

# **VD\_OMNI AC.2010.0173 vom 11. Mai 2011**

VD Tribunal cantonal, 2011-05-11, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2010.0173](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2010.0173)

FR: VD\_OMNI AC.2010.0173 du 11 mai 2011

IT: VD\_OMNI AC.2010.0173 del 11 maggio 2011

## **Regeste**

HUBERT/Service du développement territorial | En 2000, le SDT a octroyé l'autorisation spéciale requise hors de la zone à bâtir, en exigeant toutefois l'inscription d'une charge foncière au Registre foncier, pour garantir l'affectation agricole des locaux. Dans l'attente de cette démarche, la Municipalité a sursis à l'octroi du permis de construire. La charge foncière a été inscrite en 2009, et les travaux réalisés. Question laissée indécise de savoir si, dans ces conditions, le permis de construire délivré en 2000 est périmé. En outre, cette question est exorbitante du litige (consid. 2).

## **Erwägungen**

### **E. 1**

a) En procédure contentieuse, l'objet du litige est défini par trois éléments: la décision attaquée, les conclusions du recours et les motifs de celui-ci. Le juge ne peut statuer que sur les points examinés par l'autorité inférieure (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1 p. 426; 125 V 413 consid. 1a p. 414, et les références citées; ATAF 2010/5 consid. 2). L'objet du litige peut être réduit devant l'autorité de recours, mais non point étendu, ni modifié (ATF 136 II 165 consid. 5 p. 174, 457 consid. 4.2 p. 463; 136 V 362 consid. 3.4.2 p. 365). b) La décision du SDT, refusant l'octroi de l'autorisation spéciale pour les constructions hors de la zone à bâtir, contenue dans la synthèse CAMAC du 6 mai 2010, concerne uniquement les travaux dépassant ceux autorisés selon la synthèse CAMAC du 25 juillet 2000. Ce refus, qui forme la décision attaquée, constitue l'objet du recours. Cette décision ne porte sur aucun autre élément; en particulier, elle n'entraîne pas la révocation de l'autorisation spéciale octroyée par le SDT selon la synthèse CAMAC du 25 juillet 2000.

### **E. 2**

Pour le SDT, l'autorisation spéciale accordée en 2000 serait périmée, le recourant ayant indûment tardé à l'utiliser. a) Aux termes de l'art. 118 LATC, le permis de construire est périmé si, dans le délai de deux ans dès sa date d'octroi, la construction n'a pas commencé (al. 1); la municipalité peut prolonger d'une année la validité du permis si les circonstances le justifient (al. 2); le permis de construire peut être retiré si, sans motifs suffisants, l'exécution des travaux n'est pas poursuivie dans les délais usuels; la municipalité ou, à défaut, le département peut, en ce cas, exiger la démolition de l'ouvrage et la remise en état du sol ou, en cas d'inexécution, y procéder aux frais du propriétaire (al. 3); la péremption ou le retrait du permis de construire entraîne d'office l'annulation des autorisations et des approbations cantonales (al. 4). b) La notion de commencement des travaux présente une dimension objective et subjective. Ainsi, indépendamment du degré d'avancement des travaux à la date de péremption du permis, le constructeur peut démontrer qu'il voulait sérieusement poursuivre la réalisation du projet autorisé, par exemple en produisant un programme des travaux, des plans de détail, des contrats d'adjudication ou l'attestation du

crédit de construction (arrêts AC.2008.0140 du 15 février 2010, consid. 1; AC.2007.0172 du 4 mars 2008, consid. 2c, et les arrêts cités; ATF 1C\_150/2008 du 8 juillet 2008). La difficulté pour le constructeur d'assurer le financement de la construction constitue un motif de prolongation du délai au sens de l'art. 118 al. 2 LATC (arrêt AC.1996.0099 du 14 octobre 1997, reproduit in: RDAF 1998 I p. 211). Quant à l'ordre de démolition ou de remise en état, selon l'art. 118 al. 3 LATC, il présuppose que les travaux aient effectivement commencés et que leur avancement ait été entravé par des raisons suffisantes et objectives (parmi lesquelles peuvent être allégués des motifs d'ordre financier, cf. arrêt AC.2000.0135 du 3 mai 2001). Avant d'ordonner la démolition de l'ouvrage ou la remise en état, l'autorité doit peser les intérêts en présence, conformément au principe de la proportionnalité (arrêt AC.2005.0201 du 17 février 2006, consid. 2c). L'intérêt public à prendre en compte est lié notamment aux nuisances pour le voisinage de travaux qui s'éternisent, à l'atteinte à l'aspect du quartier que cause la vision d'un chantier perpétuel ou à la sécurité du public (arrêt AC.2005.0201, précité, consid. 2d). Ces intérêts ne prévalent pas sur ceux opposés du constructeur, lorsque le retrait du permis de construire impliquerait la suppression d'importants travaux de maçonnerie effectués en sous-sol (arrêt AC.2005.0089 du 28 novembre 2005, concernant des travaux commencés depuis cinq ans; pour un cas où l'intérêt public a été jugé prépondérant, dix-huit ans après l'octroi du permis de construire, cf. arrêt AC.2005.0201, précité; cf. également arrêt AC.2010.0001 du 28 octobre 2010, concernant des travaux inachevés vingt ans après l'octroi du permis de construire). c) Comme elle l'a confirmé lors de l'audience du 26 novembre 2010, la Municipalité n'a jamais délivré le permis de construire relativement aux travaux ayant fait l'objet de l'autorisation spéciale délivrée par le SAT selon la synthèse CAMAC du 25 juillet 2000, car elle est partie du principe que l'inscription de la charge foncière constituait le préalable nécessaire de l'octroi du permis de construire, lequel n'a partant jamais été délivré. Quant au recourant, il s'est cru en droit de commencer les travaux dès l'inscription de la charge foncière. Ces circonstances particulières empêchent de trancher la question de savoir à partir de quelle date le délai de péremption doit être pris en compte. Ce point souffre toutefois de rester indécis, compte tenu de l'issue de la cause. De surcroît, l'objet du litige ne peut être étendu à la décision rendue par le SAT le 25 juillet 2000, qui est entrée en force, et n'a pas été révoquée (cf. consid. 1 ci-dessus).

### **E. 3**

Les parties divergent sur la qualification juridique des agrandissements mis à l'enquête en 2010. Le recourant soutient qu'ils seraient conformes à l'affectation agricole de la parcelle n°1001. Le SDT combat cette thèse; il considère que ces travaux devraient être examinés uniquement sous l'angle d'une dérogation, dont les conditions ne seraient selon lui pas remplies en l'occurrence. Les arguments des parties seront examinés dans cet ordre d'exposé.

### **E. 4**

a) Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions qui sont nécessaires à l'exploitation agricole (art. 16a al. 1 de la loi fédérale du 27 juin 1979 sur l'aménagement du territoire – LAT; RS 700). Les constructions conformes à la zone agricole, au sens de cette disposition, se répartissent en trois catégories, selon l'art. 34 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1): premièrement, celles qui servent à l'exploitation tributaire du sol ou au développement interne, c'est-à-dire celles qui sont utilisées pour la production de denrées, provenant de la culture des végétaux et de la

garde d'animaux de rente, destinées à la consommation et à la transformation, ou à l'exploitation de surfaces proches de leur état naturel (al. 1); deuxièmement, celles qui servent à la préparation, au stockage ou à la vente de produits agricoles (al. 2); troisièmement, celles qui servent au logement indispensable à l'entreprise agricole, y compris celui destiné à la génération qui prend sa retraite (al. 3). Dans tous les cas, une autorisation ne peut être délivrée, selon l'art. 34 al. 4 OAT, que si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation (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); s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (let. c). Les bâtiments d'habitation doivent servir à une entreprise agricole au sens de l'art. 7 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11), par quoi on entend une unité composée d'immeubles, de bâtiments et d'installations agricoles qui sert de base à la production agricole et qui exige, dans les conditions d'exploitation usuelles, au moins une unité de main d'œuvre standard (UMOS). Le privilège d'habiter dans la zone agricole appartient à un cercle restreint de personnes, à savoir la population paysanne, ses auxiliaires et leur famille ainsi que les personnes âgées qui ont consacré leur vie active à l'entreprise. Les constructions destinées au logement doivent, compte tenu de leur lieu de situation et de leur configuration, se trouver dans une relation fonctionnelle directe avec l'entreprise agricole, ne pas être surdimensionnées, ni heurter des intérêts publics prépondérants. La construction d'un logement annexé à une entreprise agricole dépend des besoins objectifs de celle-ci, à l'exclusion des motifs de convenance personnelle. En outre, des locaux destinés à l'habitation ne sont admis dans la zone agricole que lorsque l'exploitation rationnelle du sol exige une présence constante sur place et que l'endroit est très éloigné de la zone habitable la plus proche (ATF 121 II 67 consid. 3a p. 68/69, 307 consid. 3b p. 310/311, et les arrêts cités; ATF 1A.130 et 1P.206/2000 du 16 novembre 2000, reproduit in: ZBl 2002 p. 136ss, consid. 6a; arrêts AC.2006.0171 du 27 décembre 2007, consid. 2b; AC.2006.0180 du 5 décembre 2007, consid. 3). b) Selon la synthèse CAMAC du 25 juillet 2000, le SDT avait admis que les travaux mis à l'enquête à cette époque étaient conformes à l'affectation de la zone agricole. Même si cela n'est pas indiqué expressément dans cette décision, on doit admettre que le SAT avait reconnu à l'époque le besoin du propriétaire d'agrandir le bâtiment n°540 aux fins de logement. Dans la synthèse CAMAC du 6 mai 2010, le SDT retient que dès lors que le recourant cesse l'exploitation de son entreprise, «le lien entre les travaux réalisés et l'exploitation est (...) négligeable». Il semble ainsi que le SDT estime qu'à raison du changement des circonstances, tout l'agrandissement réalisé (y compris conformément à l'autorisation de 2000) est contraire à l'affectation de la zone. Un peu plus loin toutefois, le SDT indique que «l'agrandissement illicite du bâtiment ne peut pas être régularisé en conformité à la zone agricole». On doit en déduire que pour le SDT, seuls les travaux dépassant ceux autorisés en 2000 sont inadmissibles. Cela est confirmé par les déclarations du représentant du SDT lors des audiences des 26 novembre 2010 et 28 mars 2011, au cours desquelles il a été confirmé que la décision attaquée constituait l'étape préalable d'un ordre de remise en état, dont les contours demeuraient à préciser, au regard du principe de la proportionnalité. c) Après l'audience du 26 novembre 2010, le recourant a produit des documents, relatifs à son exploitation, dont un relevé des parcelles, daté du 4 mai 2009, ainsi que des plans; il a récapitulé sa situation dans un courrier adressé le 7 décembre 2010 à son mandataire. Il ressort de ces pièces que le recourant est propriétaire et locataire de divers pâturages, sis sur le territoire des communes d'Ormont-Dessus et d'Ormont-Dessous, pour une surface totale d'environ 3'462 ares, dont 3'136 de surface

agricole utile (SAU), correspondant à 30,34 unités de gros bétail (UGB) et à 1,6 UMOS. La partie qu'il exploite lui-même correspond à 1128 ares en 2011. Il habite à Leysin, dans l'attente de pouvoir occuper le logement en construction sur la parcelle n°1001. Durant l'hiver 2010-2011, il garde à cet endroit dix génisses, dont cinq portantes. En été, il garde deux génisses. Ayant dépassé l'âge de 65 ans, le recourant ne reçoit pas de paiements directs (art. 19 al. 1 de l'ordonnance fédérale du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture – OPD; RS 910.13). d) Au terme de l'instruction à laquelle il a procédé, le Tribunal n'a pas pu se convaincre de la pérennité de l'exploitation agricole du recourant. Agé de soixante-sept ans, en délicatesse avec sa santé, il travaille seul. Il a conçu le projet de procéder à l'agrandissement du logement existant dans le bâtiment n°540, en vue de remettre par la suite le domaine à un jeune exploitant qui pourrait s'y installer avec sa famille. Or, ce projet n'est pas en passe de se concrétiser. Le recourant n'a pas de successeur dans sa famille, qui puisse reprendre le domaine. La condition de l'art. 34 al. 4 let. c OAT n'est ainsi pas remplie. Pour le surplus, il est douteux que le recourant tire un revenu suffisant de l'exploitation de la parcelle n°1001, compte tenu du faible effectif de bétail qu'il y garde. A cela s'ajoute le fait que lors de l'inspection locale du 28 mars 2011, le Tribunal a constaté que les travaux d'agrandissement, toujours en cours, étaient menés dans un certain désordre et sans le concours de corps de métier expérimentés. La grange ne contenait ni paille, ni foin. Les quelques têtes de bétail qui se trouvaient sur place étaient mal tenues et en mauvais état sanitaire. Leur litière n'était pas propre, ni régulièrement remplacée. L'aire de fumier n'était pas règlementaire. De l'ensemble, se dégageait une impression de négligence et de laisser-aller. Quant au bâtiment n°539, il s'agit d'un chalet de dimensions réduites, d'un seul niveau, abandonné depuis des années et qui ne saurait servir à l'habitation sans une sérieuse rénovation. Dans son état actuel, et indépendamment de la question de la création d'un logement, la parcelle n°1001 ne peut pas être considérée comme une exploitation agricole justifiant la rénovation et l'agrandissement du logement existant, dans une mesure dépassant ce qui a été autorisé selon la synthèse CAMAC du 25 juillet 2000.

## **E. 5**

A titre subsidiaire, le recourant se prévaut de l'art. 24d LAT. a) Le droit cantonal peut autoriser l'utilisation de bâtiments d'habitation agricoles conservés dans leur substance à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture (art. 24d al. 1 LAT). Selon l'al. 2 de cette disposition, les constructions et installations jugées dignes d'être protégées peuvent faire l'objet d'un changement complet d'affectation pour autant que les autorités cantonales les aient placées sous protection (let. a) et que leur conservation à long terme ne puisse être assurée d'une autre manière (let. b). A teneur de l'art. 24d al. 3 LAT, une telle autorisation ne peut toutefois être délivrée que si la construction n'est plus nécessaire à son usage antérieur, qu'elle se prête à l'utilisation envisagée et que cela n'implique pas une construction de remplacement qui ne s'imposerait pas (let. a); que l'aspect extérieur et la structure architecturale du bâtiment demeurent pour l'essentiel inchangés (let. b); que tout au plus une légère extension des équipements existants est nécessaire et que tous les coûts supplémentaires d'infrastructure occasionnés par le changement complet d'affectation sont à la charge du propriétaire (let. c); que l'exploitation agricole des terrains environnants n'est pas menacée (let. d); qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. e). Le canton de Vaud a concrétisé ces dispositions en adoptant l'art. 81a LATC, à teneur duquel le département peut autoriser le changement complet d'affectation de construction jugées dignes d'être protégées et mises sous protection (al. 1). Sont jugées dignes d'être

protégées, selon l'al. 2 de cette disposition, les constructions inscrites à l'inventaire conformément à la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites – LPNMS, RSV 450.11 – (let. a) ou celles qui présentent un intérêt local en raison de leur valeur architecturale, paysagère, historique ou culturelle qui est préservée (let. b); la mise sous protection est assurée par le plan d'affectation des zones ou une décision du département en charge de la protection des monuments et des sites (al. 3); le changement d'affectation doit être adapté aux caractéristiques du bâtiment protégé et ne doit pas porter atteinte à ses abords; une modification des aménagements extérieurs peut être autorisée; les autres conditions fixées par le droit fédéral sont réservées (al. 4). L'attribution par le département de la note 3 selon le recensement architectural cantonal signifie que le bâtiment concerné mérite d'être protégé, sans être toutefois classé comme monument historique (ATF 1A.208/2006 du 24 mai 2007, consid. 4.3). b) Le bâtiment n°540 a reçu la note 4 au recensement architectural. Cela n'ouvre pas la voie à l'application de l'art. 24d LAT en l'espèce (cf. arrêts AC.2009.0232 du 23 novembre 2010, consid. 4; cf. également dans ce contexte, ATF 1A.208/2006 du 24 mai 2007, précité). c) Dans la décision attaquée, le SDT a exprimé l'avis que ce nonobstant, une application par analogie de l'art. 24d al. 1 LAT pouvait être envisagée en l'espèce. L'art. 42a al. 2 OAT prévoit ainsi que pour des bâtiments d'habitation agricoles édifiés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral, des agrandissements peuvent être admis à l'intérieur du volume bâti dans les limites fixées à l'art. 42 al. 3 de la même ordonnance. Cette disposition concrétise l'art. 24d LAT, régissant les constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et non-conformes à l'affectation de la zone, lesquelles bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise. L'art. 42 al. 3 OAT prévoit que ces constructions peuvent être modifiées si leur identité est respectée pour l'essentiel (al. 1); ce dernier critère s'examine en fonction de l'ensemble des circonstances (al. 3) et sous réserve des conditions suivantes: à l'intérieur du volume bâti existant, la surface brute de plancher imputable ne peut être agrandie de plus de 60% (let. a); lorsqu'un agrandissement n'est pas possible ou ne peut être exigé à l'intérieur du volume bâti existant, il peut être réalisé à l'extérieur; l'agrandissement total ne peut alors excéder ni 30% de la surface utilisée pour un usage non-conforme à l'utilisation non-conforme à l'affectation de la zone, ni 100 m<sup>2</sup>; les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne comptent que pour moitié (let. b). Selon la synthèse CAMAC du 6 mai 2010, le SDT a refusé d'autoriser les travaux litigieux, dès lors qu'ils s'inscrivent en dehors du volume bâti de la maison d'habitation. Le Tribunal, après l'inspection locale du 28 mars 2011, partage cet avis: pour l'essentiel, les travaux en cours d'exécution reviennent à adjoindre une nouvelle partie au corps du bâtiment n°539. Les normes d'agrandissement autorisées selon l'art. 42 al. 3 OAT sont ainsi dépassées (cf. dans ce contexte les arrêts AC.2009.0232, précité, consid. 3; AC.2006.0329 du 8 avril 2008 et AC.2007.0128 du 28 mars 2008).

## **E. 6**

Le recours doit ainsi être rejeté et la décision attaquée, confirmée. Les frais sont mis à la charge du recourant; l'allocation de dépens n'entre pas en ligne de compte (art. 49, 52, 55 et 56 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative – LPA-VD, RSV 173.36).