

VD_OMNI AC.2015.0333 vom 7. Oktober 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-10-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2015.0333

FR: VD_OMNI AC.2015.0333 du 7 octobre 2016

IT: VD_OMNI AC.2015.0333 del 7 ottobre 2016

Regeste

A. _____ SA/Municipalité de Bourg-en-Lavaux, Service du développement territorial, Direction générale de l'environnement (DGE) | Un permis de construire pour un projet sis en dehors de la zone à bâtir ne peut pas être refusé uniquement au motif qu'il ne serait pas conforme à l'art. 15 c LLavaux. Confirmation que la LLavaux équivaut à un plan directeur (consid. 1). Le SDT ne peut pas s'opposer à la délivrance d'un permis de construire en se fondant sur l'art. 2 al. 3 des dispositions transitoires de la loi du 21 janvier 2014 modifiant la LLavaux. L'art. 77 LATC n'entre pas en considération dès lors qu'il n'a jamais été invoqué par le SDT (consid. 2).

Erwägungen

E. 1

Le SDT a refusé de délivrer l'autorisation requise pour les constructions hors de la zone à bâtir en invoquant principalement le fait que le projet ne serait pas conforme à l'art. 15 al. 1 let. c LLavaux. Se référant à la jurisprudence, la recourante fait valoir pour sa part que la LLavaux est un plan directeur et non pas un plan d'affectation et que, en l'absence d'une base légale suffisante, le SDT n'a pas la compétence d'examiner la conformité du projet à un plan directeur. a) La LLavaux, entrée en vigueur le 9 mai 1979, s'applique à un paysage qui fait partie des zones à protéger au sens de l'art. 17 LAT (cf. arrêts AC.2014.0220 du 9 septembre 2015 consid. 1a/bb; AC.2010.0318 du 23 novembre 2011 consid. 3a; AC.2008.0052 du 5 septembre 2008 consid. 3a; AC.2008.0006 du 13 février 2009 consid. 4a; AC.2006.0165 du 15 février 2007 consid. 1b). Cette loi a pour but de préserver l'identité et les caractéristiques propres de Lavaux et de respecter le site construit et non construit, en empêchant notamment toute atteinte qui puisse altérer le caractère et la beauté de la région de Lavaux (art. 1). Elle définit des principes matériels qui déterminent les conditions applicables aux divers territoires qu'elle délimite (viticole, agricole, d'intérêt public et d'équipements collectifs, de villages et hameaux, de centre ancien de bourgs et d'agglomération). L'actuelle LLavaux et la carte annexée n'ont, selon l'art. 4 al. 1, force obligatoire que pour les autorités. Selon le nouvel art.

E. 4

al. 2 LLavaux accepté lors de la votation populaire du 18 mai 2014, un plan d'affectation cantonal sera élaboré pour le territoire compris à l'intérieur du périmètre de protection défini par la carte annexée, à l'exception des secteurs déjà colloqués dans une zone à bâtir légalisée qui seront régis par des plans d'affectation communaux. Selon l'art. 4 al. 3 LLavaux, dans les limites de la LLavaux et du plan d'affectation cantonal, les communes demeurent compétentes pour adopter des plans et règlements d'affectation. Aux termes de l'art. 4 al. 4 LLavaux, le statut juridique de la propriété est régi par le plan d'affectation cantonal et les plans et règlements d'affectation communaux auquel il renvoie. Selon l'art.

E. 7

al. 1 LLavaux, les territoires mentionnés dans la LLavaux et les principes applicables doivent ainsi être transposés dans le plan d'affectation cantonal et les plans et règlements d'affectation communaux auxquels il renvoie. Il résulte de ce qui précède que la LLavaux équivaut matériellement à un plan directeur cantonal (cf. ATF 138 I 131 consid. 4.2; 113 Ib consid. 2b). Contrairement aux plans d'affectation qui ont force obligatoire pour chacun et conditionnent notamment l'octroi des autorisations de construire (art. 22 al. 1 let. a LAT), les plans directeurs n'ont force obligatoire que pour les autorités (art. 9 al. 1 LAT) (cf. ATF 138 I 131 consid. 4.2). Selon la jurisprudence, un projet de construction ne saurait dès lors être refusé au motif qu'il contreviendrait à un plan directeur liant l'autorité (cf. arrêt TF 1C_257/2013 du 13 janvier 2014 consid. 5.3). Un plan directeur cantonal n'est ainsi pas un "pré-plan d'affectation" et il n'a pas pour objet de régler directement le mode d'utilisation du sol (cf. ATF 116 Ia 221 consid. 4a; arrêt TF 1C_898/2013 du 23 juin 2014 consid. 4.1).

b) Vu ce qui précède, le permis de construire ne pouvait être refusé en application de l'art. 15 al. 1 let. c LLavaux. Cette disposition ne pouvait en effet pas s'appliquer directement à la recourante puisque, à ce jour, elle n'a pas été transposée dans le règlement communal ou dans un plan d'affectation cantonal (pour ce qui est de la portée de l'art. 15c LLavaux, cf. notamment arrêt AC.2013.0189 du 29 septembre 2014 consid. 2b).

2. Le SDT soutient également qu'il pouvait refuser l'autorisation requise pour les constructions sises en dehors de la zone à bâtir en application des dispositions transitoires de la loi du 21 janvier 2014 modifiant la LLavaux (ci-après: les dispositions transitoires).

a) Selon l'art. 2 al. 1 des dispositions transitoires, le Plan d'affectation cantonal et l'adaptation des plans d'affectation communaux auquel il renvoie doivent être mis à l'enquête publique dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Selon l'art. 2 al. 3 des dispositions transitoires, pendant le délai de 5 ans imparti pour la mise à l'enquête publique plan d'affectation cantonal et de l'adaptation des plans d'affectation communaux auquel il renvoie, les municipalités des communes concernées peuvent refuser des permis de construire qui seraient contraires à ces plans d'affectation, alors même que ceux-ci ne sont pas encore soumis à l'enquête publique. En l'espèce, le conseil de la municipalité a indiqué lors de l'audience que cette dernière n'avait pas fait application de l'art. 2 des dispositions transitoires dès lors que la parcelle est située en dehors de la zone à bâtir. Se pose dès lors la question de savoir si, s'agissant d'un projet en dehors de la zone à bâtir, l'art. 2 al. 3 des dispositions transitoires ne doit pas être interprété en ce sens que l'autorité cantonale a également la compétence de refuser son autorisation au motif que ledit projet serait potentiellement contraire aux plans d'affectation mentionnés à l'art. 2 al. 1 des dispositions transitoires, soit plus particulièrement le futur Plan d'affectation cantonal.

b) Conformément à une jurisprudence constante, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher la véritable portée de la norme, en la dégageant 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, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique) (ATF 139 II 78 consid. 2.4; 138 II 105 consid. 5.2; 137 V 14 consid. 4.3.1). Selon la jurisprudence, il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du

sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi (ATF 141 II 157 consid. 3.2; 140 II 202 consid. 5.1; 139 III 478 consid. 6; 138 II 440 consid. 13), étant précisé que le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation (ATF 141 II 157 consid. 3.2; 139 IV 270 consid. 2.2). En revanche, le juge ne peut, sous peine de violer le principe de la séparation des pouvoirs, s'écarter d'une interprétation qui correspond à l'évidence à la volonté du législateur, en se fondant, cas échéant, sur des considérations relevant du droit désirable (de lege ferenda); autrement dit, le juge ne saurait se substituer au législateur par le biais d'une interprétation extensive (ou restrictive) des dispositions légales en cause (ATF 140 II 202 consid. 5.1; 133 III 257 consid. 2.4; 130 II 65 consid. 4.2, 127 V 75 consid. 3). Une autorité qui interprète la loi ne saurait ainsi corriger le sens d'une loi en prétendant procéder à son interprétation (cf. Jacques Dubey / Jean-Baptiste Zufferey, Droit administratif général, Bâle 2014, p.141). Notamment, elle ne saurait créer des règles juridiques nouvelles. L'interprétation de la loi peut conduire à la constatation d'une lacune. Une lacune proprement dite suppose que le législateur s'est abstenu de régler un point qu'il aurait dû régler et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi. En revanche, si le législateur a renoncé volontairement à codifier une situation qui n'appelait pas nécessairement une intervention de sa part, son inaction équivaut à un silence qualifié. Quant à la lacune improprement dite, elle se caractérise par le fait que la loi offre certes une réponse, mais que celle-ci est insatisfaisante (cf. ATF 139 I 57 consid. 5.2). D'après la jurisprudence, seule l'existence d'une lacune proprement dite appelle l'intervention du juge, tandis qu'il lui est en principe interdit, selon la conception traditionnelle qui découle notamment du principe de la séparation des pouvoirs, de corriger les silences qualifiés et les lacunes improprement dites, à moins que le fait d'invoquer le sens réputé déterminant de la norme ne soit constitutif d'un abus de droit, voire d'une violation de la Constitution (cf. ATF 139 I 57 consid. 5.2; 138 II 1 consid. 4.2). c) aa) En l'espèce, le texte de l'art. 2 al. 3 des dispositions transitoires est clair: seule la municipalité est compétente pour s'opposer à la délivrance d'un permis de construire au motif qu'un projet serait potentiellement contraire aux futurs plans d'affectation (plan d'affectation cantonal et plans d'affectation communaux) qui devront être élaborés à la suite de l'adoption par le peuple vaudois du contre-projet à l'initiative "Sauver Lavaux". Il n'existe aucune raison de penser que le texte de l'art. 2 al. 3 des dispositions transitoires ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause et que le législateur voulait donner également cette compétence au SDT. Si tel avait été le cas, la compétence de l'autorité cantonale aurait été mentionnée expressément à côté de celle des municipalités. Cela ressort sans équivoque d'une comparaison de l'art. 2 al. 3 des dispositions transitoires avec l'art. 77 al. 1 LATC, lequel prévoit et délimite lui aussi l'effet anticipé de plans d'affectation futurs: la compétence de l'autorité cantonale y est expressément prévue en relation avec les projets de plans d'affectation cantonaux ou de zones réservées. bb) Au regard des objectifs de protection du site de Lavaux tels qu'ils résultent notamment du contre-projet dû à l'initiative "Sauver Lavaux" accepté en votation populaire, il aurait certes pu sembler cohérent de donner également au département cantonal la possibilité de s'opposer à un projet de construction hors de la zone à bâtir allant à l'encontre du futur Plan directeur cantonal. Le fait que la solution de l'art. 2 al. 3 des dispositions transitoires ne soit pas satisfaisante à cet égard constitue toutefois tout au plus une lacune improprement dite de la loi. Or, comme on l'a vu ci-dessus, il n'appartient pas au juge de corriger ce type de lacune. d) On relèvera encore que le département aurait pu s'opposer au projet en invoquant l'art. 77 LATC. Il résulte en effet de cette disposition que le département peut s'opposer à la délivrance du

permis de construire par la municipalité lorsqu'un projet de construction est contraire à un plan d'affectation cantonal est envisagé, mais non encore soumis à l'enquête publique. La jurisprudence a précisé que pour justifier l'application de l'art. 77 LATC, l'intention de réviser la réglementation en vigueur doit avoir fait l'objet d'un début de concrétisation et reposer sur des motifs objectifs; il faut que l'autorité compétente ait procédé au moins à quelques études préliminaires mettant en évidence des problèmes d'affectation et les solutions envisageables pour les résoudre (TF 1C_694/2013 du 31 janvier 2014, consid. 2.2; 1C_197/2009 du 28 août 2009, consid. 5.1; arrêts AC.2008.0230 du 18 septembre 2009, consid. 3a et b; AC.2009.0030 du 6 août 2009, consid. 1a; AC.2008.0074 du 27 mars 2009, consid. 5, et les arrêts cités). En l'espèce, il ressort des explications données par le SDT le 16 août 2016 que les travaux du futur PAC Lavaux sont dans leur phase préparatoire et ont consisté essentiellement dans la procédure d'attribution du mandat d'urbaniste en application de la législation sur les marchés public. Dans ces conditions, il n'est pas certain que la condition selon laquelle des études préliminaires mettant en évidence des problèmes d'affectation et les solutions envisageables pour les résoudre doivent avoir été mises en œuvre soit remplie. En l'espèce, il n'est toutefois pas nécessaire d'examiner cette question plus avant. On constate en effet que le SDT ne s'est jamais opposé à la délivrance du permis de construire en invoquant l'art. 77 LATC. Partant, l'application de cette disposition n'entre pas en considération. 2. Il résulte de ce qui précède que c'est à tort que le SDT a refusé l'autorisation spéciale cantonale en invoquant les art. 15 let. c LLavaux et 2 al. 3 des dispositions transitoires. Le recours doit par conséquent être admis et le dossier lui être retourné afin qu'il examine si les travaux (ou une partie des travaux) peuvent être autorisés comme conformes à l'affectation de la zone agricole en application de l'art. 16a LAT ou au bénéfice d'une dérogation délivrée en application des art. 24 ss LAT. Cas échéant, il conviendra également que soit examinée par la municipalité la question de la conformité du projet au regard de l'art. 20 al. 3 du règlement communal sur le plan d'affectation et la police des constructions, disposition qui prévoit que les constructions et aménagements dans la zone viticole devront être conçus de manière à s'harmoniser avec le site en respectant l'architecture de la région. S'il parvient à la conclusion que le projet est conforme à l'affectation de la zone agricole, le SDT devra également l'examiner sous l'angle de l'esthétique, de l'intégration et de la protection du paysage en application des art. 34 al. 4 OAT et 3 al. 2 let. b OAT (sur la question des compétences parallèles de la municipalité et de l'autorité cantonale pour examiner les questions d'esthétique et d'intégration pour les constructions en zone agricole conformes à l'affectation de la zone, cf. arrêt TF 1C_80/2015 du 22 décembre 2015 consid. 2.3). On relèvera que, dans le cadre de leur examen sous l'angle de l'esthétique, de l'intégration et de la protection du paysage, la municipalité et le SDT devront tenir compte de l'intérêt public spécifique poursuivi par la LLavaux, qui est notamment d'empêcher toute atteinte pouvant altérer le caractère et la beauté de la région de Lavaux (cf. arrêt TF 1P.328/2004 du 5 août 2004 consid. 5.2 confirmant l'arrêt TA AC.1999/0075 du 3 mai 2004). Si les conditions pour l'application de cette disposition sont remplies, il appartiendra en outre au SDT d'examiner s'il en entend invoquer l'art. 77 LATC pour s'opposer à la délivrance du permis de construire par la municipalité. 3. Vu le sort du recours, les frais sont laissés à la charge de l'Etat. L'Etat de Vaud, par l'intermédiaire du SDT, versera des dépens aux recourants, qui ont agi par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel.

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