunal observait aussi que l'art. 36 LRou réservait précisément les plans fixant les limites des constructions. Le tribunal relevait de même que cette interprétation correspondait à l'application d'une autre disposition du règlement communal précisant que pour toutes les constructions situées en bordure d'une voie publique, les distances fixées par la loi sur les routes étaient applicables dans les cas où la règle communale fixait une distance inférieure. Le sens et la portée de ces deux normes convergeaient en ce sens que la résolution du conflit était donnée par la règle selon laquelle, en l'absence d'un plan communal fixant la limite des constructions, les distances prévues par l'art. 36 LRou sont applicables de manière impérative en tant que distances minimales à observer, lorsqu'elles sont plus restrictives à l'égard du constructeur que ne l'est la réglementation communale (arrêt AC.2002.0137 du 17 décembre 2002 consid. 2c/ bb). En application de cette jurisprudence, le tribunal doit constater en l'espèce que le projet litigieux a été implanté en respectant la distance de l'alignement fixée par l'art. 36 al. 1 LRou, mais qu'il ne respecte pas la distance de 10 m applicable en l'absence d'un plan d'alignement, soit un plan communal fixant la limite des constructions. La commune n'a en effet pas adopté de plan fixant les limites des constructions dans le secteur en cause.

E. 5

a) La municipalité estime toutefois que le projet pourrait faire l'objet d'une dérogation en application de l'art. 87 RPGA. Cette disposition est formulée de la manière suivante: "Exceptionnellement, la Municipalité peut autoriser des dérogations aux prescriptions entrant dans le cadre fixé par l'art. 85 LATC concernant l'ordre et les dimensions des constructions. (...)" Quant à l'art. 85 LATC, il comporte les précisions suivantes: "Dans la mesure où le règlement communal le prévoit, des dérogations aux plans et à la réglementation y afférente peuvent être accordées par la municipalité pour autant que des motifs d'intérêt public ou des circonstances objectives le justifient. L'octroi de dérogations ne doit pas porter atteinte à un autre intérêt public ou à des intérêts prépondérants de tiers. (...)" L'art. 85 LATC avait, jusqu'à son abrogation par la loi du 14 novembre 1995 (BGC novembre 1995, p. 2958; FAO 1995, p. 479), la teneur suivante: "Dans la mesure où le règlement communal le prévoit, la municipalité peut accorder des dérogations de minime importance lorsque la topographie, la forme des parcelles, les accès, l'intégration ou la conception des constructions imposent des solutions particulières et s'il n'en résulte pas d'inconvénients majeurs. Lorsque ces dérogations portent: a) sur les règles concernant la distance entre un bâtiment et la limite de propriété; b) sur les règles concernant la surface minimale des parcelles ou le coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol, ces règles doivent dans la même zone, être respectées sur un ensemble formé par la parcelle en cause et une ou des parcelles voisines; ces dérogations doivent faire l'objet d'une mention au registre foncier sur les parcelles en cause; la réquisition de mention est accompagnée d'un plan coté." L'ancien art. 85 al. 2 LATC a fait l'objet de critiques par la doctrine, car si l'atteinte à la réglementation était entièrement corrigée, il n'y avait plus de dérogation, mais un transfert de coefficient d'une parcelle à l'autre comme celui prévu par l'art. 83 LATC (voir Raymond Didisheim, Modifications de limites et dérogations en droit vaudois de la construction: quelques réflexions à propos des articles 83 et 85 LATC, in RDAF 1991, 400ss, p. 417 et 418). L'ancien alinéa 2 de l'art. 85 LATC a donc été supprimé et la disposition a aussi été modifiée, afin de "permettre aux municipalités de déroger à leurs prescriptions réglementaires, en dehors des cas de minime importance, même si elles ne

disposent pas de prescription spécifique et précise pour chaque objet " (BGC novembre 1995, p. 2712). b) Par ailleurs, l'autorité qui statue sur une demande de dérogation doit encore respecter certains principes: tout d'abord, elle n'est pas tenue d'accorder la dérogation et elle dispose d'un pouvoir d'appréciation; il n'existe pas un droit à l'obtention d'une dérogation (Ruch , Commentaire LAT, ad. art. 23 N° 17, voir aussi ATF 99 Ia 471 consid. 3a; André Grisel , Traité de droit administratif, vol. I p. 413). Ensuite, l'octroi de la dérogation doit respecter les buts recherchés par la loi et elle sert avant tout à éviter des solutions trop rigoureuses en présence d'une situation spéciale (Ruch, op. cit., ad. art. 23 N° 11; ATF 107 Ia 212 ss; DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, ad art. 23 N° 6 et 7 p. 278); en outre, la dérogation ne peut porter atteinte à des intérêts publics importants ou heurter des intérêts privés prépondérants; elle doit résulter d'une pesée globale d'intérêts, prenant en compte l'ensemble des circonstances (Augustin Macheret , La dérogation en droit de la construction, règles et exceptions, séminaire du droit de la construction, Fribourg 1983). Enfin, la dérogation doit s'inscrire dans le processus de planification défini par le droit fédéral selon lequel la destination du sol est fixée par les plans d'affectation (art. 14 LAT) dans une procédure assurant la protection juridique (art. 33 LAT) et la participation de la population (Ruch op. cit. ad. art. 23 N° 9; voir arrêt AC.2000.0087 du 6 mars 2001 consid. 1b, voir aussi ATF 116 Ib 53-54 consid. 3a, ATF 1C 196/2007 du 27 février 2008 consid. 5.3). c) En l'espèce, la municipalité estime que la dérogation se justifie car la construction projetée s'implante en continuation d'un bâtiment qui se trouve pratiquement le long de la voie publique et que les distances légales de la loi sur les routes sont respectées. La municipalité relève aussi que la parcelle serait pratiquement dans les faits en zone à bâtir, avec un terrain entouré de trois côtés par des voies publiques et non des propriétés de tiers, pour lesquelles la distance de 10 m était prévue. La dérogation permettait en outre une utilisation rationnelle de la parcelle déjà construite en évitant de nouvelles emprises dans des secteurs viticoles non construits. aa) Le texte de l'art. 87 RPGA semble limiter les dérogations aux prescriptions concernant l'ordre et les dimensions des constructions et il se pose la question de savoir si la dérogation peut aussi s'appliquer à l'implantation des constructions par rapport au domaine public. A cet égard, et selon la jurisprudence fédérale, une disposition dérogatoire exceptionnelle n'a pas à être toujours interprétée restrictivement. C'est plutôt de cas en cas qu'il s'agira de trouver la solution adéquate. Ainsi, la disposition exceptionnelle peut avoir été édictée pour éviter les effets trop rigoureux, voire les conséquences absurdes, d'une disposition impérative. L'exception pourra même devenir la règle pour un type de situations particulières dans lesquelles l'application du principe général conduirait à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus (ATF 108 Ia 74 consid. 4a p. 79). Or, les règles concernant l'ordre et les dimensions des constructions sont nécessairement liées à celles qui fixent l'implantation des constructions. En effet, selon l'art. 9 RPGA, l'ordre non contigu, applicable à la zone agricole (art. 39 RPGA), se caractérise précisément par les distances à observer entre bâtiments et limite de propriété; ainsi, les dérogations prévues par la réglementation communale s'appliquent aussi aux distances à observer à la limite de propriété. bb) L'octroi de la dérogation doit encore respecter les buts recherchés par la loi pour éviter des solutions trop rigoureuses. A cet égard, le tribunal constate que le projet contesté respecte les distances d'alignement légales. Or, les distances prévues par l'art. 36 al. 1 LRou pour la construction de bâtiments le long des routes ont les mêmes buts que les plans d'alignement ou plans fixant les limites des constructions, qui tendent à réserver les espaces nécessaires à la modification du tracé de la route ou à son élargissement, ainsi qu'à assurer la sécurité du

trafic (Jean-Luc Marti, op. cit., p. 119-120). Il est vrai qu'un plan d'alignement peut s'écarter des distances prévues par l'art. 36 al. 1 LRou également pour des motifs d'urbanisme, visant par exemple à permettre le maintien des caractéristiques urbaines d'une rue, mais de tels plans fixent en principe des distances moins importantes que celles de la loi sur les routes, en raison de la proximité des constructions existantes avec l'espace de la rue. Il n'en demeure pas moins que le plan d'alignement n'est admissible et ne peut être approuvé que s'il répond en premier lieu aux impératifs essentiels de sécurité du trafic. En réservant les plans d'alignement à l'art. 40 RPGA, la règle communale poursuit donc au moins les mêmes objectifs particuliers de sécurité du trafic que ceux des distances légales de la loi sur les routes, de sorte que la dérogation à la distance à la limite de propriété permet de respecter les buts recherchés par la loi. Le refus de la dérogation aurait d'ailleurs pour effet d'obliger la commune à adopter un plan fixant les limites des constructions, dont l'emprise et le tracé correspondraient exactement aux alignements réglementaires de la loi sur les routes; l'octroi d'une dérogation permet précisément d'éviter une telle conséquence.

cc) Enfin, la dérogation ne peut porter atteinte à des intérêts publics importants ou heurter des intérêts privés prépondérants; elle doit résulter d'une pesée globale d'intérêts, prenant en compte l'ensemble des circonstances. En ce qui concerne l'intérêt public, le tribunal constate que l'octroi de la dérogation permet d'éviter une nouvelle emprise sur un secteur viticole (voir consid. 2c ci-dessus). La dérogation permet d'utiliser un terrain agricole déjà construit, situé à proximité du centre d'exploitation du constructeur, enserré dans les zones à bâtir existantes et bénéficiant des équipements et des accès adéquats pour l'utilisation prévue. Pour apprécier les intérêts privés opposés à l'octroi de la dérogation, le tribunal peut se référer à la jurisprudence rendue en application de l'art. 39 al. 4 RLATC, disposition précisant que la construction de dépendances dans les espaces réglementaires peut être autorisée pour autant qu'elles n'entraînent aucun préjudice pour le voisinage. La condition de l'absence de préjudice pour les voisins doit en effet être interprétée, selon une jurisprudence constante, en ce sens que l'ouvrage projeté ne doit pas entraîner d'inconvénients appréciables, c'est-à-dire supportables sans sacrifices excessifs (arrêts AC.2005.0276 du 23 novembre 2006; AC.2001.0255 du 21 mars 2002). En l'espèce, la dérogation permet l'édification d'un nouveau volume construit qui prive les recourants d'une partie de la vue dont ils bénéficient actuellement en direction du sud. En outre, le projet prévoit un atelier avec un garage pour la vendangeuse donnant sur la partie est du terrain situé à proximité de la parcelle des recourants. Mais ce terrain est séparé de l'habitation des recourants par la route cantonale 40d (reliant Gilly à Bursins) et l'inspection locale a permis de constater que la terrasse aménagée dans le jardin des recourants à l'ouest de la villa était protégée du projet contesté par une arborisation importante. De plus, l'ensemble de l'activité liée aux nouveaux locaux d'exploitation (livraison et chargement des bouteilles, vendange) se déroule de l'autre côté du bâtiment projeté, au sud, et n'entraînera pas d'inconvénients pour les recourants. En définitive, il ressort de la pesée des intérêts que l'intérêt public à l'octroi de la dérogation est prépondérant à l'intérêt privé des recourants. L'octroi de la dérogation ne va pas en effet au-delà des nuisances qui ne seraient pas supportables sans sacrifices excessifs et n'entraîne pas une gêne excessive au sens de la jurisprudence (voir arrêts AC.2009.0116 du 15 février 2010 et AC.2008.0110 du 31 août 2009).

E. 6

Il résulte ainsi des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et les décisions attaquées maintenues. Il appartient encore au tribunal de statuer sur le sort des frais et

dépens. A cet égard, le tribunal constate que la municipalité n'a pas fait état de l'éventuelle dérogation qui pouvait être accordée en application de l'art. 87 RPGA dans la décision attaquée et n'a pas mentionné non plus une telle dérogation dans l'avis d'enquête. Compte tenu de ces circonstances, le tribunal estime qu'il y a lieu de compenser les dépens et de mettre un émolument de justice réduit à 1'000 fr. à la charge des recourants.

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