Urteilskopf

113 Ib 307

49. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 27 novembre 1987 dans la cause S. et consort contre commune de X. et Commission cantonale de recours en matière de police des constructions du canton de Vaud (recours de droit public et de droit administratif)
Regeste (de):
Art. 16, 22 und 24 Abs. 1 RPG. Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone; Prüfung der Zonenkonformität; Verweigerung einer Ausnahmebewilligung.

Zulässigkeit der staatsrechtlichen Beschwerde neben einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde, wenn es um die Prüfung der Zonenkonformität geht, die voraus und getrennt vom Bewilligungsverfahren gemäss Art. 24 Abs. 1 RPG durchzuführen ist (E. 1).

Der Anspruch einer einem Landwirt gleichzusetzenden Person (im konkreten Fall eines Gärtners-Gartenarchitekten) auf Errichtung einer Wohnbaute in der Landwirtschaftszone beurteilt sich nach strengen Kriterien, die die absolute Notwendigkeit des Wohnsitzes des Verantwortlichen in der Landwirtschaftszone betreffen; entscheidend sind in dieser Beziehung die objektiven Bedürfnisse des Betriebes sowie der Abstand zwischen diesem und der nächsten Bauzone. Im konkreten Fall erfüllt die Errichtung einer Wohnung in Verbindung mit der Vergrösserung einer Lagerhalle diese Voraussetzungen nicht (E. 2).

Ebensowenig sind die Voraussetzungen für eine Bewilligungserteilung i.S. von Art. 24 RPG gegeben (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 16, 22 et 24 al. 1 LAT. Construction en zone agricole; examen de la conformité à la zone; refus d'une autorisation exceptionnelle.

Recevabilité du recours de droit public, à côté de celui de droit administratif, lorsqu'un problème de conformité à la zone doit être tranché préalablement - et de manière distincte - à celui d'une éventuelle dérogation selon l'art. 24 al. 1 LAT (consid. 1).

Le logement d'une personne assimilée à un agriculteur (jardinier-paysagiste in casu), à l'intérieur de la zone agricole, doit s'apprécier selon des critères stricts tenant à la nécessité absolue de la résidence dans cette zone, eu égard aux besoins objectifs de l'entreprise et à la distance séparant cette dernière de la zone à bâtir la plus proche. En l'espèce, l'aménagement de l'appartement sollicité en liaison avec l'agrandissement d'un hangar existant ne satisfait pas à ces critères (consid. 2).

Il ne remplit pas davantage les conditions posées par l'art. 24 LAT pour l'octroi d'une autorisation exceptionnelle hors de la zone à bâtir (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 16, 22 e 24 cpv. 1 LPT. Costruzione in zona agricola; esame della conformità alla zona; diniego di un'autorizzazione eccezionale.

Ammissibilità del ricorso di diritto pubblico, accanto al ricorso di diritto amministrativo, ove un problema di conformità alla zona debba essere risolto previamente - e in modo distinto - rispetto a quello di un'eventuale deroga ai sensi dell'art. 24 cpv. 1 LPT (consid. 1).

Il diritto di una persona assimilata a un agricoltore (nella fattispecie, un giardiniere paesaggista) di abitare all'interno di una zona agricola dev'essere valutato secondo criteri rigorosi per quanto concerne la necessità

assoluta di risiedere in tale zona, tenuto conto dei bisogni obiettivi dell'azienda e della distanza tra quest'ultima e la zona edificabile viciniore. Nel caso concreto, la costruzione dell'abitazione, richiesta in relazione con l'ingrandimento di un deposito esistente, non soddisfa questi criteri (consid. 2).

Il progetto non adempie neppure le condizioni stabilite dall'art. 24 LPT per il rilascio di un'autorizzazione eccezionale per una costruzione fuori della zona edificabile (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 308

BGE 113 Ib 307 S. 308

S. exploite une entreprise de pépiniériste et de jardinier-paysagiste sur deux parcelles de terrain représentant une surface totale de 13'680 m2 et sises en zone agricole. L'une des parcelles est située à 1 km du centre du village de X., à vol d'oiseau, à 700 m du périmètre des zones constructibles formant le noyau de l'agglomération et à 400 m de la zone de villas la plus proche. Un hangar y est édifié; il est affecté principalement au stationnement des véhicules et à l'entreposage du matériel de l'entreprise. En mars 1986, S. a présenté à l'autorité communale un avant-projet d'agrandissement du hangar et d'aménagement d'un appartement pour lui-même et sa famille. Le but de cette installation était de rationaliser l'exploitation et de permettre une meilleure surveillance du terrain, en facilitant la tâche de l'épouse du propriétaire qui participe à la gestion de l'entreprise tout en s'occupant de deux enfants en bas âge. Le Département des travaux publics du canton de Vaud refusa l'autorisation préalable exigée hors des zones à bâtir, au motif que les travaux envisagés ne seraient pas conformes à la destination de la zone et ne pouvaient pas davantage être autorisés à titre dérogatoire. Saisie à son tour, la Commission cantonale de recours en matière de police des constructions confirma cette décision. S. et son entreprise ont formé un recours de droit administratif aux fins de faire réformer la décision de la Commission de recours dans le sens de l'octroi de l'autorisation préalable, les art. 16 et 22 LAT étant selon eux vidés de leur substance par une interprétation trop rigoureuse du critère de l'implantation d'une construction imposée par sa destination (Standortgebundenheit). Les recourants ont déposé simultanément un recours de droit public, dans lequel ils ont allégué une violation des art. 4, 22ter Cst. et 2 Disp. trans. Cst. La Commission de recours aurait notamment interprété de façon insoutenable les art. 52 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC) et 3.7 du Règlement communal sur les constructions et l'aménagement

BGE 113 Ib 307 S. 309

du territoire (RC). Ils ont prétendu en outre avoir été inégalement traités par rapport à trois autres propriétaires. Le Tribunal fédéral a rejeté les deux recours, celui de droit public dans la mesure où il était recevable.

Erwägungen

Extrait des considérants:

1. a) Les recours sont dirigés contre une décision finale prise en dernière instance cantonale, dans le domaine d'application des art. 22 et 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT). Le

prononcé déféré a été rendu exclusivement en application de l'art. 22 LAT en relation avec l'art. 16 LAT, ainsi qu'en vertu des normes de droit cantonal et communal (art. 3.7 RC), s'y rapportant. Comme les recourants n'avaient pas expressément sollicité d'autorisation dérogatoire au sens de l'art. 24 al. 1 LAT et qu'ils s'étaient bornés à plaider la conformité de leur projet à la zone agricole, la juridiction cantonale n'a pas examiné la cause au regard de cette disposition. Les recourants ont introduit simultanément un recours de droit public et un recours de droit administratif (ATF 112 Ib 271 consid. 1a). b) En tant que le prononcé entrepris est fondé sur les art. 22 et 16 LAT et qu'il a trait à un problème de conformité à la zone, qui doit être tranché préalablement à celui d'une éventuelle dérogation selon l'art. 24 al. 1 LAT (ATF 112 Ib 272 consid. 1b) et de manière distincte, il peut, sur ce point, être déféré au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit public. En effet, dans le cas présent, où l'agrandissement des locaux d'exploitation est indivisible de la construction du logement du propriétaire, il convient d'interpréter l'art. 3.7 RC conformément au droit fédéral, à savoir qu'à l'intérieur des zones agricoles, "l'implantation de constructions (...) ne peut être autorisée que dans la mesure où ces ouvrages sont en rapport étroit avec l'exploitation agricole". Si la nécessité absolue d'un agriculteur, ou d'une personne qui lui est assimilée, d'habiter sur son domaine fait défaut, "une autorisation de construire hors de la zone à bâtir n'est pas conforme au caractère" de la zone agricole (ATF 112 Ib 261 /262 consid. 2a). Ainsi, selon cette jurisprudence récente rendue en application d'une norme de droit communal matériellement semblable à l'art. 3.7 RC, l'examen du rattachement local et de sa nécessité peut déjà intervenir au stade de l'appréciation d'un projet par rapport au régime de la zone, en vertu de l'art. 22 LAT. Dans ces conditions, la disposition communale

ne porte pas atteinte au principe de la force dérogatoire du droit fédéral, vu précisément sa conformité aux art. 16 et 22 LAT (ATF 112 Ib 261 /262 consid. 2a déjà cité et SJ 1987, p. 493 consid. 9b et jurisprudence mentionnée), et la décision prise en vertu de l'art. 22 LAT et du droit cantonal y relatif peut faire l'objet d'un recours de droit public. c) Dans ce dernier, les recourants invoquent tout d'abord l'inconstitutionnalité de l'art. 3.7 RC, qui serait de plus contraire à l'art. 52 LATC et consacrerait une atteinte grave à la garantie de la propriété. Recevable, ce grief doit cependant être écarté pour les motifs développés ci-dessus au consid. 1b. Les recourants reprochent ensuite à la juridiction intimée une interprétation arbitraire des dispositions déterminantes, qui serait de surcroît constitutive de déni de justice et génératrice d'inégalité de traitement. En l'espèce, le déni de justice n'est pas formel comme allégué, mais matériel: il s'agit d'une prétendue violation grossière de l'art. 52 LATC, de sorte que ce moyen se confond avec celui tiré de l'interdiction de l'arbitraire. Quant au grief d'inégalité devant la loi, il est soulevé pour la première fois devant le Tribunal fédéral; sa recevabilité est donc très douteuse. Même si la juridiction cantonale jouissait d'un pouvoir d'examen libre et devait appliquer le droit d'office, elle ne pouvait le faire ici en l'absence de cas de comparaison cités par les recourants (ROUILLER, La protection de l'individu contre l'arbitraire de l'Etat, Bâle 1987, p. 388 et 389; AUER, La juridiction constitutionnelle en Suisse, Bâle 1983, p. 207). Or, les situations éventuellement semblables invoquées en l'espèce sont antérieures à l'introduction de la cause devant la Commission de recours, qui aurait dû statuer sur cet objet si les éléments de fait lui avaient été communiqués par les intéressés. La question de la recevabilité de ce nouveau moyen de droit peut rester indécise, car il doit de toute manière être rejeté pour les raisons indiquées ci-après (consid. 3). d) Dans le recours de droit administratif, les recourants se plaignent du fait que le critère de l'implantation imposée par la destination de la construction (Standortgebundenheit) n'ait été vérifié que sur la base des art. 22 LAT et 3.7 RC; ils demandent qu'il le soit aussi au regard de l'art. 24 LAT, "la cognition du Tribunal fédéral étant plus large dans le cadre du recours prévu par l'art. 34 al. 1 LAT que dans celui d'un recours de droit public". Dans le même sens, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire observe que l'art. 3.7 RC serait contraire au droit fédéral en ce que

l'examen de la "Standortgebundenheit" dans le cadre de l'appréciation de la conformité à la zone selon l'art. 22 LAT aurait pour conséquence de rendre irrecevables tous les recours de droit administratif concernant cette règle communale. Cette dernière argumentation ne peut être suivie pour les raisons exposées ci-dessus au consid. 1b. Saisies d'une demande de construire en zone agricole, soit hors de la zone à bâtir, les autorités compétentes doivent l'examiner d'office sous l'angle de l'art. 22 LAT (contrôle notamment de la conformité à l'affectation de la zone) et de l'art. 24 LAT (autorisation exceptionnelle). En l'espèce, le premier examen incombait à l'autorité communale (municipalité) qui, en vertu de l'art. 104 LATC, doit procéder à certaines vérifications (conformité aux dispositions légales et réglementaires, en particulier l'art. 52 LATC). Le second était du ressort du Département des travaux publics, seul compétent pour autoriser une construction hors des zones à bâtir (art. 121 let. a en relation avec l'art. 120 let. a LATC). La municipalité lui a d'ailleurs transmis l'avant-projet pour "examen" et "préavis", par envoi du 3 avril 1986 intitulé "Construction hors zone", conformément à l'art. 113 LATC. La demande adressée par les recourants aux autorités cantonales comportait implicitement la requête d'une autorisation dérogatoire dans la mesure où la conformité de leur projet au régime de la zone agricole serait niée. Il appartenait à la Commission de recours de faire compléter le dossier, le cas échéant (art. 109 al. 2 i.f. LATC), et de statuer également au regard de l'art. 24 al. 1 LAT. Comme la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions relatives aux demandes de dérogation, qu'elles soient positives ou négatives (ATF 107 Ib 235 consid. 1b), le présent recours de droit administratif est recevable, et il remplit les fonctions du recours de droit public pour les griefs de violation de droits constitutionnels soulevés en relation avec le refus de l'autorisation exceptionnelle (ATF 112 Ib 272 consid. 1a). e) (Rejet de la demande d'inspection locale.)

2. a) Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité; à cet égard, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si elle apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision

critiquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 113 Ia 28 /29 consid. 1a, ATF 112 Ia 122 consid. 4, ATF 109 Ia 22 consid. 2 et les arrêts cités). b) Aux termes de l'art. 52 LATC, seules peuvent être autorisées en zone agricole les constructions nécessaires aux activités qui sont en relation étroite avec la culture du sol. Par voie réglementaire, les communes peuvent permettre, pour autant qu'il n'en résulte pas une atteinte au site et aux exploitations existantes, les constructions et installations relatives à des activités assimilables à l'agriculture (horticulture, cultures maraîchères) ou dont l'activité est en rapport étroit avec l'exploitation du sol. Il en va de même des constructions servant à l'habitation de l'exploitant, de sa famille et de son personnel, si l'exploitation constitue la partie prépondérante de leur activité professionnelle et si les maisons d'habitation en sont un accessoire nécessaire. Sur le plan communal, l'art. 3.7 RC reprend en substance le contenu de l'art. 52 LATC, en précisant que pour les exploitations assimilées à l'agriculture, l'implantation des bâtiments doit être imposée par leur destination. Interprétées dans le cadre du droit fédéral, ces normes rappellent que les zones agricoles doivent servir à l'exploitation traditionnelle du sol et que le logement d'une personne assimilée à un agriculteur, à l'intérieur de ces zones, doit s'apprécier selon des critères stricts tenant à la nécessité absolue de la résidence, eu égard aux besoins objectifs de l'entreprise et à la distance séparant cette dernière de la zone à bâtir la plus proche (ATF 112 Ib 261 /262 consid. 2a et les

références citées). L'autorité cantonale a retenu à juste titre que les recourants n'avaient pas prouvé le caractère indispensable du logement de S. et de sa famille sur les parcelles exploitées, mais que cette habitation répondait bien davantage à des impératifs de convenance personnelle, en raison notamment du travail de l'épouse du recourant dans l'entreprise. Les motifs invoqués dans le cas particulier n'apparaissent pas suffisants pour admettre la nécessité de la résidence en zone agricole. Les recourants ont démontré qu'il était possible à S., depuis un certain nombre d'années, de diriger personnellement l'entreprise avec succès, quand bien même il a son domicile à G. où se trouve aussi le siège de son entreprise. De plus, ils n'ont pas rendu vraisemblable que la surveillance constante de la pépinière imposait la construction d'un logement sur place, dans un but de gardiennage. Enfin, la proximité de la zone

à bâtir voisine la moins éloignée, soit 400 m, est en l'occurrence un élément important pour dénier au projet des recourants la conformité de l'affectation à la zone agricole, de sorte que l'autorisation de construire requise par ceux-ci ne pourrait être accordée qu'aux conditions posées à l'art. 24 LAT (ATF 112 Ib 262/263 consid. 2b). En conséquence, le grief d'arbitraire dans l'application des art. 52 LATC et 3.7 RC doit être écarté.

3. ... Les recourants ont cité trois cas en comparaison desquels le refus qui leur a été opposé consacrerait une violation du principe d'égalité. L'un de ces cas, relatif à une construction à B., a été allégué sans aucune explication, sous la forme d'une simple hypothèse, de sorte que le grief d'inégalité de traitement doit être déclaré irrecevable, faute de motivation. Quant aux deux autres, leur invocation constitue une démarche visant à obtenir l'égalité dans l'illégalité, dont le bénéfice ne peut être admis en faveur des recourants en raison de la volonté du Département des travaux publics du canton de Vaud - clairement rappelée dans ses observations sur le recours - d'appliquer strictement les normes des art. 22 et 24 LAT et du droit cantonal réservé (cf. GRISEL, Traité de droit administratif I, p. 363 et 364; AUER, L'égalité dans l'illégalité, ZBl 1978 (vol. 79), p. 297 et la jurisprudence citée). Il n'est donc pas nécessaire de comparer plus avant les situations évoquées. Infondé, le grief de violation de l'égalité devant la loi doit être également rejeté dans la mesure où il est recevable.

4. L'examen du projet litigieux démontre qu'il ne s'agit pas de la rénovation du hangar déjà construit, ni d'une transformation partielle de ce dernier, pouvant être autorisées par le droit cantonal en vertu de l'art. 24 al. 2 LAT. Une telle solution est exclue par l'ampleur des travaux, qui doubleraient le volume du bâtiment et qui surtout modifieraient la nature initiale de l'ouvrage en l'affectant en partie à l'habitation, soit à une destination sans rapport avec ses qualités d'origine (ATF 108 Ib 56 consid. 3d, ATF 107 Ib 241 /242 consid. 2b). L'autorisation sollicitée peut donc être octroyée en vertu de l'art. 24 al. 1 LAT seulement si l'implantation hors de la zone à bâtir est imposée par la destination de la construction (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Or il est manifeste que, vu les circonstances évoquées ci-dessus (cf. consid. 2b), la première de ces conditions cumulatives n'est pas remplie (ATF 112 Ib 263 consid. 3).

Comme le projet en cause ne peut bénéficier d'une dérogation fondée sur l'art. 24 al. 1 LAT, les conclusions des recourants doivent être écartées, et leur recours rejeté.