

VD_OMNI AC.2023.0252 vom 9. September 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-09-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0252

FR: VD_OMNI AC.2023.0252 du 9 septembre 2024

IT: VD_OMNI AC.2023.0252 del 9 settembre 2024

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____, D. _____, E. _____, F. _____, G. _____/Municipalité d'Yverdon-les-Bains, Direction générale du territoire et du logement, H. _____, | Recours de voisins contre un permis de construire un bâtiment comprenant 24 studios pour le personnel saisonnier d'une entreprise maraîchère, sur une parcelle classée en zone horticole et maraîchère. La zone litigieuse, instaurée en 1994 pour répondre aux besoins des exploitations de la région à une époque où la zone d'agriculture intensive n'existait pas, constitue une zone spéciale qui, au vu de sa localisation et de ses caractéristiques, relève de la zone non constructible. Conformité à la zone du bâtiment projeté, vu l'emplacement choisi (dernière portion de terrain libre d'une parcelle située à côté de plusieurs hectares de serres et du bâtiment principal de l'exploitation, dans la continuité avec la zone urbanisée adjacente) et la pénurie de main-d'œuvre avérée dans le domaine du maraîchage. Recours rejeté. Recours au TF pendant (1C_608/2024).

Erwägungen

E. 1

L'art. 75 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36) reconnaît la qualité pour recourir à 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), ainsi qu'à toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b). Les recourants, qui ont tous formé opposition lors de l'enquête publique, sont propriétaires de parcelles directement voisines du projet litigieux (à l'exception de la parcelle n° 668, qui se trouve toutefois à une distance de moins de 100 m de la parcelle n° 3310, le long de la chaussée de Treycovagnes). A ce titre, ils sont particulièrement touchés par les décisions attaquées et ont un intérêt digne de protection à leur annulation. La qualité pour recourir doit par conséquent leur être reconnue. Déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD), le recours respecte en outre les autres conditions de recevabilité énoncées à l'art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD. Il convient donc d'entrer en matière.

E. 2

de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) comprend notamment le droit pour le justiciable de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes et de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1). Le droit d'être entendu ne comprend pas le droit d'être entendu oralement ni celui d'obtenir l'audition de témoins. En effet, l'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les

preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1). b) En l'espèce, le dossier de la cause comporte notamment le dossier d'enquête de la demande de permis de construire, le dossier constitué par la DGTL et une série de pièces produites par la constructrice dans le but de démontrer les efforts qu'elle a déployés pour créer des logements pour ses employés sur d'autres parcelles dont elle est propriétaire dans des communes proches d'Yverdon-les-Bains. On verra à cet égard (cf. consid. 4d) qu'une visite de la parcelle n° 1135 de la commune de Method et de la parcelle n° 478 de la commune de Montagny-près-Yverdon n'est pas nécessaire pour évaluer l'admissibilité du projet contesté. Toutes les parties ont pu s'exprimer et invoquer leurs arguments dans le cadre d'un double échange d'écritures. Le tribunal s'estime ainsi suffisamment renseigné pour statuer en toute connaissance de cause. Partant, la requête tendant à la tenue d'une inspection locale est rejetée.

E. 3

La hauteur totale des constructions prévues aux alinéas 1 et 2 est de 10,00 m au maximum. La distance à la limite de propriété voisine est au moins égale à la hauteur de la construction. Article 72bis – Zone maraîchère et destination stratégique [...] Article 73 – Superstructures [...] Article 74 – Parcage privé 1 Toute transformation ou construction nouvelle entraîne l'obligation d'aménager des places de stationnement en relation avec les besoins de l'exploitation et le genre d'activité. Les emplacements et le nombre seront fixés d'entente avec la Municipalité. Article 75 – Dépôt à ciel ouvert [...] Article 76 – Aspect des constructions 1 Toutes constructions et installations devront respecter les principes suivants: - être implantées selon une disposition spatiale ordonnée; - présenter une homogénéité suffisante quant aux types de construction choisis. 2 La Municipalité peut exiger la plantation de haies le long des voies publiques ou des canaux. Article 77 – Retenue des eaux [...] Article 78 – Eaux d'arrosage [...]" c) Au vu de son emplacement et du mode de culture maraîchère pratiqué, il n'est pas exclu que la zone considérée réponde aux critères de la zone agricole spéciale telle qu'elle est définie à l'art. 16a al. 3 LAT. Aussi, la directive NORMAT 2 (soit la dernière version révisée, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2020) précise, en page 28, que la zone agricole spécialisée 16 LAT est une zone affectée à la production agricole, dans laquelle sont implantées de grandes constructions et installations dont la finalité dépasse le cadre strict du développement interne de l'exploitation (serres, halles d'engraissement, etc.). Quoi qu'il en soit, la zone horticole et maraîchère de la commune d'Yverdon-les-Bains a fait l'objet d'une planification spéciale en 1994, avant l'entrée en vigueur de la révision de la LAT de 1998 qui a autorisé en zone agricole les exploitations non tributaires du sol. Elle a fait suite à un arrêt du Conseil d'Etat, qui relevait la nécessité de prévoir une zone d'affectation spéciale distincte de la zone agricole classique, où soient autorisées les activités, constructions et installations liées à la culture maraîchère. Cette zone a été pensée dans le but de mieux prendre en compte les besoins des exploitations maraîchères de la région, à une époque où la zone d'agriculture intensive n'existait pas. Il convient notamment de rappeler que cette zone permet des constructions diverses dont des logements (art. 72 RPGA) et qu'un bâtiment industriel est déjà implanté sur la parcelle contiguë n° 4936. Il convient donc d'admettre, avec les autorités intimées, qu'elle constitue une zone spéciale fondée sur les art. 18 al. 1 LAT et 32 al. 2 LATC. Le périmètre du PPA est bordé sur deux côtés par des terrains agricoles. Il fait partie d'un ensemble de plateaux agricoles qui s'étirent en direction de Treycovagnes et de

Montagny-près-Yverdon. Le secteur est destiné aux exploitations horticoles et maraîchères (art. 70 al. 1 RPGA, qui a repris l'art. 2 RPPA). Les constructions y sont admises, à condition qu'elles correspondent strictement aux besoins de l'exploitation (art. 70 al. 2 et 72 RPGA). Ainsi, et compte tenu du but dans lequel le PPA a été élaboré, il convient d'admettre que la zone horticole et maraîchère relève de la zone non constructible. Pour les constructions hors de la zone à bâtir, une autorisation spéciale de la DGTL est nécessaire (cf. art. 25 al. 2 LAT et 81 al. 1 LATC). Toutefois, cette autorité n'avait pas à raisonner, ainsi que l'affirment les recourants, en application des critères stricts de la zone agricole au sens des art. 16a LAT et 34 al. 3 OAT, mais devait se baser sur les règles applicables à la zone horticole et maraîchère (art. 70 à 72 RPGA, qui ont repris les dispositions du RPPA). Certaines constructions peuvent être conformes à cette zone spéciale, quand bien même elles ne seraient pas conformes à la zone agricole (cf. dans ce sens CDAP AC.2021.0377 du 9 novembre 2022 consid. 3e). Le raisonnement serait du reste identique s'agissant d'une parcelle classée en zone agricole spéciale au sens de l'art. 16a al. 3 LAT, dans la mesure où cette zone constitue une exception au caractère inconstructible de la zone agricole (ATF 150 II 48 consid. 2.4).

E. 4

a) A teneur de l'art. 22 al. 2 let. a LAT, une autorisation de construire ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation projetée est conforme à l'affectation de la zone; tel est le cas lorsque sa fonction concorde avec celle de la zone concernée. Hors de la zone à bâtir, de façon générale, la conformité à l'affectation de la zone est liée à la nécessité de la construction: celle-ci doit être adaptée, par ses dimensions et son implantation, aux besoins objectifs du propriétaire ou de l'exploitant. Cette clause du besoin est clairement exprimée pour les zones agricoles à l'art. 16a al. 1 LAT. Elle vaut également pour les constructions et installations sises en zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT. Des exigences analogues doivent être posées pour les constructions conformes à l'affectation des autres zones non à bâtir (TF 1C_18/2022 du 9 mai 2023 consid. 3.1.2; 1C_496/2015 du 23 septembre 2016 consid. 3.1.1). Il y a ainsi lieu de limiter les constructions nouvelles à celles qui sont réellement indispensables à l'exploitation afin de garantir que la zone en question demeure une zone non constructible. Le critère de la nécessité implique aussi que les intérêts en présence soient appréciés et mis en balance. L'implantation et la conception architecturale de la construction ne doivent contrevenir à aucun intérêt prépondérant (cf. art. 34 al. 4 let. b OAT). L'appréciation doit se faire à l'aune des buts et principes énoncés aux art. 1 et 3 LAT, mais également des autres prescriptions du droit fédéral (TF 1C_18/2022 précité consid. 3.1.2; 1C_496/2015 précité consid. 3.1.1). b) Les recourants contestent la conformité du projet à la destination de la zone. Ils mettent en doute qu'il soit nécessaire pour le personnel saisonnier de loger sur place, alors que la parcelle n° 3310 est proche de la zone à bâtir. Ils fondent leur raisonnement sur les art. 16a al. 1 LAT et 34 al. 3 OAT, d'ont il découle qu'un logement est réputé conforme à la zone agricole si la présence permanente sur le domaine des personnes concernées est indispensable, ce qu'il convient d'examiner sur la base de critères objectifs et notamment en fonction de la distance à la zone à bâtir (ATF 121 II 67 consid. 3a, 307 consid. 3b; TF 1C_240/2020 du 26 février 2021 consid. 2; 1C_401/2018 du 24 septembre 2019 consid. 2.1; 1C_169/2012 du 19 mars 2013 consid. 5.1). On a vu cependant que la zone horticole et maraîchère constitue une zone spéciale. C'est donc sous l'angle de la nécessité et en vertu d'une pesée des intérêts en présence que doit être examinée la possibilité d'autoriser la construction litigieuse hors de la zone à bâtir, sans limiter l'examen à la question d'une présence permanente sur l'exploitation. c) Le projet

porte sur la construction d'un bâtiment de 24 logements (studios), qui sont destinés au personnel saisonnier de l'entreprise I. _____ (constituée de la société constructrice et des sociétés J. _____ et K. _____, qui sont actives dans la production et le commerce de produits agricoles) et sont ainsi directement liés à cette exploitation. Le bâtiment doit prendre place à côté de plusieurs hectares de serres et du bâtiment principal de l'exploitation sis à 300 m environ sur la parcelle n° 4936 selon le guichet cartographique cantonal (cf. www.geo.vd.ch). Il occupera la dernière portion de terrain libre sur la parcelle n° 3310. Vu la configuration particulière des lieux, il convient de suivre la DGTL quand elle considère que l'implantation proposée est admissible même si la construction projetée est détachée du bâtiment existant et, ainsi, que le projet est conforme à la destination de la zone telle qu'elle est définie aux art. 70 et 72 al. 2 RPGA. d) La constructrice explique que l'entreprise I. _____ emploie 220 collaborateurs, dont une centaine de saisonniers qui jouent un rôle central pour l'exploitation compte tenu de la difficulté à engager de la main d'œuvre en suffisance. Elle précise que les saisonniers ne trouvent généralement pas de logement dans la région étant donné qu'ils ne vivent pas sur place toute l'année. Elle affirme que les logements prévus sont indispensables pour la pérennité et le développement de l'entreprise. Elle précise aussi qu'elle a déposé plusieurs demandes de permis depuis 2015 pour construire ou transformer des bâtiments dans différentes communes afin de loger son personnel, mais que ces projets ont fait l'objet de préavis ou de réponses défavorables. Les recourants n'indiquent pas en quoi de telles explications devraient être écartées. Ils reprochent principalement à la DGTL de ne pas avoir examiné si le projet pourrait prendre place sur un autre site et rappellent que la constructrice est propriétaire de 65 parcelles situées dans onze communes de la région. Ils expliquent avoir mandaté un géomètre, dont ils produisent un rapport daté du 11 août 2023. Ce document identifie cinq parcelles qui se prêteraient mieux selon eux à l'implantation du bâtiment projeté, notamment sous l'angle du principe de regroupement des constructions. Les recourants ne peuvent être suivis dans leur argumentation. La question à résoudre en l'espèce est de savoir si le projet mis à l'enquête est conforme à l'affectation de la zone. L'examen du critère de la nécessité n'implique pas de devoir vérifier si des emplacements alternatifs pourraient entrer en considération et avoir le pas sur le projet litigieux. Quoiqu'il en soit, même à supposer qu'un tel examen soit nécessaire, il résulte des explications de la constructrice que des projets sur des sites alternatifs ont été refusés. Les allégations des recourants selon lesquelles d'autres sites seraient envisageables ne sont pas de nature à mettre en doute les refus documentés produits par la constructrice. Le bâtiment prévu est d'ailleurs en lien direct avec l'exploitation, étant rappelé que le bâtiment principal de celle-ci se trouve sur la parcelle voisine. Il s'impose pour faciliter la venue du personnel saisonnier de la constructrice, dont il n'est pas contesté qu'elle est confrontée à une pénurie de main-d'œuvre. Il s'implante dans la continuité avec la zone urbanisée adjacente, sur la dernière portion de terrain non bâtie de la parcelle n° 3310. Il permet une utilisation rationnelle du bien-fonds avec la création de 24 studios de 22.20 m² chacun. Aucun intérêt prépondérant ne s'oppose ensuite au projet. S'agissant de l'esthétique, il ressort des plans que la construction prévue s'apparente à un bâtiment rectangulaire aménagé sur trois niveaux et muni d'une toiture plate surmontée de panneaux photovoltaïques. Elle ne présente cependant aucun élément particulièrement contestable en termes d'esthétique et ses dimensions sont réglementaires. La DGTL a du reste subordonné son autorisation au respect de conditions (choix des matériaux des façades et choix des teintes des ouvertures ainsi que des rambardes et stores) visant à assurer son intégration. Le tribunal ne voit aucune raison de s'écarter de l'appréciation des autorités cantonale et

communale à cet égard. Il n'y a en particulier pas lieu de se référer aux constructions des recourants sises dans une autre portion du territoire communal. De manière plus générale, le projet ne tranche pas avec les caractéristiques du bâti environnant, composé d'immeubles de gabarits divers, destinés entre autres à des activités artisanales et industrielles et à des installations publiques. La parcelle litigieuse est par ailleurs recouverte de serres s'étirant en direction du nord, jusqu'au bâtiment d'exploitation principal de l'entreprise de la constructrice. L'impact visuel du projet sur l'environnement agricole est donc minime. Il résulte de ce qui précède et tout bien pesé que l'emplacement choisi par la constructrice apparaît conforme à la zone en question et que le bâtiment projeté est adapté aux besoins de l'exploitation. Il est en outre compatible avec les buts et principes de l'aménagement du territoire, en particulier avec le principe du regroupement des constructions agricoles, compte tenu des impératifs liés au site. e) Sous l'angle de la conformité à la zone, les recourants s'opposent encore à la création de places de parc extérieures ainsi qu'à l'aménagement d'une place de détente herbeuse d'une surface de 231 m² au nord du bâtiment projeté. Il n'y a toutefois pas lieu de remettre en cause ces aménagements. L'art. 74 RPGA exige d'aménager des places de stationnement en cas de construction nouvelle, dont le nombre est fixé d'entente avec la municipalité en fonction des besoins de l'exploitation et du genre d'activité. Les recourants n'avancent en l'espèce aucun élément permettant de mettre en doute l'appréciation de la municipalité quant à la justification des places de parc qui apparaissent conformes aux besoins. f) Il s'avère en définitive que le projet est conforme à l'affectation de la zone. C'est dès lors à juste titre que la DGTL a délivré son autorisation spéciale en application de l'art. 22 al. 2 let. a LAT.

E. 5

Les recourants renvoient encore intégralement aux griefs qu'ils ont évoqués dans leurs oppositions, pour faire partie intégrante de leur recours. Outre les points traités ci-avant, ces oppositions critiquaient en substance l'augmentation du trafic sur la rue du Couchant, l'octroi d'une dérogation à l'art. 72 al. 3 RPGA, l'impossibilité de raccordement aux eaux, le risque d'aggravation des inondations dans le quartier, et l'implantation du projet sur un site naturel servant de lieu de rassemblement pour les oiseaux migrateurs. a) La constructrice a modifié son projet après l'enquête publique et déposé de nouveaux plans supprimant le chemin qui reliait le bâtiment à construire à la rue du Couchant, à l'est, de façon à ce que l'accès se fasse exclusivement par l'ouest depuis la chaussée de Treycovagnes. Elle a aussi remplacé la porte de garage qui était prévue sur la façade est par des fenêtres de même dimension. Les recourants soutiennent dans leur recours que les nouveaux plans ne reflèteraient pas suffisamment les modifications proposées. Ils relèvent que le plan de la façade est prévoit une large ouverture " de type porte de garage ", qui semble n'avoir aucune justification particulière et ferait craindre que la constructrice se réserve la possibilité d'aménager à terme un accès supplémentaire sur la rue du Couchant. Ils demandent la suppression de cette ouverture afin de garantir durablement l'interdiction d'accès depuis le côté est du bâtiment. Cette affirmation relève de la simple hypothèse. L'ouverture incriminée, composée de trois fenêtres aménagées à la droite d'une porte d'accès pour les piétons, présente certes des dimensions similaires à la porte de garage qui était prévue initialement. Rien ne permet toutefois de penser que cet ouvrage aurait été pensé dans le but d'aménager ultérieurement un accès supplémentaire sur la rue du Couchant. Selon les plans modifiés du 14 avril 2023, auxquels le permis de construire se réfère, l'accès qui était initialement prévu a été supprimé, si bien que le trafic induit par le projet ne créera pas de nuisances supplémentaires sur la rue du Couchant. Cette question n'est ainsi plus litigieuse.

b) Il ressort ensuite des plans que la distance à la limite de propriété voisine devrait être au moins égale à 8.75 m, correspondant à la hauteur à la corniche du bâtiment à construire (cf. art. 72 al. 3 RPGA). Cependant, l'angle nord-est de la construction se trouve à seulement 6.50 m de la limite avec la parcelle n° 3311, propriété de la commune. La municipalité explique qu'elle a accordé à la constructrice une dérogation à l'art. 72 al. 3 RPGA, fondée sur l'art. 149 RPGA. Cette disposition est rédigée comme suit: " Article 149 – Dérogations 1 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. 2 Lorsque ces dérogations portent sur: - les règles concernant la distance entre un bâtiment et la limite de propriété; - les règles concernant l'IUS ou l'IOS. 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 doit être accompagnée d'un plan coté. " Il n'est pas insoutenable de retenir, à l'instar de la municipalité, que la dérogation accordée s'impose au vu de la configuration des lieux et n'entraîne pas d'inconvénients majeurs. La distance à la limite avec la parcelle n° 3311 est en outre respectée du côté sud, le bâtiment étant implanté à 9 m de la limite de propriété. L'octroi motivé d'une telle dérogation dans le cas présent s'avère donc conforme à la réglementation communale et ne prête pas le flanc à la critique.

c) S'agissant enfin des autres griefs évoqués dans les oppositions, leur motivation sommaire ne satisfait manifestement pas aux exigences de l'art. 79 al. 1 LPA-VD. Quoiqu'il en soit, les autorités cantonales spécialisées se sont déterminées sur les questions évoquées et ont délivré les autorisations spéciales requises. Les recourants n'indiquent pas en quoi ces autorisations seraient critiquables. Ces griefs, à supposer recevables, sont rejetés.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation des décisions attaquées. Les recourants, qui succombent, supporteront les frais de justice (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 55 LPA-VD).

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