

VD_OMNI AC.2012.0293 vom 2. Oktober 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-10-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2012.0293

FR: VD_OMNI AC.2012.0293 du 2 octobre 2013

IT: VD_OMNI AC.2012.0293 del 2 ottobre 2013

Regeste

DESSIBOURG/Municipalité de Ste-Croix, Service du développement territorial | Recours contre le refus de la municipalité d'autoriser, s'agissant d'un bâtiment situé en zone agricole, la construction d'une véranda qui ne respecte pas la réglementation communale relative aux distances aux limites, alors même que le SDT avait rendu une décision positive quant à la construction de la véranda litigieuse en application des art. 24c LAT et 42 OAT. Il y a eu lieu d'interpréter la jurisprudence du Tribunal fédéral en ce sens que le droit communal a perdu son caractère autonome lorsque son contenu matériel correspond à celui du droit fédéral ou qu'il est en contradiction avec les notions réglées exhaustivement par le droit fédéral (telles que le potentiel d'agrandissement et l'identité de la construction pour lesquels l'art. 24c LAT est applicable). Pour le reste, la réglementation communale sur la police des constructions garde une portée propre, dans la mesure où elle complète les normes fédérales et n'empêche pas ni ne rend plus difficile la mise en oeuvre du droit fédéral en matière de constructions sises hors de la zone à bâtir. Il convient donc d'examiner de cas en cas si une disposition de droit communal sur la police des constructions applicable à la zone agricole est ou non compatible notamment avec les art. 24ss LAT. Force est en l'occurrence de constater que le droit fédéral dérogatoire en matière de constructions sises hors zone à bâtir ne contient aucune règle sur les distances aux limites et qu'a priori la réglementation communale relative aux distances aux limites applicable en l'espèce ne viole ni le sens ni l'esprit du droit fédéral pertinent ni n'en compromet la réalisation; la disposition en cause n'apparaît, dans le cas particulier en tout cas, pas en contradiction avec l'art. 24c LAT. Refus de la municipalité d'accorder une dérogation pour la construction d'une véranda qui ne respecte pas la distance aux limites confirmé. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

Les recourants font valoir que la municipalité n'a pas motivé sa décision de refus portant sur la véranda et dénoncent ainsi une violation de leur droit d'être entendus. Les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst., 17 al. 2 Cst/VD, 33ss de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD ; RSV 173.36]). L'autorité doit indiquer dans son prononcé les motifs qui la conduisent à sa décision (ATF 138 I 232 consid. 5.1 p. 237; 136 II 266 consid. 3.2 p. 270; 133 I 270 consid. 3.1 p. 277; art. 42 let. c LPA-VD). Elle peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige; il suffit que le justiciable puisse apprécier correctement la portée de la décision et l'attaquer à bon escient (ATF 138 I 232 consid. 5.1 p. 237; 136 II 266 consid. 3.2 p. 270; 136 I 184 consid. 2.2.1 p. 188, 229 consid. 5.2 p. 236 , et les arrêts cités). La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 2D_38/2011 du 9 novembre 2011 consid. 3.2.1; RDAF 2009 II p. 434, 2C_23/2009 consid. 3.1). La violation

du droit d'être entendu commise en première instance peut être guérie si le justiciable dispose de la faculté de se déterminer dans la procédure de recours, pour autant que l'autorité de recours dispose d'un plein pouvoir d'examen, en fait et en droit (ATF 135 I 279 consid. 2.6.1 p. 285; 133 I 201 consid. 2.2 p. 204; 132 V 387 consid. 5.1 p. 390, et les arrêts cités). Le refus de la municipalité d'octroyer un permis de construire s'agissant de la véranda en question n'est pas motivé. L'autorité intimée a néanmoins exposé dans sa réponse au recours les arguments à l'appui de son refus, faisant en particulier valoir que la véranda projetée ne respecterait pas les distances aux limites prévues par l'art. 70 RPGA. Les recourants ont ainsi pu se déterminer dans leur réplique sur la réponse de la municipalité. La violation de leur droit d'être entendus a de la sorte pu être réparée, étant précisé que la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal a au demeurant plein pouvoir d'examen en fait et en droit (art. 28 al. 1, 41, 63 et 89 LPA-VD).

E. 2

a) La contestation porte ici sur le projet de transformation et d'agrandissement d'un bâtiment situé hors de la zone à bâtir. Pareil projet est soumis à autorisation en vertu du droit fédéral (art. 22 al. 1 LAT). Dans la zone agricole, un projet de construction ou de transformation, qui - comme en l'espèce - n'est pas conforme à l'affectation de la zone (cf. art. 22 al. 2 let. a LAT) - nécessite une dérogation au sens des art. 24 ss LAT. En effet, lorsqu'une construction ou une installation n'est pas conforme à l'affectation de la zone, la LAT introduit un système de dérogations qui varie selon qu'elle est prévue dans la zone à bâtir ou hors de celle-ci. Dans la zone à bâtir, les dérogations sont réglées par le droit cantonal, car elles ne portent pas atteinte au principe de la séparation des zones constructibles et non constructibles: l'art. 23 LAT prévoit d'ailleurs que le droit cantonal règle les exceptions prévues à l'intérieur de la zone à bâtir. Hors de la zone à bâtir, les dérogations sont réglées par le droit fédéral (art. 24 à 24d et 37a LAT). Le fait que les dérogations hors de la zone à bâtir soient réglées par le droit fédéral s'explique ainsi notamment par la volonté d'uniformiser la pratique des cantons s'agissant des exceptions au principe de la séparation en zones à bâtir et zones inconstructibles, principe essentiel de l'aménagement du territoire (cf. Piermarco Zen-Ruffinen et Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne 2001, n° 551 p. 254). b) Selon l'art. 25 LAT, les cantons règlent la compétence et la procédure (al. 1); 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 (al. 2). Conformément à l'art. 81 al. 1 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), 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. L'art. 120 al. 1 let. a LATC prévoit expressément que les constructions hors des zones à bâtir ne peuvent être construites, reconstruites, agrandies, transformées ou modifiées dans leur destination, sans autorisation spéciale, l'autorité compétente étant le département cantonal (art. 121 let. a LATC), respectivement le SDT. Selon l'art. 104 LATC, avant de délivrer le permis de construire, la municipalité s'assure que le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires et aux plans d'affectation (al. 1); elle vérifie si les autorisations cantonales et fédérales préalables nécessaires ont été délivrées (art. 120 ss LATC). D'après l'art. 123 LATC, l'autorité cantonale saisie statue, sans préjudice des dispositions relatives aux plans et règlements communaux d'affectation, sur les conditions

de situation, de construction, d'installation etc. (al. 1); les décisions cantonales comportant les délais et les voies de recours sont communiquées à la municipalité, qui les notifie selon les art. 114 à 116 (al. 3). Selon l'art. 75 du Règlement d'application du 19 septembre 1986 de la LATC (RSV 700.11.1), le permis ne peut être délivré par la municipalité avant l'octroi de l'autorisation spéciale cantonale.

E. 3

Dans le cas particulier, le SDT s'est fondé sur l'art. 24c LAT et l'art. 42 OAT pour délivrer l'autorisation exceptionnelle s'agissant en particulier de la réalisation de la véranda. a) L'art. 24c LAT, dans sa teneur antérieure au 1^{er} novembre 2012 (RO 2000 2044), soit au moment où le SDT a octroyé son autorisation spéciale, prévoit que les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir, qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone, bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement. Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites (al. 2). L'art. 42 OAT, dans sa teneur avant le 1^{er} novembre 2012 (RO 2000 2061 et RO 2007 3643), pose des limites claires aux modifications qui peuvent être apportées à de telles constructions. L'identité de la construction et de ses abords doit être respectée pour l'essentiel (al. 1). Selon l'alinéa 3 de l'art. 42 OAT, la question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances, différentes règles doivent en tout cas être respectées: à l'intérieur du volume bâti existant, la surface brute de plancher imputable ne peut pas être agrandie de plus de 60 % (let. b), tandis qu'à l'extérieur, l'agrandissement ne peut excéder 30% de la surface utilisée pour un usage non-conforme à l'affectation de la zone ni 100 m² (let. b). b) En l'occurrence, le SDT a, en tant qu'autorité cantonale compétente en la matière, délivré l'autorisation spéciale nécessaire au projet en cause, et en particulier à la véranda, en l'assortissant de diverses conditions spéciales. Il a ainsi considéré que la véranda projetée respectait l'identité de la construction et de ses abords au sens des art. 24c LAT et 42 OAT tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Cette autorisation cantonale n'est ici pas litigieuse. La municipalité a en revanche estimé que la véranda prévue ne respectait pas l'art. 70 RPGA, prévoyant une distance aux limites de propriété de 6 m, et ainsi refusé l'octroi d'un permis de construire sur ce point. c) Se pose dès lors la question de savoir si la municipalité était légitimée à refuser la construction de la véranda litigieuse en se fondant sur sa réglementation communale (art. 70 RPGA), alors même que le SDT avait rendu une décision positive à ce sujet en application des art. 24c LAT et 42 OAT. A cet égard, il a y lieu de préciser que, lorsqu'une autorisation spéciale est refusée par l'autorité cantonale, la municipalité ne dispose d'aucune marge d'appréciation et ne peut pas accorder le permis de construire. Et, en pareil cas, un éventuel permis de construire communal serait nul et de nul effet (cf. ATF 113 Ib 213 consid. 5; RDAF 2008 I 278 n° 84). Dans le cas particulier, l'on se trouve dans l'hypothèse inverse. Il s'agit de déterminer si la municipalité était habilitée à refuser de délivrer un permis de construire pour un projet situé hors de la zone à bâtir, alors que l'autorisation spéciale cantonale avait été dûment octroyée. Autrement dit, il y a lieu de trancher la question de savoir si les dispositions communales relatives aux constructions hors zone à bâtir ont encore une portée propre, partant si la municipalité jouit d'une compétence résiduelle en la matière ou si le domaine est régi exhaustivement par le droit fédéral, ne laissant plus aucune place à l'application du droit

communal.

E. 4

a) Conformément à l'art. 24 al. 2 aLAT, en vigueur jusqu'au 31 août 2000, le droit cantonal pouvait autoriser, hors des zones à bâtir, la rénovation de constructions ou d'installations, leur transformation partielle ou leur reconstruction pour autant que ces travaux fussent compatibles avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire. Contrairement à cette ancienne disposition, l'art. 24c al. 2 LAT ne fait plus aucune réserve en faveur du droit cantonal (communal). Aussi les critères du droit fédéral sont-ils désormais seuls applicables, à l'exclusion des exigences plus restrictives que les cantons pouvaient auparavant imposer. L'art. 24 al. 2 aLAT ayant été abrogé, la faculté de transformer partiellement une construction ou une installation bénéficiant de la situation acquise relève du droit fédéral uniquement, à l'exclusion des exigences plus restrictives que les cantons pouvaient auparavant imposer; les prescriptions cantonales (communales) n'ont ainsi plus de portée si elles lient la construction à des conditions supplémentaires ou plus strictes (cf. ATF 127 II 215 consid. 3b p. 219, JdT 2002 I 686; arrêts 1A.10/2005 du 13 juillet 2005 consid. 3.3; 1A.190/2001 du 20 juin 2002 consid. 3; 1A.103/2000 du 9 avril 2001 consid. 3b; voir aussi AC.2012.0007 du 26 septembre 2012 consid. 5). Une telle jurisprudence a été confirmée récemment. Dans l'arrêt 1C_321/2012 du 25 février 2013, le Tribunal fédéral a rejeté le recours des intéressés contre le refus des autorités cantonales vaudoises de régulariser, au sens des art. 24c LAT et 42 OAT, divers travaux et aménagements effectués hors de la zone à bâtir, en réaffirmant que la faculté de transformer partiellement une construction ou une installation bénéficiant de la situation acquise hors zone à bâtir relevait exclusivement du droit fédéral (ATF 127 II 215 consid. 3b p. 219), de sorte que la réglementation communale était sans pertinence. b) Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu d'interpréter cette jurisprudence en ce sens que le droit communal a effectivement perdu son caractère autonome lorsque son contenu matériel correspond à celui du droit fédéral ou qu'il est en contradiction avec les notions réglées exhaustivement par le droit fédéral (telles que le potentiel d'agrandissement et l'identité de la construction pour laquelle l'art. 24c LAT est applicable). La Cour de céans a d'ailleurs déjà jugé que lorsque le SDT a procédé à la pesée de tous les intérêts en présence, notamment sous l'angle de l'intégration, la clause d'esthétique communale n'a plus de portée propre (cf. AC.2010.0021 du 6 février 2012 consid. 4b). Pour le reste, la réglementation communale sur la police des constructions garde une portée propre, dans la mesure où elle complète les normes fédérales et n'empêche pas ni ne rend plus difficile la mise en œuvre du droit fédéral en matière de constructions sises hors de la zone à bâtir. En effet, le principe de la primauté du droit fédéral ancré à l'art. 49 al. 1 Cst. fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales (communales) qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 137 I 167 consid. 3.4 p. 174; 135 I 106 consid. 2.1 p. 108; 131 I 333 consid. 2.1 p. 335 et les arrêts cités). Il convient donc d'examiner de cas en cas si une disposition de droit communal sur la police des constructions applicable à la zone agricole est ou non compatible notamment avec les art. 24 ss LAT.

E. 5

a) En l'occurrence, la municipalité s'est fondée sur 70 RPGA, prescrivant une distance aux limites de propriété de 6 m dans la zone agricole, pour refuser la réalisation de la véranda

devant se situer quasiment en limite de propriété. Force est de constater que le droit fédéral dérogatoire en matière de constructions sises hors zone à bâtir ne contient aucune règle sur les distances aux limites et qu'a priori, l'art. 70 RPGA ne viole ni le sens ni l'esprit du droit fédéral pertinent ni n'en compromet la réalisation; cette disposition n'apparaît, dans le cas particulier en tout cas, pas en contradiction avec l'art. 24c LAT. b) Ainsi donc, il n'est pas contesté que la véranda projetée ne respecte pas la distance aux limites de

E. 6

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée en tant qu'elle concerne le refus de la municipalité d'autoriser la réalisation de la véranda prévue en façade Sud-Est. Vu le sort du recours, il y a lieu de mettre les frais à la charge des recourants, solidairement entre eux. Ils n'ont pas droit à des dépens.

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