

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.205/2004 /col

Arrêt du 11 février 2005
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Juge président,
Reeb et Fonjallaz.
Greffier: M. Jomini.

Parties
A. _____ et B. _____,
recourants,
tous deux représentés par Me Benoît Bovay,
avocat,

contre

C. _____ et consorts
intimés, représentés par Me Jean-Michel Henny, avocat,
Commune de Riex, 1097 Riex,
Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud, Service de
l'aménagement du territoire, avenue de l'Université 3,
1014 Lausanne,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
autorisation de construire en zone viticole,
recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 31 août
2004.

Faits:

A.

C. _____ et consorts sont copropriétaires de la parcelle n° 909 du registre foncier, sur le territoire
de la commune de Riex, au lieu-dit "Le Lanciau". Cette parcelle a une surface totale de 7'745 m².
Elle est cultivée en vigne (à raison de 5'624 m²) et il s'y trouve un ancien bâtiment d'habitation,
désaffecté et en mauvais état, d'une surface au sol de 59 m².

Le plan des zones de la commune de Riex, adopté par le conseil communal le 12 mai 1982 et
approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 2 novembre 1983, classe la partie de la parcelle
n° 909 comprenant l'ancien bâtiment et ses abords (environ 700 m² au total) dans une zone, teinte
en rouge, décrite (dans la légende du plan) comme un "secteur de la zone viticole pour construction
en relation directe avec la viticulture, selon art. 9 alinéa 3 RPE". Le reste de la parcelle n° 909 est en
zone viticole (teinte en vert). Le terrain directement voisin au sud est en zone agricole.

L'affectation de la zone viticole est définie aux art. 8 à 10 du règlement communal sur le plan
d'extension et la police des constructions (RPE), adopté et mis en vigueur en même temps que le
plan des zones. Ces dispositions ont la teneur suivante:

Art. 8

La zone viticole est principalement destinée à la culture de la vigne.

Toute arborisation est soumise à l'autorisation préalable de la municipalité, les plantations propres à
nuire aux vignes avoisinantes étant interdites.

Art. 9

Les ouvrages, aménagements et installations en relation directe avec l'exploitation de la vigne sont
autorisés.

Sont également autorisés les petits bâtiments annexes à usage professionnel, directement liés à la
viticulture et complémentaires du centre d'exploitation principal.

Dans les secteurs définis par le plan et pour autant qu'un besoin objectivement fondé le justifie, la

municipalité peut autoriser l'édification de constructions en rapport direct avec l'exploitation de la culture de la vigne, ainsi que des bâtiments d'habitation de l'exploitant et de son personnel. Ces constructions devront être conçues de manière à s'harmoniser avec le site en respectant l'architecture de la région, la distance à la limite de propriété voisine ne pouvant être inférieure à 8 m. Les art. 6.3 à 6.6 sont applicables.

Art. 10

Les constructions d'intérêt public, dont la localisation s'impose en zone viticole, sont autorisées à condition de s'harmoniser avec le site.

B.

C. _____ et consorts ont adressé en août 2000 à la Municipalité de la commune de Riex (ci-après: la municipalité) une demande de permis de construire pour la transformation et l'agrandissement de la maison existante sur leur parcelle ainsi que pour la création, à proximité, de locaux enterrés pour du matériel viticole. La surface au sol du bâtiment serait portée à 120 m²; il abriterait, sur trois niveaux, un logement pour l'exploitant d'un domaine viticole, un logement pour le personnel, des caves et deux garages. C. _____, qui est viticulteur, a conclu avec les deux autres copropriétaires une promesse de vente; il envisage d'habiter ce bâtiment.

Le projet a été mis à l'enquête publique du 25 août au 13 septembre 2000. A. _____ et B. _____ ont formé opposition. Ils sont propriétaires de la parcelle voisine n° 908, où se trouve leur maison d'habitation. Ils faisaient valoir, en substance, qu'il n'y aurait aucune nécessité pour l'exploitant du domaine viticole d'habiter sur place, hors de la zone à bâtir.

Le 20 novembre 2000, le Département cantonal des infrastructures, par le Service de l'aménagement du territoire, a fait savoir qu'il ne délivrerait pas l'autorisation spéciale exigée par la loi cantonale pour les constructions hors des zones à bâtir (cf. art. 120 let. a de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC]). Il a qualifié le projet de beaucoup trop important au regard des critères des art. 24 ss de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). En conséquence, le 28 novembre 2000, la municipalité a informé C. _____ et consorts qu'elle refusait le permis de construire.

C.

C. _____ et consorts ont recouru contre ce refus d'autorisation auprès du Tribunal administratif cantonal. L'inspection locale et l'audience principale ont eu lieu le 31 octobre 2001. Le Tribunal a statué par un arrêt rendu le 31 août 2004. Il a admis le recours, annulé la décision du 20 novembre 2000 du Département des infrastructures, Service de l'aménagement du territoire, et renvoyé l'affaire à ce service pour nouvelle décision. L'émolument judiciaire, par 2'000 fr., a été mis à la charge de A. _____ et B. _____. L'Etat de Vaud a été condamné à verser 2'000 fr. de dépens à C. _____ et consorts.

Le Tribunal administratif a considéré, en substance, que les quatre "secteurs à construction viticole" du plan des zones de la commune (en rouge sur le plan) formaient une zone spéciale au sens de l'art. 18 LAT et que les restrictions généralement prévues, en zone agricole, pour la création de locaux d'habitation destinés à l'exploitant du domaine, ne s'y appliquaient pas. Ce statut particulier résulterait de la loi cantonale du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux (LPPL), dont l'art. 15 let. c permet aux communes de "déterminer dans leurs plans des secteurs où des constructions en relation directe avec la viticulture sont autorisées". Le refus de l'autorisation spéciale pour le projet litigieux serait ainsi fondé sur des considérations non pertinentes. L'affaire a par conséquent été renvoyée au Service de l'aménagement du territoire car, pour le Tribunal administratif, la zone formée des secteurs de la zone viticole régis par l'art. 9 al. 3 RPE ne fait pas partie de la zone à bâtir, ce qui a pour conséquence que les projets de construction nécessitent une autorisation spéciale selon l'art. 120 let. a LATC, délivrée par le département cantonal compétent. Le Service de l'aménagement du territoire a ainsi été invité à

se prononcer "sur l'application des dispositions déterminantes de la LPPL (en particulier sur la condition d'un besoin objectivement fondé)", la municipalité devant ensuite statuer sur le permis de construire en application du règlement communal (consid. 5d de l'arrêt du 31 août 2004).

Il est précisé dans l'arrêt qu'une procédure de coordination, selon l'art. 21 du règlement organique du Tribunal administratif (ROTA), a été organisée.

D.

Agissant par la voie du recours de droit administratif, A. _____ et B. _____ demandent au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt du Tribunal administratif dans le sens d'un rejet du recours formé par C. _____ et consorts et d'une confirmation du refus d'autorisation cantonale, les frais et dépens étant supportés par les requérants de cette autorisation. A titre subsidiaire, ils demandent l'annulation de l'arrêt attaqué et le renvoi de l'affaire au Tribunal administratif pour nouvelle décision.

Les recourants font valoir que la zone viticole de Riex - y compris les secteurs teintés en rouge sur le plan des zones - est, au sens de l'art. 16 LAT, une zone agricole. Le droit fédéral définit les

constructions et installations conformes à l'affectation de cette zone; or la création de locaux d'habitation pour le viticulteur et son personnel n'y est en principe actuellement plus admise. Les recourants reprochent au Tribunal administratif une interprétation du droit cantonal aboutissant à l'application d'un régime juridique spécial distinct de celui des art. 16 ss et 24 ss LAT, et partant une violation de ces normes. Ils soutiennent qu'en revanche, la décision du département refusant l'autorisation spéciale appliquait correctement ces dispositions du droit fédéral de l'aménagement du territoire. Les recourants se plaignent encore d'un déni de justice formel (art. 29 Cst.), d'une violation de la garantie du juge naturel (art. 30 Cst.) - à cause de la procédure de coordination interne au Tribunal administratif, selon l'art. 21 ROTA - et d'une application arbitraire (art. 9 Cst.) des règles du droit cantonal sur les frais de justice.

C. _____ et consorts concluent à l'irrecevabilité du recours de droit administratif, subsidiairement à son rejet.

L'Office fédéral du développement territorial conclut à l'admission du recours.

Le Tribunal administratif propose le rejet du recours.

Le Service de l'aménagement du territoire, pour le département cantonal, a également été invité à répondre. Après l'échéance du délai de réponse, il en a demandé la restitution.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

Le Service de l'aménagement du territoire a demandé la restitution du délai de réponse au recours de droit administratif, sans toutefois se prévaloir d'un empêchement non fautif. Cette demande doit donc être rejetée, conformément à l'art. 35 OJ.

2.

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 130 I 312 consid 1 p. 317; 130 II 321 consid. 1 p. 324, 388 consid. 1 p. 389 et les arrêts cités).

La contestation a pour objet une autorisation de construire. Selon l'art. 34 al. 1 LAT, le recours de droit administratif (art. 97 ss OJ) est recevable si la décision attaquée, prise en dernière instance cantonale, porte "sur la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir", ou encore "sur des demandes de dérogation en vertu des art. 24 à 24d [LAT]". La zone viticole de Rieux ne fait pas partie des zones à bâtir (au sens de l'art. 15 LAT); tel est également le cas - ce n'est pas contesté - des secteurs de cette zone régis par l'art. 9 al. 3 RPE (teintés en rouge sur le plan).

Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal administratif ne se prononce pas encore sur la conformité de la construction litigieuse à l'affectation de la zone. Il considère en substance que les secteurs régis par l'art. 9 al. 3 RPE sont des zones spéciales au sens de l'art. 18 LAT et que les locaux d'habitation doivent y être autorisés à des conditions moins restrictives qu'en zone agricole. Le Tribunal administratif a ainsi rendu une décision au sujet de la portée de la réglementation de la zone viticole, qui lie l'autorité administrative cantonale dans le nouvel examen de la conformité du projet. L'arrêt attaqué ne met pas fin à cette procédure administrative, à cause du renvoi de l'affaire à l'administration pour qu'elle statue à nouveau, mais il ne s'agit pourtant pas d'une décision incidente au sens de l'art. 101 let. a OJ. C'est en effet une décision partielle sur le fond, qui peut directement faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral, dans le délai de trente jours prévu à l'art. 106 al. 1 OJ (cf. ATF 130 II 321 consid. 1 p. 324; 129 II 286 consid. 4.2 p. 291, 384 consid. 2.3 p. 385). Ce délai a été observé en l'espèce. Les recourants, propriétaires d'une maison directement voisine du terrain litigieux, ont

un intérêt digne de protection à l'annulation de la décision attaquée et ils ont partant qualité pour recourir (art. 103 let. a OJ). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

3.

Les recourants soutiennent que, sur le terrain litigieux, la réglementation ordinaire du droit fédéral concernant la zone agricole s'applique (art. 16 ss LAT et, pour les dérogations, art. 24 ss LAT) et que par conséquent la construction de locaux d'habitation pour l'exploitant d'un domaine viticole n'est pas admissible. Le Tribunal administratif aurait donc violé le droit fédéral en considérant qu'un régime spécial était applicable, en vertu du droit cantonal, dans les secteurs régis par l'art. 9 al. 3 RPE.

3.1 Le Tribunal administratif a interprété l'art. 9 al. 3 RPE en relation avec les dispositions de la loi sur le plan de protection de Lavaux (LPPL), entrée en vigueur le 9 mai 1979. Cette loi comporte une carte qui désigne, dans le périmètre général, plusieurs territoires: viticole, agricole, d'intérêt public et d'équipements collectifs, de villages et hameaux, de centre ancien de bourgs, d'agglomération (art. 2 et 14 LPPL). L'art. 15 LPPL, concernant le territoire viticole, est ainsi libellé:

Le territoire viticole est régi par les principes suivants:

a. Il est généralement planté et cultivé en vigne.

b. La configuration générale du sol est maintenue.

c. Le territoire viticole est en principe inconstructible. Si un besoin objectivement fondé le justifie, les

communes peuvent déterminer dans leurs plans des secteurs où des constructions en relation directe avec la viticulture sont autorisées.

d. De petites dépendances en relation avec les bâtiments existants et des capites de vigne non habitables peuvent être autorisées.

e. Des équipements d'intérêt public dont la localisation s'impose dans le territoire viticole peuvent être autorisés.

Cette loi fixait aux communes un délai d'une année pour établir des plans d'affectation et des règlements dans lesquels "les territoires et les principes qui leur sont applicables [seraient] transposés" (art. 7 al. 1 LPPL, en relation avec l'art. 6 al. 1 LPPL). Appelé en 1987 à analyser ces règles relatives aux "territoires" de Lavaux, le Tribunal fédéral a considéré que leur portée équivalait matériellement à celle d'un plan directeur cantonal au sens des art. 6 ss LAT (ATF 113 Ib 299 consid. 2b p. 301; cf. aussi ATF 114 Ib 100 consid. 3a p. 104; 129 II 413 consid. 3.9 p. 419). Cela signifie notamment que ce sont les plans d'affectation des communes (éventuellement des plans d'affectation cantonaux) qui règlent de façon obligatoire le mode d'utilisation du sol, en définissant des zones conformément aux principes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, entrée en vigueur peu après la LPPL (cf. art. 14 LAT).

3.2 Le terrain litigieux est situé dans le territoire viticole, selon la carte de la loi sur la plan de protection de Lavaux. Il incombait en principe aux autorités de la commune de Riex, pour mettre en oeuvre l'art. 15 LPPL, d'inclure ce terrain dans la zone viticole du plan général d'affectation (plan des zones). Elles pouvaient délimiter au sein de cette zone viticole - en principe inconstructible - des secteurs où des constructions en relation directe avec la viticulture étaient autorisées (art. 15 let. c LPPL). Le règlement du plan d'affectation communal (RPE) devait alors définir les conditions d'autorisation de telles constructions, cette loi cantonale ne fixant pas directement le mode d'utilisation du sol.

Dans le cas particulier, l'affectation de la zone viticole est définie aux art. 8 à 10 RPE, y compris pour les secteurs où peuvent être autorisés, d'après le règlement communal, des constructions en rapport direct avec l'exploitation de la culture de la vigne ainsi que des bâtiments d'habitation de l'exploitant et de son personnel (art. 9 al. 3 RPE). Il ne suffit toutefois pas d'appliquer ou d'interpréter le règlement communal lorsqu'il s'agit d'examiner si un projet de construction est conforme à cette zone.

En droit cantonal vaudois, la zone viticole est une zone agricole, l'art. 52 LATC définissant d'ailleurs ces deux types de zones dans les mêmes termes (selon la teneur actuelle de cette disposition, "les zones agricoles et viticoles sont destinées à l'exploitation agricole, horticole et viticole liée au sol ainsi qu'aux activités reconnues conformes à ces zones par le droit fédéral"). La zone agricole fait l'objet, depuis le 1er janvier 1980, d'une réglementation spécifique en droit fédéral (art. 16 LAT; depuis la nouvelle du 24 mars 1998, entrée en vigueur le 1er septembre 2000: art. 16, 16a et 16b LAT). C'est une zone en principe non constructible, avec deux catégories d'exceptions: pour les projets conformes à l'affectation de la zone agricole (cf. art. 22 al. 2 let. a LAT), d'une part, et pour les projets non conformes à l'affectation mais satisfaisant néanmoins aux conditions strictes posées par les art. 24 ss LAT, d'autre part.

3.3 Dans la présente affaire, la contestation porte principalement sur la création de logements pour l'exploitant de la vigne et pour son personnel. A propos de la conformité à l'affectation de la zone agricole, la jurisprudence fédérale a d'emblée déduit de l'art. 16 LAT, entré en vigueur en 1980, que la construction d'un bâtiment d'habitation pour l'exploitant ne pouvait être admise que si ces locaux apparaissaient indispensables, compte tenu des besoins de l'exploitation; il faut donc se demander si la présence constante de l'exploitant sur place est requise et il faut également prendre en considération les possibilités d'habiter à proximité, en zone à bâtir (ATF 112 Ib 259 consid. 2a p. 262). Cette jurisprudence a été confirmée et développée par la suite (notamment ATF 121 II 307 consid. 3b p. 310; 115 Ib 295 consid. 2c p. 298; 113 Ib 138 consid. 4d p. 141, 307 consid. 2b p. 312; cf. également ATF 125 III 175 consid. 2b p. 178). Depuis le 1er septembre 2000 - date de l'entrée en vigueur de la révision de la LAT du 20 mars 1998 et de la nouvelle ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) -, la législation fédérale énonce de façon plus précise ces règles. Aux termes de l'art. 16a al. 1 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. L'art. 34 OAT précise la portée de cette norme en ce qui concerne les constructions destinées à l'habitation de l'exploitant: elles ne sont conformes à l'affectation de la zone agricole que si le logement est indispensable à l'entreprise agricole. En définitive, cette réglementation reprend les principes dégagés par la jurisprudence de l'ancien art. 16 LAT (cf. arrêt 1A.19/2001 du 22 août 2001 in: ZBI 103/2002 p. 582, consid. 3b).

3.4 Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal administratif considère en définitive que les règles précitées ne s'appliqueraient pas dans les secteurs de la zone viticole régis par l'art. 9 al. 3 RPE car les maisons vigneronnes, habitées par le vigneron lui-même, représenteraient une forme traditionnelle

d'occupation du sol dans le vignoble, ce que la loi sur le plan de protection de Lavaux (LPPL) tendrait à conserver. Cette forme d'habitat n'étant pas compatible avec l'affectation de la zone viticole - puisqu'elle n'est pas liée aux besoins de l'entreprise, mais dépend simplement d'une prétendue tradition -, le Tribunal administratif qualifie ces secteurs de la zone viticole de "zones spéciales au sens de l'art. 18 LAT".

Le secteur en cause a une surface très modeste (de l'ordre de 700 m²). Il est douteux qu'il puisse, à lui seul, constituer une zone (cf. ATF 119 la 300 consid. 3b p. 303). Quoi qu'il en soit, dans la systématique de l'art. 15 LPPL, les "secteurs où des constructions en relation directe avec la viticulture sont autorisées" font partie des zones où doivent être concrétisés les principes applicables au territoire viticole; il s'agit donc normalement de simples subdivisions, ou sous-périmètres, de la zone viticole, où les restrictions à la construction de bâtiments en relation avec la viticulture sont moindres que dans les secteurs où la protection du site justifie d'interdire tout nouveau bâtiment d'exploitation. Au niveau communal, le règlement ne traite pas les secteurs régis par l'art. 9 al. 3 RPE comme des sous-périmètres d'une zone spéciale, mais bien comme des parties de la zone viticole (art. 8 à 10 RPE). L'art. 18 al. 1 LAT - disposition selon laquelle "le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation" (à savoir autres que les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger) - ne doit pas être interprété en ce sens que la collectivité crée une zone spéciale en définissant, au sein de la zone agricole,

des secteurs où les constructions conformes à l'affectation de la zone sont soumises à des conditions particulières. Au contraire, elle se borne ainsi à régler de façon détaillée, compte tenu des particularités locales, la destination et l'utilisation de la zone agricole (ou viticole), et cela dans la mesure où les art. 16 et 16a LAT laissent au législateur cantonal ou communal la possibilité d'adopter des prescriptions complémentaires. En l'occurrence, on ne voit aucun motif de considérer que, dans les parties de la zone viticole de Riex visées à l'art. 9 al. 3 RPE, les "bâtiments d'habitation de l'exploitant et de son personnel" devraient pouvoir être autorisés à des conditions différentes de celles applicables, selon le régime ordinaire du droit fédéral, en zone agricole ou viticole. Il s'ensuit que le Tribunal administratif a violé l'art. 16a LAT en interprétant l'art. 9 al. 3 RPE en ce sens que, dans les secteurs où il s'applique, il autoriserait les bâtiments d'habitation à des conditions dérogeant à celles prévues par le droit fédéral. L'arrêt attaqué, qui se borne à résoudre cette question d'interprétation du règlement communal, doit donc être annulé, sans qu'il y ait lieu d'examiner les autres griefs des recourants. A

vrai dire, il est douteux que dans un domaine viticole de la région de Lavaux, les conditions strictes du droit fédéral pour autoriser la création d'une habitation pour l'exploitant puissent être satisfaites, au regard du texte actuel des art. 16a LAT et 34 OAT ainsi que de la jurisprudence développée depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire; en d'autres termes, on peut s'interroger sur la portée pratique de l'art. 9 al. 3 RPE mais l'application du droit fédéral ne saurait être influencée par cet élément.

3.5 Le Tribunal administratif, qui a rendu une décision partielle puis renvoyé l'affaire au Service de l'aménagement du territoire, n'a pas examiné plus avant le projet de construction litigieux, non seulement au regard des règles sur l'affectation de la zone viticole mais également sous l'angle des dispositions sur les exceptions prévues hors de la zone à bâtir (art. 24 ss LAT, notamment art. 24c LAT). Dans ces conditions, le Tribunal fédéral n'a pas à statuer lui-même directement sur les griefs des intimés contre le refus de l'autorisation cantonale. L'affaire doit donc être renvoyée au Tribunal administratif pour nouvelle décision (art. 114 al. 2 OJ). A première vue, la juridiction cantonale devrait être à même de statuer à bref délai, sur la base du dossier en l'état.

4.

Les frais de la présente procédure doivent être mis à la charge des intimés, requérants de l'autorisation de construire, qui succombent (art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ). Ils auront en outre à verser aux recourants une indemnité à titre de dépens (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

La demande de restitution du délai de réponse, présentée par le Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud, Service de l'aménagement du territoire, est rejetée.

2.

Le recours de droit administratif est admis, l'arrêt rendu le 31 août 2004 par le Tribunal administratif du canton de Vaud est annulé et l'affaire est renvoyée à cette juridiction pour nouvelle décision.

3.

Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge des intimés C. _____ et consorts.

4.

Une indemnité de 2'000 fr., à payer aux recourants A. _____ et B. _____ à titre de dépens, est mise à la charge des intimés C. _____ et consorts.

5.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des recourants et des intimés, à la Commune de Rieux, au Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud, Service de l'aménagement du territoire, au Tribunal administratif du canton de Vaud ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 11 février 2005

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

Le juge président: Le greffier: