

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 307/2010

Arrêt du 7 décembre 2010
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président, Fonjallaz et Eusebio.
Greffier: M. Parmelin.

Participants à la procédure
les époux A._____, représentés par Me Gilles Davoine, avocat,
recourants,

contre

B._____, représenté par la Société rurale d'assurance de protection juridique FRV SA,
intimé,

Municipalité de Gilly, 1182 Gilly, représentée par
Me Jean-Michel Henny,
Département de l'économie du canton de Vaud, Service du développement territorial, place de la Riponne 10,
1014 Lausanne,
représenté par Me Edmond de Braun, avocat.

Objet
autorisation de construire un hangar en zone agricole,

recours contre l'arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud du
19 mai 2010.

Faits:

A.

B._____ exploite le domaine viticole de Chantegrive, à Gilly. Le 29 octobre 2008, il a requis l'autorisation de construire un hangar sur la parcelle n°289 du cadastre communal, dont il est propriétaire en zone agricole, en vue d'y aménager des locaux d'exploitation vinicole. Le bâtiment s'implanterait en amont d'un hangar existant déjà affecté à cet usage, avec lequel il communiquerait.

Soumis à l'enquête publique du 8 novembre au 8 décembre 2008, ce projet a soulevé plusieurs oppositions, dont celle des époux A._____, propriétaires de la parcelle n°230, bâtie d'une villa, au nord de la parcelle du constructeur, dont elle est séparée par la route cantonale 40d. Ces derniers soutenaient notamment que l'art. 40 du règlement communal sur le plan général d'affectation et la police des constructions (RPGA), qui fixe une distance de 10 mètres à observer entre un bâtiment et la limite du domaine public en l'absence de plan d'alignement, n'était pas respecté dès lors que la façade est du bâtiment s'implantait à moins de 10 mètres de la route de la Gare.

Le 9 février 2009, la Centrale des autorisations du Département des infrastructures du canton de Vaud a communiqué les préavis et autres décisions des services cantonaux concernés à la Municipalité de Gilly. Le Service cantonal du développement territorial a notamment délivré l'autorisation spéciale hors zone à bâtir requise par

le projet. Il a considéré en substance que les travaux envisagés répondaient aux besoins objectivement fondés du domaine exploité par le constructeur, que l'adjonction du volume en prolongation du bâtiment existant était conforme aux exigences de l'aménagement du territoire, qui privilégie le regroupement des constructions, et que la volumétrie, les pentes du toit et le bardage en bois permettaient une intégration satisfaisante du bâtiment dans le paysage.

Le 16 avril 2009, la Municipalité de Gilly a informé les opposants de sa décision, prise en séance du 23 mars 2009, de lever leurs oppositions et de délivrer le permis de construire requis par B. _____. Elle a considéré notamment que l'art. 40 RPGA ne s'appliquait pas et devait s'effacer devant la réglementation cantonale sur les routes qui prévoit une distance de 10 mètres, respectée par le projet, par rapport à l'axe de la route de la Gare. Statuant par arrêt du 19 mai 2010, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal cantonal ou la cour cantonale) a rejeté le recours formé par les époux A. _____ contre cette décision. Elle a notamment retenu que l'art. 40 RPGA était applicable en l'espèce et n'avait pas été observé; elle a jugé que le constructeur pouvait bénéficier d'une dérogation fondée sur l'art. 87 RPGA et a confirmé l'autorisation de construire litigieuse.

B.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt ainsi que la décision de la Municipalité de Gilly du 16 avril 2009. Ils se plaignent d'une violation du droit fédéral et d'une application arbitraire du droit cantonal.

Le Tribunal cantonal, le Service cantonal du développement territorial, la Municipalité de Gilly et l'intimé concluent au rejet du recours.

C.

Par ordonnance présidentielle du 12 juillet 2010, l'effet suspensif a été accordé au recours.

Considérant en droit:

1.

Le recours est dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions. Il est dès lors recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF et 34 al. 1 LAT dans sa teneur actuelle selon le ch. 64 de l'annexe à la loi sur le Tribunal administratif fédéral. Aucun des motifs d'exclusion prévu à l'art. 83 LTF n'est réalisé. Les recourants ont pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. Ils sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué qui confirme l'autorisation donnée à l'intimé de construire un hangar qui masquerait la vue dont ils jouissent sur les Alpes depuis leur terrasse. Il importe peu à cet égard que la dérogation qu'ils estiment avoir été concédée à tort ne concerne pas les distances aux limites par rapport à la route cantonale séparant l'ouvrage litigieux de leur propre parcelle, mais par rapport à une autre route (cf. arrêts 1C 500/2009 du 1er février 2010 consid. 2.5 et 1C 196/2007 du 27 février 2008 consid. 5.1). Les autres conditions de recevabilité du recours sont réunies de sorte qu'il convient d'entrer en matière sur le fond.

2.

Les recourants soutiennent qu'en octroyant directement la dérogation à la règle sur les distances aux limites par rapport au domaine public au lieu de renvoyer le dossier à l'autorité communale compétente pour qu'elle soumette le projet à une nouvelle enquête publique, le Tribunal cantonal aurait empêché les voisins de se prononcer sur cette question et violé ainsi les art. 4 LAT et 85a de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC). Ils soulignent en outre qu'en raison de son importance, la dérogation ne pouvait être accordée dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire sans contrevenir à l'art. 2 LAT.

Selon la jurisprudence mentionnée dans l'arrêt attaqué à laquelle se réfèrent les recourants (arrêt AC.2000.0087 du 6 mars 2001 consid. 1b), la dérogation doit s'inscrire dans le processus de planification défini par le droit fédéral selon lequel la destination du sol est fixée par les plans d'affectation (art. 14 LAT) dans une procédure assurant la protection juridique (art. 33 LAT) et la participation de la population (art. 4 LAT). Une dérogation qui, par son importance, aurait pour effet de fixer de nouvelles règles d'affectation du sol dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire violerait l'art. 2 LAT, même si elle était justifiée par des circonstances

objectives ou si elle répondait à un intérêt public. L'arrêt publié aux ATF 116 Ib 50 consid. 3a p. 53, auquel se rapporte cette jurisprudence, vise avant tout les projets de construction en zone agricole non conformes à la zone qui peuvent avoir des effets importants sur l'organisation du territoire et la protection de l'environnement. Dans ce cas, l'obligation de planifier ancrée à l'art. 2 LAT impose que la pesée des intérêts se fasse dans le cadre de la procédure de planification, avec la participation de la population, et non dans la procédure d'autorisation exceptionnelle de construire (cf. ATF 133 II 181 consid. 5.2.1 p. 196; 129 II 63 consid. 2.1 p. 65). Tel n'est manifestement pas le cas du hangar projeté par l'intimé qui a été jugé conforme à la zone agricole. On ne saurait au demeurant soutenir que la dérogation accordée à l'intimé est d'une ampleur telle qu'elle aurait les mêmes effets qu'une planification fixant de nouvelles règles d'utilisation du sol dans un périmètre donné et qu'elle violerait les exigences déduites des art. 2 et 4 LAT. Le hangar litigieux respecte en effet les prescriptions moins sévères de la loi cantonale sur les routes relatives à la distance aux limites à observer par rapport au domaine public, qui s'appliquent en l'absence de normes communales, de sorte que la dérogation à la règle de l'art. 40 RPGA peut encore être qualifiée de mineure. Il importe en outre peu que l'octroi de la dérogation conduit à une occupation de la parcelle n°289 plus importante que ne l'autorise l'art. 23 RPGA. Cette disposition, spécifique à la zone de villas, ne s'applique pas s'agissant d'un projet situé en zone agricole et le règlement communal ne prévoit pas de limitation de la surface bâtie dans cette zone. En tant qu'il dénonce une violation des art. 2 et 4 LAT, le

recours est infondé.

La Municipalité de Gilly est en revanche partie à tort du principe que l'art. 40 RPGA devait s'effacer devant la réglementation cantonale sur les routes, raison pour laquelle l'avis d'enquête ne mentionnait aucune dérogation à cette disposition, comme le requiert l'art. 85a LATC en pareil cas. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, la cour cantonale n'était cependant pas contrainte d'annuler la décision attaquée pour ce motif et de renvoyer la cause à l'autorité communale pour qu'elle procède à une nouvelle mise à l'enquête publique du projet. Selon la jurisprudence, une telle issue n'entre en considération que si l'absence de la mention d'une dérogation avait empêché les voisins de faire valoir leurs droits par la voie de l'opposition (arrêts 1C 196/2007 du 27 février 2008 consid. 3.4 et 1C 112/2007 du 29 août 2007 consid. 8 et les arrêts cités). Le plan de situation indiquait une distance de dix mètres de la façade est du hangar par rapport à l'axe de la route de la Gare. Les voisins ont invoqué dans leur opposition le fait que le projet de l'intimé ne respectait pas l'art. 40 RPGA, de sorte qu'ils n'ont pas été trompés par l'absence de toute mention d'une dérogation à cette disposition. Ils auraient pu recourir au

Tribunal cantonal, à l'instar des recourants, s'ils considéraient que la Municipalité de Gilly avait à tort jugé l'art. 40 RPGA inapplicable. Les recourants ont pour leur part eu l'occasion de se déterminer en dernière instance cantonale sur l'application de cette disposition et sur l'octroi éventuel d'une dérogation fondée sur l'art. 87 RPGA au cours de la procédure de recours. Enfin, la Municipalité de Gilly a clairement fait savoir qu'elle ne s'opposait pas à l'octroi d'une dérogation dans l'hypothèse où la cour cantonale considérerait que le projet de l'intimé l'imposerait. Dans ces circonstances, il aurait été excessivement formaliste d'annuler l'arrêt attaqué pour ce motif et de renvoyer la cause à l'autorité communale pour qu'elle mette à l'enquête publique le projet avec le mention de la dérogation (cf. arrêts 1C 477/2009 du 17 juin 2010 consid. 4.3 et 1C 63/2008 du 25 août 2008 consid. 2.1). Les recourants dénoncent en vain une violation de l'art. 4 LAT en lien avec l'absence de mise à l'enquête publique de la dérogation. Cette disposition impose une participation adéquate de la population au processus de planification; elle ne confère en revanche aucune garantie en matière d'autorisation de construire qui irait au-delà

de celle conférée par l'art. 85a LATC.

3.

Les recourants sont d'avis qu'en accordant une dérogation aux règles sur les distances aux limites par rapport au domaine public fixées à l'art. 40 RPGA, le Tribunal cantonal a appliqué de manière arbitraire l'art. 85 LATC. Cette disposition, à laquelle renvoie l'art. 87 al. 1 RPGA, concernerait la zone à bâtir et n'autoriserait pas de dérogation pour un projet sis en zone agricole. Ils contestent par ailleurs l'existence d'une situation spéciale qui justifierait l'octroi d'une dérogation. D'autres possibilités seraient envisageables et n'auraient pas été étudiées. En particulier, l'éventualité d'une implantation du hangar litigieux en aval du bâtiment existant aurait été rejetée pour des raisons d'esthétique critiquables.

3.1 Sous réserve des cas visés à l'art. 95 let. c à e LTF, la violation du droit cantonal ou communal ne constitue pas un motif de recours. Elle peut en revanche être constitutive d'une violation du droit fédéral au sens de l'art. 95 let. a LTF, telle que l'interdiction de l'arbitraire ancrée à l'art. 9 Cst. (ATF 133 II 249 consid. 1.2.1 p. 251). Appelé à revoir l'application faite d'une norme cantonale ou communale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été 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 135 V 2 consid. 1.3 p. 4; 134 II 124 consid. 4.1 p. 133; 133 II 257 consid. 5.1 p. 260), ce qu'il revient à la partie recourante de démontrer conformément aux exigences de motivation déduites de l'art. 106 al. 2 LTF (ATF 133 II 396 consid. 3.2 p. 400).

Selon l'art. 40 RPGA, la distance entre un bâtiment et la limite de propriété voisine ou du domaine public est de 10 mètres au minimum s'il n'y a pas de plan d'alignement. En vertu de l'art. 87 al. 1 RPGA, la Municipalité peut exceptionnellement autoriser des dérogations aux prescriptions entrant dans le cadre fixé par l'art. 85 LATC concernant l'ordre et les dimensions des constructions. Cette disposition autorise la municipalité, dans la mesure où le règlement communal le prévoit, à accorder des dérogations aux plans et à la réglementation y afférente pour autant que des motifs d'intérêt public ou des circonstances particulières le justifient. L'octroi des dérogations ne doit pas porter atteinte à un autre intérêt public ou à des intérêts prépondérants de tiers.

3.2 En l'occurrence, il est constant que la construction litigieuse ne respecte pas la distance de 10 mètres à la route de la Gare requise par l'art. 40 RPGA, applicable en l'absence d'un plan d'alignement. La cour cantonale a toutefois considéré qu'une dérogation pouvait être octroyée en vertu de l'art. 87 al. 1 RPGA. Cette disposition se trouve dans le chapitre XV du règlement communal intitulé "Police des constructions" qui s'applique de manière générale à toutes les zones. Elle est donc également applicable aux projets de construction prévus en zone agricole. Il importe peu que l'art. 85 LATC, auquel renvoie l'art. 87 al. 1 RPGA, soit consacré aux dérogations dans la zone à bâtir. Aucun principe juridique ne s'oppose à ce qu'une disposition régissant la zone à bâtir puisse également être appliquée à une construction prévue en zone agricole en vertu d'un renvoi exprès. Le droit fédéral n'exclut pas davantage que des règles cantonales ou communales relatives aux distances aux limites par rapport au domaine public ou aux limites de propriété voisine puissent être adoptées en zone agricole. Sur ce point, le recours est infondé.

Les recourants ne contestent pas au surplus que la dérogation prévue par l'art. 87 al. 1 RPGA, bien que limitée à l'ordre et à la dimension des constructions, puisse aussi s'appliquer à leur implantation par rapport au domaine public et il n'appartient pas au Tribunal fédéral d'examiner d'office ce qu'il en est s'agissant d'une question relevant du droit cantonal. Ils contestent en revanche que les conditions posées à l'octroi d'une dérogation soient réunies.

Le Tribunal cantonal a considéré que la dérogation à la distance à la limite du domaine public ne contrevenait pas aux objectifs de sécurité du trafic recherchés par la loi dans la mesure où les distances à la route fixées par le droit cantonal étaient respectées; elle évitait en outre l'adoption par la commune d'un plan d'alignement qui irait dans le sens de la loi cantonale sur les routes et une nouvelle emprise sur un secteur viticole; elle permettait enfin d'utiliser un terrain agricole déjà construit, sis à proximité du centre d'exploitation du constructeur, enserré dans les zones à bâtir existantes et bénéficiant des équipements et des accès adéquats pour l'utilisation prévue. La cour cantonale n'a pas ignoré que la construction projetée priverait les époux A. _____ d'une partie de la vue dont ils jouissent actuellement en direction du sud. Elle a cependant relevé que la villa des recourants était séparée de la parcelle de l'intimé par la route cantonale 40d, que la terrasse aménagée dans leur jardin était protégée des nuisances en provenance du hangar par une arborisation importante, que l'atelier et le garage pour la vendangeuse donneront sur la partie est du terrain de l'intimé et que l'activité liée aux nouveaux locaux

d'exploitation (livraison et chargement des bouteilles, vendange) s'exercera de l'autre côté du bâtiment projeté, au sud, de sorte que les recourants ne seront pas exposés à une gêne excessive. Au terme de la pesée des intérêts en présence, elle a admis en définitive que l'intérêt public à l'octroi de la dérogation était prépondérant à l'intérêt privé des recourants.

Ces derniers ne s'en prennent nullement à ces considérations qui lient le Tribunal fédéral dans la mesure où elles ne sont pas manifestement inexacts (art. 105 al. 2 LTF). Ils font grief à la cour cantonale d'avoir écarté une variante qui aurait ménagé leurs intérêts pour des raisons d'esthétique. La Municipalité de Gilly s'est effec-

tivement opposée à l'implantation de la nouvelle construction sur la même parcelle en aval du hangar existant en raison de son impact paysager considérable et de sa mauvaise intégration. Elle dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation dont l'autorité de recours devait tenir compte et qui n'a pas été excédée au vu des plans de cette variante versés au dossier. Eu égard à la retenue dont le Tribunal fédéral fait preuve en la matière (cf. arrêts 1C 18/2008 du 15 avril 2008 consid. 5.2 et 1C 13/2009 du 23 novembre 2009 consid. 3.2), les conditions d'une intervention ne sont pas réunies en l'espèce. Au demeurant, selon les constatations faites à l'audience, cette solution présenterait des problèmes liés au faîte, aux niveaux et aux pentes que les recourants ne remettent pas en cause et qui pouvaient sans arbitraire amener la cour cantonale à préférer le projet litigieux. On ne saurait par

ailleurs reprocher aux autorités communales et cantonales de ne pas avoir contraint l'intimé à démolir le hangar existant pour reconstruire un bâtiment qui respecterait les distances aux limites par rapport au domaine public fixées à l'art. 40 RPGA.

Enfin, la cour cantonale a expliqué de manière circonstanciée les raisons pour lesquelles les besoins en surface de l'intimé ne pouvaient être satisfaits par une réorganisation des locaux dont l'intimé dispose dans le village ou par la réalisation du projet contesté sur une autre parcelle dont il est propriétaire. Les recourants ne cherchent pas à démontrer en quoi cette appréciation reposerait sur une constatation inexacte ou arbitraire des faits, mais se bornent à soutenir à ce propos que d'autres solutions existeraient et n'auraient pas été étudiées sans indiquer lesquelles. Leurs critiques à cet égard sont essentiellement appellatoires et, partant, irrecevables (cf. ATF 135 II 313 consid. 5.2.2 p. 322).

4.

Le recours doit par conséquent être rejeté, dans la mesure où il est recevable, aux frais des recourants qui succombent (art. 65 et 66 al. 1 LTF). L'intimé, représenté par une assurance de protection juridique, n'a pas établi s'être acquitté de frais sortant de l'ordinaire dans la présente procédure; il n'y a dès lors pas lieu de lui allouer des dépens. La Municipalité de Gilly, bien qu'assistée d'un avocat, ne saurait prétendre à des dépens conformément à l'art. 68 al. 3 LTF, en l'absence de circonstances particulières alléguées ou manifestes qui justifieraient de faire exception à cette disposition (cf. ATF 134 II 117 consid. 7 p. 118).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge des recourants.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties, de la Municipalité de Gilly et du Département de l'économie du canton de Vaud, ainsi qu'à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud.

Lausanne, le 7 décembre 2010

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Le Greffier:

Féraud Parmelin