

VD_OMNI AC.2011.0264 vom 8. August 2012

VD Tribunal cantonal, 2012-08-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2011.0264

FR: VD_OMNI AC.2011.0264 du 8 août 2012

IT: VD_OMNI AC.2011.0264 del 8 agosto 2012

Regeste

VIOGET/Municipalité de Carrouge, Service du développement territorial | Les zones de verdure situées en localité, soit à l'intérieur du milieu bâti ou devant lui être attribuées, ne sont pas "hors zone à bâtir" au sens des art. 24ss LAT, dont les règles leur sont en conséquence inapplicables. En l'occurrence, on doit considérer, contrairement à l'appréciation du SDT, que le secteur dans lequel se trouve la parcelle en cause, supportant déjà un bâtiment et qui est quasi entièrement colloquée en zone de verdure, fait partie intégrante du milieu bâti. Les travaux projetés ne sauraient être autorisés sur la base de l'art. 22 LAT et de la réglementation communale. Aucun motif ne justifie non plus que les travaux soient autorisés en dérogation à la réglementation applicable ni sur la base de l'art. 80 LATC. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

En matière d'autorisations de police, l'autorité de recours applique les règles en vigueur au moment où elle statue lorsque le droit s'est modifié en cours de procédure (cf. AC.2010.0021 du 6 février 2012 consid. 2; AC.2007.0023 du 29 août 2007 consid. 4; AC.2006.0121 du 7 mai 2007 consid. 2; AC.2006.0249 du 29 mars 2007 consid. 4b, et les références citées), sauf disposition transitoire contraire (cf. PE.2010.0579 du 6 avril 2011 consid. 2c; ATAF B-7126/2008 du 20 juillet 2010 consid. 2; ATF 121 V 97 consid. 1a; Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2 e éd., Berne 1994, p. 175; André Grisel, Traité de droit administratif, vol. I, 2 e éd., Neuchâtel 1984, p. 153 ss et les références citées). En l'espèce, la décision du SDT et celle de la municipalité rejetant la demande de permis de construire l'ont été les 20, respectivement 29 septembre 2011, soit lorsque l'aPA et l'aRPE étaient encore en vigueur. Selon cette réglementation, la parcelle n° 345 était colloquée pour partie en zone de verdure, pour partie en zone du village. Elle l'est désormais entièrement en zone de verdure, exception faite d'une bande d'un peu moins de 200 m

E. 2

a) Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée; il convient notamment de ménager dans le milieu bâti de nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbres (art. 3 al. 3 let. e de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT; RS 700]). Les zones à protéger comprennent notamment les paysages d'une beauté particulière, d'un grand intérêt pour les sciences naturelles ou d'une grande valeur en tant qu'éléments du patrimoine culturel (art. 17 al. 1 let. b LAT). Le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation (art. 18 al. 1 LAT). Les plans et les règlements d'affectation peuvent contenir des dispositions relatives notamment aux paysages, aux sites, aux rives de lacs et de cours d'eau, aux localités et aux ensembles ou aux bâtiments méritant protection

(art. 47 al. 2 ch. 2 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; RSV 700.11]), à la création et à la préservation d'espaces verts par référence notamment au coefficient vert ainsi qu'à la plantation et à la protection des arbres (ch. 4), à la création d'emplacements de délasserement tels que terrains ou locaux de récréation, places et pistes de sports, places de jeux, campings et caravanings résidentiels et de lieux d'amarrage pour bateaux (ch. 5). Les zones protégées sont destinées en particulier à la protection des sites, des paysages d'une beauté particulière, des rives de lacs et de cours d'eau, des réserves naturelles ou des espaces de verdure; seules peuvent y être autorisées les constructions et les installations conformes au but assigné à la zone, ne portant pas préjudice à l'aménagement rationnel du territoire et au site ou imposées par leur destination, si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 54 al. 1 LATC). Des mesures de protection adéquates peuvent également être prescrites notamment pour les zones à bâtir (art. 54 al. 2 LATC).

b) L'art. 20.1 RPGA prévoit ce qui suit: " La zone de verdure est affectée à des aménagements de surface et au dégagement de certaines parties boisées du territoire. Sur cette surface en nature de pré, de verger, de jardin ou de places, les seules réalisations admises ou qui peuvent être autorisées sont: - des voies de circulation et des aménagements paysagers - des équipements de loisir et de détente à ciel ouvert. " Le SDT, après avoir constaté que les travaux projetés n'étaient pas conformes à l'affectation de la zone agricole, a refusé, dans la mesure où la parcelle n° 345 se trouvait alors partiellement en zone de verdure, l'octroi d'une autorisation exceptionnelle au recourant, considérant que les conditions posées aux art. 24ss LAT à de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation hors de la zone à bâtir n'étaient pas remplies. Il a ainsi estimé, ce qu'il a d'ailleurs confirmé dans son écriture du 2 juillet 2012, que les travaux projetés devaient être examinés au regard des règles relatives aux constructions en dehors des zones à bâtir. La construction dans une zone de verdure ne nécessite néanmoins pas forcément une autorisation pour construction hors zone à bâtir au sens des art. 24ss LAT. En effet, les zones de verdure situées en localité, soit à l'intérieur du milieu bâti ou devant lui être attribuées, et qui font dès lors partie intégrante du milieu bâti, ne sont pas "hors zone à bâtir" au sens des art. 24 LAT, dont les règles leur sont en conséquence inapplicables (Droit fédéral et vaudois de la construction, LAT – OAT – LATC – RLATC annotés, Benoît Bovay, Raymond Didisheim, Denis Sulliger, Thierry Thonney, 2010, ch. 3 ad art. 3 al. 3 let. e LAT; ch. 3.3 ad art. 54 LATC; Muggli in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2009, n. 23 ad Remarques préliminaires relatives aux art. 24 à 24d et 37a LAT; Piermarco Zen-Ruffinen et Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 264). Le Tribunal fédéral a ainsi jugé que la zone de verdure du droit genevois, où se trouve colloquée la promenade de St-Antoine à Genève, sert à aménager dans le milieu bâti de la verdure et des arbres (art. 3 al. 3 let. e LAT) et constitue une des zones d'affectation excluant les constructions comme les cantons peuvent en prévoir (art. 18 al. 1 LAT), avec cette conséquence que les autorisations de construire doivent être délivrées en application des art. 22 et 23 LAT et non pas de l'art. 24 LAT (ATF 116 Ib 377 consid. 2a; cf. également AC.1996.0158 du 16 janvier 1997 consid. 3; AC.1995.0070 du 23 décembre 1996, publié in RDAF 1997 I 188 consid. 3d, et les références citées; voir aussi note de François Zürcher, *ibid.*, p. 174/175). Quand une zone de l'art. 18 LAT fait ainsi partie de la zone à bâtir, la procédure ordinaire d'autorisation de construire prévue à l'art. 22 LAT est applicable et les dérogations sont réglées par le droit cantonal en vertu de l'art. 23 LAT. En revanche, lorsqu'une zone de l'art. 18 LAT entre en ligne de compte pour régler l'affectation du sol

hors des zones à bâtir, soit pour la réalisation d'un projet déterminé, soit pour régler un mode d'utilisation du sol inhérent aux lieux (par exemple, une plage, une zone de détente ou de protection), la planification doit tenir compte de la condition relative à l'implantation imposée par la destination. Les constructions qui respectent la destination de la zone sont alors autorisées selon l'art. 22 LAT, mais l'art. 24 LAT reste applicable pour les constructions et installations non conformes à la destination de telles zones; l'autorité cantonale compétente selon l'art. 25 al. 2 LAT doit procéder au contrôle prévu par l'art. 25 al. 1 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) pour tous les projets touchant la zone (Brandt/Moor in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2009, n. 9 ad art. 18, et les références citées aux notes 20 et 21). La zone à laisser libre de construction, connue notamment en droit zurichois ("Freihaltezone"), remplit la double fonction de protection du paysage et de la nature d'une part, et de zone de détente d'autre part (Brandt/Moor in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2009, n. 45ss ad art. 18, et les références citées). Les zones à laisser libres du droit zurichois sont non seulement des zones de protection et des zones spéciales à l'intérieur des zones à bâtir; elles englobent aussi des zones qui, à l'extérieur des zones à bâtir, servent en particulier à la protection de la nature et du paysage et au délassement de la population, soit notamment des zones de constructions et d'installations publiques, telles qu'installations de sport et de places de parc qui les desservent (ATF 118 Ib 503 consid. 5, JdT 1994 I 425). c) En l'occurrence, on doit considérer, contrairement à l'appréciation du SDT, que le secteur dans lequel se trouve la parcelle n° 345, qui est dorénavant quasi entièrement colloquée en zone de verdure, fait partie intégrante du milieu bâti. L'examen du PGA permet de constater que ce secteur se trouve dans une partie du village qui comprend de nombreuses parcelles bâties. Il se situe en effet au nord d'un groupe de parcelles colloquées en zone mixte, soit affectées aux constructions, installations et aménagements qui sont en relation avec de l'habitation, des activités socio-économiques de type artisanal, commercial, technique ou administratif, des équipements d'intérêt général ou nécessaires à un service public (art. 16.1 al. 1 RPGA), au nord-est d'une zone réglementée par un plan spécial légalisé et dont le RPGA permet de constater qu'il est bâti ainsi qu'à l'ouest de zones, dont l'une est également colloquée en zone mixte et l'autre de même réglementée par un plan spécial légalisé et dont le RPGA permet de noter qu'il est bâti. La route cantonale passe en outre au nord-ouest du secteur en question. Cette aire de verdure, qui se trouve dans le prolongement du milieu bâti, constitue de la sorte une mesure d'aménagement du milieu bâti, et ce d'autant plus, comme le relève la municipalité, que des voies de circulation et des aménagements paysagers ainsi que des équipements de loisir et de détente à ciel ouvert sont autorisés; il s'ensuit que, par sa fonction, elle appartient à la zone à bâtir. L'art. 2 al. 3 RPGA, qui prévoit que toutes les zones, hormis la zone agricole, la zone agricole protégée, la zone intermédiaire et l'aire forestière, sont réputées des zones à bâtir au sens de la législation cantonale, assimile d'ailleurs la zone de verdure à une zone à bâtir. La conformité des travaux projetés par le recourant devait dès lors être examinée en application des art. 22 et 23 LAT et ne nécessitait de ce fait pas d'autorisation spéciale au sens des art. 24 LAT et 120 al. 1 let. a LATC. Vu ce qui précède, il convient d'examiner la conformité du projet du recourant à la réglementation communale (art. 22 LAT), puis, si tel n'est pas le cas, si des dérogations au sens de l'art. 23 LAT sont admissibles.

E. 3

a) Selon l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'al. 2 dispose que l'autorisation est

délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (let. a) et si le terrain est équipé (let. b). Il est rappelé que l'art. 20.1 RPGA prévoit ce qui suit: " La zone de verdure est affectée à des aménagements de surface et au dégagement de certaines parties boisées du territoire. Sur cette surface en nature de pré, de verger, de jardin ou de places, les seules réalisations admises ou qui peuvent être autorisées sont: - des voies de circulation et des aménagements paysagers - des équipements de loisir et de détente à ciel ouvert." b) En l'occurrence, le recourant projette différents travaux dans le bâtiment sis sur la parcelle n° 345, soit en particulier l'agrandissement de l'appartement situé sous les combles, la création d'un second appartement à la place d'un dépôt au 1 er étage, et des travaux dans le dépôt situé au rez-de-chaussée. De tels travaux ne sauraient être autorisés sur la base de l'art. 22 LAT. Ils ne sont en effet pas conformes à l'affectation de la zone de verdure telle que définie à l'art. 20.1 RPGA. Ils visent la construction ou la transformation d'appartements et de dépôts et non pas d'installations destinées à la protection de la nature et du paysage ou au délassement de la population. La demande de permis de construire déposée le 7 juillet 2011 par le recourant prévoit également la création d'un nouvel accès ainsi que de quatre places de parc supplémentaires. La municipalité laisse entendre qu'au vu du nouvel art. 20.1 RPGA, qui indique que des aménagements de surface, notamment des voies de circulation, peuvent y être autorisés, les nouveaux accès et places de parc seraient conformes à cette disposition. Tel n'est pas le cas. L'art. 20.1 RPGA prévoit certes que la zone de verdure est notamment affectée à des aménagements de surface et que, sur cette surface en nature de pré, de verger, de jardin ou de places, les seules réalisations admises ou qui peuvent être autorisées sont des voies de circulation et des aménagements paysagers ainsi que des équipements de loisir et de détente à ciel ouvert. Cependant, l'on ne voit pas que puissent être autorisés dans une telle zone, qui vise la protection de la nature et du paysage ainsi que le délassement de la population et y autorise les constructions et installations en lien avec de tels objectifs, un accès et des places de parc desservant un immeuble dont l'affectation n'est elle-même pas conforme à la zone de verdure en cause, dès lors qu'il n'est pas destiné à la protection de la nature et du paysage ou au délassement de la population. S'agissant plus particulièrement de l'accès prévu, il sied d'ailleurs de noter qu'à l'examen du plan déposé le 22 juin 2011 à l'appui de la demande de permis litigieuse, l'accès projeté semble correspondre à celui figurant sur le plan du 13 août 2007, qui annulait et remplaçait celui du 25 juin 2007, et qui donc a fait l'objet de la précédente autorisation de construire délivrée par la municipalité le 29 octobre 2007. L'on ne voit dès lors pas très bien pourquoi le recourant a déposé une nouvelle demande de permis de construire un même accès.

E. 4

Dans la mesure où les travaux projetés ne sont pas conformes à l'affectation de la zone de verdure, se pose la question de savoir s'ils pourraient être autorisés sur la base de l'art. 23 LAT. a) L'art. 23 LAT laisse aux cantons le soin de régler les conditions matérielles des exceptions à la conformité à l'affectation de la zone à bâtir. L'art. 6 LATC prévoit que les restrictions au droit de bâtir résultant de la loi, des règlements et des plans constituent des limitations du droit de propriété de caractère de droit public et que les particuliers ne peuvent y déroger conventionnellement (al. 1); l'Etat et les communes ne peuvent accorder des dérogations à des particuliers que dans les limites autorisées par la loi, les règlements et les plans (al. 2). L'art. 85 al. 1 LATC permet à la municipalité d'accorder des dérogations aux plans et à la réglementation y afférente, dans la mesure où le règlement communal le prévoit et 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. 47 al. 3 LATC dispose enfin que les plans et les règlements d'affectation peuvent prévoir qu'un projet de construction peut s'écarter de certaines dispositions adoptées en application de l'alinéa 2, pourvu que ces dispositions soient exhaustivement énumérées dans le règlement ou le plan lui-même, que le projet soit conforme aux prescriptions mentionnées à l'alinéa 1^{er} et qu'il respecte en outre le plan directeur localisé approuvé par le Conseil d'Etat. Indépendamment de la portée respective de ces dispositions, l'octroi d'une dérogation est donc en tous les cas soumis à l'exigence d'une base légale fixée dans les plans d'affectation ou les règlements communaux (cf. ATF 1P.342/2005 du 20 octobre 2005 consid. 4.3). L'autorité qui statue sur une demande de dérogation doit respecter certains principes: 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 ainsi que des solutions peu souhaitables en matière d'aménagement ou de construction et par là même, d'éviter des solutions qui seraient contraires à l'intérêt public (Ruch, in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2009, n. 11 ad. art. 23; 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). 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; sur la pesée des intérêts en relation avec l'octroi d'une dérogation voir également ATF 1C_320/2010 du 9 février 2011 consid. 3.3). Selon la jurisprudence, une disposition dérogatoire n'a pas à être toujours interprétée restrictivement. La disposition exceptionnelle peut avoir été édictée pour éviter les effets trop rigoureux 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 voulu (ATF 108 Ia 74 consid. 4a p. 79; AC.2010.0267 du 15 novembre 2011 consid. 5a; AC.2009.0043 du 30 décembre 2010 consid. 4). b) L'art. 11.3 RPGA prévoit ce qui suit: " A titre exceptionnel et dans les limites de la législation Cantonale, la Municipalité peut déroger aux dispositions du présent document, notamment: - lorsqu'il importe de tenir compte d'une situation existante et de cas non prévus par la réglementation - lorsque la sauvegarde d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment qui présente une valeur architecturale ou historique nécessite des dispositions particulières - lorsqu'il s'agit de régler, pour un temps déterminé, le cas d'un statut provisoire - lorsque l'application stricte d'une mesure d'aménagement empêche la réalisation d'une solution architecturale intéressante à dire d'expert - lorsque la réalisation d'une construction ou d'une installation d'utilité publique ou d'intérêt général nécessite des mesures appropriées." Aucune des circonstances exposées à l'art. 11.3 RPGA et susceptibles de permettre l'octroi d'une dérogation n'est réalisée en l'espèce. L'on ne voit pas quels motifs d'intérêt public justifieraient que les travaux projetés puissent faire l'objet d'une dérogation et être autorisés dans la zone de verdure en cause. Le recourant ne se trouve pas dans une situation rigoureuse qui justifierait l'octroi d'une dérogation. Aucune nécessité objective n'exige enfin d'effectuer les travaux projetés à l'endroit prévu, travaux qui pourraient tout à fait être entrepris en zone à bâtir.

E. 5

Se pose également la question de l'application de l'art. 80 al. 2 LATC aux travaux projetés.

a) D'après l'art. 80 LATC, les bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à

bâtir entrées en force postérieurement, relatives aux dimensions des bâtiments, à la distance aux limites, au coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol, ou à l'affectation de la zone, mais n'empiétant pas sur une limite des constructions, peuvent être entretenus ou réparés (al. 1); leur transformation dans les limites des volumes existants ou leur agrandissement peuvent être autorisés, pour autant qu'il n'en résulte pas une atteinte sensible au développement, au caractère ou à la destination de la zone; les travaux ne doivent pas aggraver l'atteinte à la réglementation en vigueur ou les inconvénients qui en résultent pour le voisinage (al. 2). En principe, l'art. 80 LATC ne peut profiter qu'aux bâtiments dont l'irrégularité est due à un changement postérieur de la réglementation, et non à ceux d'emblée non réglementaires (RDAF 1992 p. 229). L'art. 80 LATC peut être appliqué par analogie aux constructions d'emblée non réglementaires lorsqu'elles ont fait l'objet d'une tolérance de la part des autorités et, a fortiori, lorsqu'elles ont bénéficié d'une autorisation qu'il n'est pas question de révoquer (arrêts CDAP, AC.2011.0019 du 21 septembre 2011 consid. 2; AC.2007.0025 du 24 décembre 2008, consid. 3, résumé in RDAF 2009 I 76, n. 101). b) L'art. 26.1 RPGA, relatif aux constructions non conformes, dispose ce qui suit: " Les constructions existantes qui ne sont pas conformes aux présentes dispositions peuvent être maintenues, entretenues ou réparées. Elles peuvent être transformées, agrandies, reconstruites et changer de destination dans les limites de la législation cantonale. En dehors des zones à bâtir, tous travaux et tous changements de destination d'un bâtiment sont subordonnés à l'autorisation préalable du projet par le Département compétent du Canton de Vaud. " Les travaux projetés aggraveraient en l'occurrence indéniablement l'atteinte à la réglementation en vigueur. En effet, l'agrandissement de l'appartement sous les combles et la création d'un second logement au 1^{er} étage auraient pour effet d'augmenter la surface habitable et d'intensifier de ce fait l'occupation du bâtiment, alors même que ce dernier est situé dans une zone de verdure où les seules réalisations admises sont des voies de circulation et des aménagements paysagers ainsi que des équipements de loisir et de détente à ciel ouvert et où l'habitation n'y est pas autorisée. En prévoyant des travaux dans l'un des dépôts ainsi que la création d'un nouvel accès et de quatre places de parc supplémentaires desservant un immeuble prioritairement affecté à l'habitation, il est par ailleurs manifeste que l'utilisation non conforme à l'affectation de la zone de verdure serait accrue. Il s'ensuit que les travaux projetés ne sauraient être autorisés en application de l'art. 80 al. 2 LATC.

E. 6

Il sied enfin de relever que, même dans l'hypothèse où la zone de verdure en cause aurait été considérée comme ne faisant pas partie de la zone à bâtir, les travaux projetés n'auraient pu être autorisés au sens des art. 24 ss LAT. En effet, l'intérêt public prépondérant au maintien d'une zone de verdure, ayant à la fois pour objet la protection du paysage et le délassement de la population, se serait opposé à l'aggravation de l'atteinte à la zone de verdure.

E. 7

Vu les considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté. Dans la mesure où le SDT n'était pas compétent pour rendre une autorisation spéciale au sens de l'art. 120 al. 1 let. a LATC, sa décision du 20 septembre 2011 n'a pas de portée. La décision de la Municipalité du 29 septembre 2011 est en revanche confirmée par substitution de motifs. Le recourant, qui succombe, doit supporter les frais de justice (art. 49 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]). La Commune de Carrouge, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, a droit à des dépens (art. 55 LPA-VD).

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