

VD_OMNI AC.2021.0201 vom 1. Juni 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-06-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0201

FR: VD_OMNI AC.2021.0201 du 1 juin 2022

IT: VD_OMNI AC.2021.0201 del 1 giugno 2022

Regeste

A. _____ /Municipalité de Prilly, Direction générale du territoire et du logement, Direction générale de l'agriculture de la viticulture et des | Refus de permis de construire (serres tunnel en zone agricole). Le département en charge de l'application de la législation sur l'agriculture donne son préavis sur les projets de constructions et d'installations liées à des exploitations agricoles situées hors de la zone à bâtir. En l'espèce, malgré le préavis négatif de la DGAV, la DGTL, autorité cantonale compétente en matière d'autorisation de construire hors de la zone à bâtir, a délivré l'autorisation spéciale cantonale requise. Dès lors que l'autorité municipale n'a pas contesté l'autorisation spéciale délivrée par la DGTL, dite autorisation est entrée en force à son égard et l'autorité municipale ne pouvait pas s'en écarter. C'est donc sans motif valable qu'elle a refusé à la recourante l'octroi du permis de construire requis. Admission du recours et renvoi pour nouvelle décision. Aucun frais de justice n'est perçu et les dépens sont mis par moitié à la charge de la commune et par moitié à la charge de l'Etat de Vaud, la DGTL admettant elle-même avoir rendu une décision erronée.

Erwägungen

E. 1

a) La décision par laquelle une municipalité refuse le permis de construire peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Le recours a été déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD) et il respecte les exigences légales de motivation (art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). b) Il convient encore d'examiner la qualité pour recourir de la recourante qui n'est pas propriétaire mais bénéficie d'un prêt à usage pour l'utilisation des parcelles n° 12, 29 et 500 (d'une durée minimale de 10 ans), parcelles appartenant à l'autorité intimée, qui a refusé le permis de construire pour la parcelle n° 12. aa) Selon l'art. 75 let. a 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. La jurisprudence précise que le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés et que l'intérêt invoqué – qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui 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 (cf. AC.2015.0347 du 27 mars 2017 consid. 2a et les références citées, dont l'ATF 135 II 145 consid. 6.1). La jurisprudence a eu l'occasion de se prononcer sur la qualité pour recourir d'un locataire contre un permis de construire délivré en lien avec une parcelle voisine de celle qu'il loue. Il est admis dans ce cadre que le droit de recourir n'est pas réservé au propriétaire et que le

locataire peut lui aussi recourir s'il est davantage touché que la généralité des administrés, par exemple s'il peut se plaindre d'immissions excessives provoquées par l'octroi d'un permis de construire (AC.2018.0428 du 7 juin 2019 consid. 1c et les références citées). La qualité pour agir fondée sur un intérêt digne de protection est ainsi généralement reconnue au locataire voisin s'il est lié par un contrat de bail dont le maintien à moyen ou long terme présente pour lui un intérêt important de nature économique ou autre. La notion de locataire comprend également le locataire d'une surface commerciale (Laurent Pfeiffer, La qualité pour recourir en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Etude de droit fédéral et vaudois, thèse Genève/Zurich/Bâle 2013, p. 45). En règle générale, si un locataire et un bailleur ont un différend au sujet des qualités ou de l'aménagement de la chose louée, le droit privé est applicable et la juridiction compétente est celle qui traite des litiges concernant les baux. Dans ce cas, la jurisprudence et la doctrine s'accordent pour dire que s'il existe un moyen de droit privé, même moins commode, à disposition de l'intéressé pour écarter le préjudice dont il se plaint, la qualité pour agir fondée sur l'intérêt digne de protection doit lui être niée (AC.2007.0266 du 10 avril 2008 consid. 1b et les références citées). On peut néanmoins concevoir qu'un locataire ne reproche à son bailleur que la violation de règles du droit public, en relation avec un projet de construction, sans prétendre qu'il ne tiendrait pas ses engagements contractuels; dans cette mesure, le recours du locataire contre le permis de construire serait recevable, dès lors que son admission pourrait lui procurer un avantage pratique qu'il n'obtiendrait pas devant la juridiction civile (AC. 2020.0246 du 21 mai 2021 consid. 1; et les références citées; à propos de la qualité pour recourir du locataire en droit administratif, dans un autre contexte, cf. ATF 131 II 649). bb) Le cas présent est particulier car même si l'autorité intimée (qui est également bailleuse/prêteuse) a refusé le permis de construire à la recourante (emprunteuse/locataire), elle y était en revanche favorable en tant que propriétaire. L'autorité intimée indiquait ainsi, dans un courrier du 17 mars 2021, adressé à un habitant de la commune qu'elle "reste convaincue que ce projet maraîcher est solide et apporte une plus-value à la population prilliérane, c'est pourquoi elle l'a soutenu en mettant à disposition du terrain privé communal". Il y a ainsi lieu de retenir que le locataire (emprunteur) et le bailleur (prêteur) n'ont pas de différend. Au surplus, il n'est question en l'occurrence que de l'application de règle de droit public. Enfin, la recourante, qui indique avoir besoin de serres pour son exploitation maraîchère, est atteinte dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés par le refus du permis de construire deux serres tunnel sur la parcelle n° 12. La parcelle étant mise à sa disposition pour une durée de 10 ans au moins, l'admission du recours présente ainsi pour la recourante un intérêt à long terme. Il convient dès lors d'entrer en matière.

E. 2

a) aa) Selon l'art. 22 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1); l'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et le terrain est équipé (al. 2). Selon l'art. 25 al. 2 LAT, 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. Conformément à l'art. 81 al. 1 de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 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. Selon l'art. 81 al. 5 LATC, le département en charge de l'application de la législation sur l'agriculture donne son préavis sur les projets de constructions et d'installations liées à des exploitations agricoles situées hors de la zone à bâtir. Il peut confier tout ou partie de l'examen nécessaire à l'élaboration du préavis à un professionnel qualifié. 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 Service du développement territorial (SDT [actuellement DGTL]). Selon l'art. 104 LATC, avant de délivrer le permis, la municipalité s'assure que le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires et aux plans d'affectation légalisés ou en voie d'élaboration (al. 1); elle vérifie si les autorisations cantonales et fédérales préalables nécessaires ont été délivrées (al. 2). bb) Pour les constructions hors des zones à bâtir (régies par l'art. 24 LAT en droit fédéral), la commune ne peut refuser un permis que pour des motifs tirés du droit cantonal ou du droit communal, mais non du droit fédéral, avec cette conséquence que si l'autorité cantonale qui a délivré l'autorisation spéciale paraît à la commune avoir fait une fausse application du droit fédéral, seule la voie du recours s'ouvrirait alors à la commune, en vertu de la qualité pour recourir expressément conférée par l'art. 34 al. 2 LAT (cf. arrêts AC.2017.0277 du 13 avril 2018 consid. 5; AC.2013.0318 du 18 décembre 2014 consid. 2). b) Au sens de l'art. 16 al. 1 LAT, les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole et comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture (let. a) et les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (let. b). L'agriculture ne vise pas uniquement la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente, mais également l'exploitation de surfaces proches de leur état naturel en vue de la conservation des ressources naturelles et de l'entretien du paysage rural (cf. art. 3 al. 1 let. c de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture [LAgr; RS 910.1], associé à l'art. 1 let. b et c LAgr; voir à ce sujet arrêt AC.2019.0203 du 2 juin 2020 consid. 4a/cc). Selon l'art. 16a al. 1, 1^{ère} phrase, LAT sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. Aux termes de l'art. 34 al. 4 de l'ordonnance du Conseil fédéral 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 nécessaires 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). Selon la jurisprudence, cette dernière condition a pour but d'éviter que des autorisations ne soient délivrées inconsidérément - dans une zone qui doit être maintenue autant que possible libre de toute construction - pour des constructions et installations qui seront rapidement mises hors service suite à l'abandon de l'exploitation agricole (arrêts TF 1C_631/2019 du 2 octobre 2020 consid. 2.4.5 et 1A.256/2005 du 10 mars 2006 consid. 2.1 et références). L'art. 34 al. 5 OAT précise que les constructions et installations qui servent à l'agriculture pratiquée en tant que loisir ne sont pas réputées conformes à l'affectation de la zone agricole. c) La " Directive

interdépartementale du Département du territoire et de l'environnement (DTE) et du Département de l'économie et du sport (DECS) relative à l'examen des projets de constructions agricoles hors des zones à bâtir " relève que, compte tenu du caractère technique de certaines conditions permettant d'évaluer la survie à long terme de l'exploitation, " il paraît indiqué, comme la LATC le prévoit expressément, que le DTE puisse fonder sa décision (art. 25 al. 2 LAT et art. 81 al. 5 LATC) sur un préavis motivé du DECS, élaboré par le Service de l'agriculture (SAGR) " . La Directive précise ce qui suit au sujet de la répartition des compétences entre le Service de l'agriculture (DGAV) et le SDT (DGTL): " 2.1 Examen des dossiers soumis à l'enquête publique SAGR : lors d'une demande de construction hors zone à bâtir, le contrôle effectif de la nécessité du projet et de la viabilité des exploitations agricoles à analyser par le SAGR consiste à traiter les points suivants : o Déterminer le statut du requérant (dans un premier temps, agriculteur ou agriculture exercée à titre de loisirs, puis si nécessaire entreprise agricole ou exploitation agricole), conformément aux dispositions légales en vigueur (LAT, LAgr, LDFR/Loi fédérale sur le droit foncier rural, et OTerm/Ordonnance fédérale sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation). o Déterminer la nécessité agricole de la construction pour l'exploitation agricole, sur la base d'une expertise. o Apprécier la nécessité de créer un ou des logements (art. 34 al. 3 OAT) liée à une exploitation agricole. o Examiner la viabilité à long terme des exploitations. Cet examen est nécessaire tant pour les constructions conformes à la zone agricole (art. 34 al. 4 lettre c OAT et art. 36 et 37 lettre a OAT) que pour les activités accessoires non agricoles (art. 40 al. 1 OAT). (...) Dans les cas où il le juge opportun, le SAGR peut émettre un avis distinct, en sus du préavis portant sur les éléments techniques détaillés ci-dessus. Le SAGR peut déléguer tout ou partie de ces tâches à un professionnel qualifié, mais il demeure le répondant du DTE. Ces préavis doivent être motivés et suffisamment détaillés, en indiquant les éléments de fait nécessaires à leur bonne compréhension. SDT : la conformité aux dispositions légales relatives à l'aménagement du territoire à analyser par le SDT, en particulier sous l'angle de l'utilisation mesurée du sol et de l'intégration paysagère et architecturale, consiste à traiter les points suivants: o Examiner si l'ampleur et les impacts du projet impliquent d'avoir recours à une mesure de planification (art. 2 LAT). o Dans tous les cas, déterminer la présence ou non d'intérêts prépondérants allant à l'encontre du projet (art. 34 al. 4 let. b OAT): impact sur l'environnement ou le paysage, respect du patrimoine existant, équipements, etc. o Définir les mesures nécessaires à l'intégration de la nouvelle construction ou installation dans son environnement (choix du site, implantation, critères architecturaux). A cet égard, il y a lieu de tenir compte du coût des mesures imposées (art. 83 RLATC). La compétence de la décision demeure comme actuellement au DTE, sur la base d'un examen d'ensemble de la situation résultant notamment des préavis de tous les services de l'Etat et des documents fournis dans le cadre de l'enquête publique". d) Il y a préavis lorsqu'une autorité peut ou doit en consulter une autre avant de rendre sa décision. Bien que le préavis ne lie en principe pas l'autorité qui le reçoit, celle-ci ne peut s'en écarter que pour des motifs pertinents et elle doit motiver sa décision de manière claire et complète (Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3 ème éd., Berne 2011, n° 2.2.5.4, p. 280 s).

E. 3

En l'espèce, l'autorité intimée a refusé de délivrer le permis de construire requis au motif que la DGAV avait rendu un préavis négatif, alors même que la DGTL avait délivré l'autorisation spéciale nécessaire. En d'autres termes, l'autorité intimée a retenu que la DGTL avait fait une fausse application du droit fédéral en autorisant le projet litigieux.

Toutefois, comme le retient la jurisprudence, si l'autorité cantonale qui a délivré l'autorisation spéciale paraît à la commune avoir fait une fausse application du droit fédéral, seule la voie du recours s'ouvre alors à la commune, en vertu de la qualité pour recourir expressément conférée par l'art. 34 al. 2 LAT. Dès lors que l'autorité intimée n'a pas contesté l'autorisation spéciale délivrée par la DGTL, dite autorisation est entrée en force à l'égard de l'autorité intimée, qui ne peut s'en écarter. Même si la DGTL affirme dans ses déterminations devant le Tribunal cantonal que c'est à tort qu'elle a délivré l'autorisation spéciale, elle avait la possibilité de s'écarter du préavis de la DGAV pour des motifs pertinents. C'est d'ailleurs ce qu'elle a fait en exposant de manière détaillée pourquoi elle ne suivait pas le préavis: une demande de reconnaissance avait été déposée au nom du collectif A. _____; l'exploitation en question, d'une surface agricole utile totale de 7.51 hectares, se consacrait aux cultures maraîchères; les besoins étaient justifiés pour la construction de deux serres à plantons; le cadre du développement interne était respecté; la viabilité à long terme était confirmée; le projet était nécessaire et conforme à la destination de la zone agricole (art. 16a LAT et 34 OAT); la construction était compatible avec les autres intérêts de l'aménagement du territoire (localisation, qualité de l'intégration dans le paysage, etc). Il en découle que l'autorité intimée devait suivre l'autorisation spéciale entrée en force pour ce qui la concerne et que c'est sans motif valable qu'elle a refusé à la recourante l'octroi du permis de construire en question.

E. 4

Il s'ensuit que le recours doit être admis et que la décision attaquée doit être annulée. La cause doit être renvoyée à la municipalité pour qu'elle délivre le permis de construire requis (cf. art. 90 al. 2 LPA-VD). Vu l'issue de la cause, il y a lieu de renoncer à la perception de frais de justice. La recourante, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat, a droit à des dépens, mis par moitié à la charge de la Commune de Prilly et par moitié à la charge de l'Etat de Vaud, la DGTL admettant elle-même avoir rendu une décision erronée (art. 55 LPA-VD).

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