

VD_OMNI AC.2010.0255 vom 3. Mai 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-05-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2010.0255

FR: VD_OMNI AC.2010.0255 du 3 mai 2013

IT: VD_OMNI AC.2010.0255 del 3 maggio 2013

Regeste

PFERDMENGES/Municipalité d'Arzier-Le Muids, Service du développement territorial, Service de l'agriculture, Service Immeuble, Patrimoine et Logistique | Recours contre le refus d'autoriser divers aménagements réalisés sans autorisation. Les travaux de transformations déjà entrepris en 1984 ont épuisé le potentiel maximal d'agrandissement admissible, de sorte qu'il n'est pas possible d'augmenter les surfaces habitables déjà existantes. Toutefois, plusieurs modifications apportées à l'aspect extérieur de l'ancienne ferme ont pour effet de corriger des interventions malheureuses de 1984 et doivent dès lors être autorisées. Il est en effet possible de déroger au critère du respect de l'identité de la construction lorsque les travaux embellissent l'aspect de la construction ou de l'installation (consid. 3). Recours partiellement admis. Recours au TF rejet par arrêt du 3 mai 2013 (1C_776/2013)

Erwägungen

E. 1

Il convient de déterminer préalablement si les constructions en cause sont conformes ou non à la destination de la zone agricole, c'est-à-dire, si la qualité d'exploitant au sens du droit fédéral de l'aménagement du territoire peut être reconnue au recourant. En effet, dans la mesure où le statut d'exploitant agricole est reconnu au recourant, la conformité des travaux litigieux doit être examinée selon les art. 16 et 22 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) et non pas selon les critères de la norme dérogatoire prévue par les art. 24 ss LAT. a) Les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délassement et à assurer l'équilibre écologique; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole (art. 16 al. 1 LAT). Selon l'art. 16a al. 1 LAT, les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone agricole. L'art. 34 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT; RS 700.1) précise de la manière suivante la notion de conformité à la destination de la zone agricole: Art. 34 Constructions et installations conformes à l'affectation de la zone agricole: conditions générales (art. 16 a, al. 1 à 3, LAT) al. 1 Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui servent à l'exploitation tribulaire du sol ou au développement interne, ou qui sont – dans les parties de la zone agricole désignées à cet effet conformément à l'art. 16a, al. 3, LAT – nécessaires à une exploitation excédant les limites d'un développement interne et qui sont utilisées pour: a. la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente; b. l'exploitation de surfaces proches de leur état naturel. al. 2 Sont en outre conformes à

l'affectation de la zone les constructions et installations qui servent à la préparation, au stockage ou à la vente de produits agricoles ou horticoles: a. si ces derniers sont produits dans la région et que plus de la moitié d'entre eux proviennent de l'exploitation où se trouvent lesdites constructions et installations ou d'exploitations appartenant à une communauté de production; b. si la préparation, le stockage ou la vente ne revêt pas un caractère industriel; et c. si l'exploitation où se trouve lesdites constructions et installations conserve son caractère agricole ou horticole. al. 3 Sont enfin conformes à l'affectation de la zone les constructions qui servent au logement indispensable à l'entreprise agricole, y compris le logement destiné à la génération qui prend sa retraite. al. 4 Une autorisation ne peut être délivrée que: a. si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question; b. si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu; et c. s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme. al. 5 Les constructions et installations qui servent à l'agriculture pratiquée en tant que loisir ne sont pas réputées conformes à l'affectation de la zone agricole. » Ainsi, seules les constructions dont la destination correspond à la vocation agricole du sol peuvent donner lieu à une autorisation ordinaire au sens de l'art. 22 LAT. En d'autres termes, le sol doit être le facteur de production primaire et indispensable et les modes d'exploitation dans lesquels le sol ne joue pas un rôle essentiel ne sont pas agricoles (ATF 133 II 370 consid. 4.2 p. 375; 129 II 413 consid. 3.1 p. 415; 125 II 278 consid. 3a p. 281 et les références citées). Selon la jurisprudence, l'élevage ou la garde d'animaux est tributaire du sol lorsque les animaux sont nourris de façon prépondérante par des fourrages produits sur l'exploitation (ATF 133 II 370 consid. 4.2 p. 375; 117 Ib 270 consid. 3a p. 279 et les références citées). Cela étant, la conformité d'un projet ou d'une installation à la zone agricole dépend d'une appréciation globale à long terme du système d'exploitation et des moyens mis en oeuvre pour sa réalisation (ATF 117 Ib 502 consid. 4a p. 504). S'agissant en particulier de la garde de chevaux, la jurisprudence considère que lorsque l'appréciation globale à long terme du système d'exploitation révèle que l'élevage de ces animaux est devenu une activité commerciale qui ne correspond pas à l'engraissement du bétail ou à une autre activité accessoire usuelle et nécessaire à une exploitation agricole traditionnelle, la conformité des installations litigieuses à la destination de la zone agricole ne peut être admise (ATF 122 II 160 consid. 3b p. 162; arrêts 1C_24/2008 du 17 février 2009 consid. 4.1, in RtiD 2009 II p. 168; 1A.210/2000 du 1er mai 2001 consid. 4c/aa et les références citées). b) L'Office fédéral du développement territorial (ci-après: l'office fédéral ou OFDT) a publié une brochure intitulée: « Comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval ». Cette publication, dans sa version actualisée de 2011, apporte les informations suivantes: la détention de chevaux dans le cadre d'une exploitation agricole a pour objectif principal l'élevage. La production de viande ou de lait de jument ainsi que la détention de chevaux utilisés pour des travaux agricoles ne jouent qu'un rôle secondaire. En raison de la libéralisation des importations (les importateurs de chevaux étrangers ne sont plus tenus d'acheter parallèlement des animaux indigènes) et en raison de la faible demande de chevaux de l'armée, les exploitations agricoles élevant des chevaux ont été confrontées, ces dernières années, à des changements structurels considérables. De nos jours, le marché exige des chevaux de selle et d'attelage convenablement débouffés pour le sport et les loisirs. Pour répondre à cette demande, l'éleveur agriculteur a besoin d'une infrastructure qui lui permette d'assurer un dressage de base convenable de ses animaux (OFDT - ARE op. cit p. 7). Selon l'OFDT, l'élevage de chevaux admis conforme à l'affectation de la zone

agricole peut se présenter sous deux formes: - Détention de juments poulinières (et le cas échéant d'étalon reproducteur) et élevage des poulains nés sur place. L'élevage se fait avec des animaux reproducteurs reconnus (les juments poulinières doivent en principe avoir un certificat d'ascendance et figurer sur le livre des origines de leur race. Les étalons reproducteurs doivent être au bénéfice d'une reconnaissance). - Elevage de poulains appartenant à des tiers, mis en pension en zone agricole. L'élevage peut également inclure le débouillage des jeunes chevaux. Les spécialisations qui vont au-delà du débouillage n'en font pas partie (ATF 1A.84/2006 du 26 janvier 2007). Le débouillage englobe la formation de base des jeunes chevaux à la selle ou à l'attelage, par exemple jusqu'au « test en terrain » qui peut être pratiqué par des chevaux âgés de trois à quatre ans (OFDT - ARE op. cit p. 7). La brochure de l'office fédéral précise encore qu'un élevage d'animaux de rente est tributaire du sol si la base fourragère produite par l'exploitation agricole est suffisante et que les animaux ne sont pas nourris de façon prépondérante avec du fourrage acheté. L'exploitant doit en outre disposer de connaissances suffisantes en matière d'élevage de chevaux et il doit présenter un plan de gestion. L'autorité peut en outre fixer des conditions résolutoires auxquelles l'autorisation est soumise, comme l'obligation de rétablir l'état conforme au droit en cas de retrait de l'autorisation, qui sont inscrites au registre foncier (OFDT - ARE op. cit p. 8). La brochure de l'office fédéral apporte encore des précisions en ce qui concerne l'agriculture pratiquée à titre de loisir et la viabilité à long terme de l'exploitation. Il est précisé que selon l'expérience, l'élevage de chevaux ne génère pas d'importantes recettes. Ainsi, lorsqu'un requérant entend se lancer dans une telle activité, il convient de vérifier s'il ne s'agit pas d'agriculture pratiquée à titre de loisir (art. 34 al. 5 OAT) et s'il est prévisible que l'exploitation puisse subsister à long terme (art. 34 al. 4 let. c OAT). Certains critères d'appréciation concernant l'agriculture de loisir et la viabilité peuvent se recouper. Ainsi une évaluation détaillée portant sur les éléments suivants est nécessaire. Pour être considérée comme viable à long terme, l'exploitation doit pouvoir prouver un revenu substantiel. Ce dernier ne doit pas nécessairement représenter le revenu principal - sinon les exploitations accessoires ne seraient par définition pas viables à long terme - mais ne doit pas être inférieur à un montant donné. Par exemple, le Tribunal fédéral a jugé que la détention de daims pratiquée à titre d'activité accessoire, assurant un revenu moyen de l'ordre de 1350 fr. par mois n'assurait pas la viabilité à long terme de l'exploitation. Le montant des investissements effectués dans l'élevage de chevaux doit être en adéquation avec le revenu que l'on peut raisonnablement attendre de ce secteur de l'exploitation agricole. En outre, plus les répercussions territoriales d'un projet de construction sont importantes, plus les exigences concernant la viabilité à long terme et le revenu sont strictes. Aussi, le constat de viabilité à long terme doit se baser sur des faits avérés et une analyse approfondie de la rentabilité. Il incombe à cet égard au requérant de fournir des données vérifiables. L'obtention de paiements directs ne prouve pas à elle seule l'existence d'une exploitation à titre professionnel (par opposition à l'exploitation pratiquée à titre de loisir) ni que l'exploitation soit viable à long terme. Les besoins en travail ou en temps constituent un critère important, mais non exclusif. Enfin, les compétences professionnelles de l'exploitant sont des conditions nécessaires mais pas suffisantes (OFDT - ARE op. cit. p. 9). c) Le Tribunal fédéral s'est prononcé à plusieurs reprises sur la question de la viabilité d'un élevage de chevaux. Dans un arrêt 1A.256/2005 du 10 mars 2006, le Tribunal fédéral a annulé un arrêt du Tribunal administratif vaudois (AC.2004.0211 du 19 août 2005) qualifiant d'exploitation agricole un élevage de chevaux. La cour cantonale avait retenu que l'exploitant avait abandonné sa profession de consultant

pour se consacrer entièrement à l'élevage de chevaux, qu'une part prépondérante des fourrages provenait de la production propre à l'exploitation et enfin que la viabilité de l'exploitation paraissait assurée "étant donné sa réputation, ses antécédents, l'expérience de l'exploitant et de son épouse et le fait qu'ils se consacrent maintenant entièrement à leur tâche d'éleveurs". Le Tribunal fédéral a toutefois jugé que ces éléments ne sont pas suffisants pour pouvoir qualifier l'activité de l'intimé d'exploitation agricole au sens de la LAT. En effet, ils ne permettaient pas de déterminer si cette activité pourra subsister à long terme, ni si des capitaux et des forces de travail ont été engagés dans ce projet de manière durable, structurée et dans une mesure économiquement significative. Les quelques éléments recueillis par les autorités cantonales ne permettent pas non plus de se prononcer sur la rentabilité de cet élevage de chevaux. A cet égard, le seul fait que le recourant se consacre pleinement à cette activité n'est pas déterminant, dans la mesure où il n'est pas impossible que celui-ci engage sa fortune dans une occupation dont les revenus ne couvriraient pas ses frais et qu'il exercerait ainsi à titre de loisir. La décision du Service cantonal de l'agriculture du 11 avril 2005 reconnaissant son élevage comme une exploitation au sens de l'art. 6 de l'ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation du 7 décembre 1998 (OTerm; RS 910.91) n'y changeait rien, dès lors que la portée de cette reconnaissance se limite au champ d'application de la loi fédérale sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1) et des ordonnances qui en découlent (art. 1 al. 1er OTerm), la notion d'exploitation agricole au sens de la LAT répondant à des critères différents. Dans ces circonstances, faute d'éléments de fait suffisants, le Tribunal administratif ne pouvait qualifier l'élevage de l'intimé d'exploitation agricole (arrêt 1A.256/2005 du 10 mars 2006, consid. 2). Dans un arrêt 1A.312/2005, le Tribunal fédéral a examiné la comptabilité d'une exploitation d'élevage qui présentait pour l'année 2001 des recettes pour 39'472 fr. et des dépenses de 80'074 fr. (soit une perte de 40'601 fr.) et pour l'année 2002, des recettes de 94'798 fr. et des dépenses pour 71'237 fr. (soit un bénéfice de 23'560 fr.). Il a constaté que les deux années se soldaient par une perte cumulée de 17'041 fr. sans compter l'amortissement des bâtiments, l'assurance immobilière, les taxes concernant les eaux et l'intérêt de la dette notamment. La subsistance de l'exploitation était assurée uniquement par les revenus d'une entreprise de construction que les exploitants possédaient. Le Tribunal fédéral a aussi constaté que l'instance cantonale s'était fondée sur les éditions 2003 et 2004 du catalogue des marges brutes, publié par la Centrale de vulgarisation de Lindau (LBL), le Service romand de vulgarisation agricole (SRVA) et l'Institut de recherche de l'agriculture biologique (IRAB) selon lequel la marge brute est en général négative dans le secteur de l'élevage des chevaux, même si l'on inclut les éventuelles contributions de l'Etat. Ces prévisions concordaient avec le constat général fondé sur l'expérience, qui montrait que l'élevage de chevaux, à lui seul, ne permettait pas de générer un bénéfice régulier (ATF 1A.312/2005 du 27 septembre 2006 consid. 5). d) En l'espèce, le recourant répond à plusieurs critères permettant de qualifier son exploitation comme dépendante du sol. Tout d'abord, l'élevage est tributaire du sol en ce sens que les animaux sont nourris de façon prépondérante par des fourrages produits sur l'exploitation. En outre, le concept d'élevage répond à l'une des formes jugée conforme à la destination de la zone agricole par la brochure de l'OFDT - ARE, à savoir, la détention de juments poulinières (et le cas échéant d'étalon reproducteur) et l'élevage des poulains nés sur place. L'élevage du recourant est en effet prévu avec des animaux reproducteurs reconnus (les juments poulinières sont acquise auprès d'un éleveur reconnu qui livre les chevaux avec certificats d'ascendance et l'étalon reproducteur du recourant est

vraisemblablement aussi au bénéfice d'une reconnaissance). En outre, comme le prévoit la brochure de l'OFDT - ARE, l'élevage prévu par le recourant inclut le débouillage des jeunes chevaux qui englobe la formation de base des jeunes chevaux à la selle ou à l'attelage, par exemple jusqu'au « test en terrain » qui peut être pratiqué par des chevaux âgés de trois à quatre ans (OFDT - ARE op. cit p. 7). Il convient de vérifier si l'exploitation d'élevage prévue par le recourant relèverait d'un élevage pratiqué à titre de loisir (art. 34 al. 5 OAT) ou, au contraire, s'il s'agit d'une exploitation qui peut subsister à long terme (art. 34 al. 4 let. c OAT). Il est alors exigé que l'exploitation procure un revenu substantiel. Comme déjà relevé, ce dernier ne doit pas nécessairement représenter le revenu principal - sinon les exploitations accessoires ne seraient par définition pas viables à long terme - mais ne doit pas être inférieur à un montant donné. Le « concept d'exploitation » produit par le recourant laisse apparaître un excédent brut d'exploitation de 70'300 fr. qui correspond aux marges de viabilité des exploitations agricoles. Le Service de l'agriculture signale toutefois deux éléments importants à prendre en considération concernant ce revenu. D'une part, la variation du prix de vente des poulains, qui est importante (entre 20'000 fr. et plus de 150'000 fr.) et fluctue selon des facteurs plus ou moins aléatoires qu'il est difficile de prévoir à l'avance. D'autre part, le revenu provenant de l'élevage ne représente pas le seul revenu de l'exploitant. On pourrait parler d'un exploitant qui pratique l'agriculture professionnelle à temps partiel. Selon les critères du droit foncier rural, l'exploitant à titre personnel selon l'art. 9 al. 1 de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDJR; RS 211.412.11) est celui qui dirige personnellement l'entreprise agricole; s'il n'est pas indispensable qu'il effectue tous les travaux, il faut, en revanche, qu'il y travaille dans une mesure substantielle (ATF 115 II 181 consid. 2a p. 184 in fine; 107 II 30 consid. 2 p. 33 et les citations; sur les composantes: Eduard Hofer, in Le droit foncier rural, Commentaire de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991, Brugg 1998, n. 12 ss ad art. 9 LDJR). La loi n'exige pas qu'il y consacre tout son temps; en effet, il est admis qu'un exploitant à titre personnel puisse pratiquer l'agriculture à temps partiel (Hofer, *ibid.*, n. 20; Gagnaux, L'exploitant à titre personnel, in: CdA 1992 p. 95 ss, 96; Paquier-Boinay, Premières expériences de la pratique en matière d'application de la Loi fédérale sur le droit foncier rural, in: CdA 1995 p. 65 ss, 69; cf. au sujet de la situation des parlementaires: Rickli, Landwirtschaftliches Gewerbe und Selbstbewirtschaftung - zwei zentrale Begriffe des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht, in: AJP 1993 p. 1063 ss, 1067). Par ailleurs, les charges de structure mentionnées dans le budget d'exploitation présenté par le recourant ne comprennent pas les intérêts ni les amortissements. Le recourant n'a pas donné d'indication concernant les fonds propres investis dans l'exploitation, qui comprennent les coûts d'acquisition du domaine agricole avec l'habitation de l'exploitant, les travaux de rénovation de l'habitation, la transformation des écuries et l'aménagement des différentes installations nécessaires à l'élevage. Dans ses déterminations du 7 mai 2012, le Service de l'agriculture ne semble toutefois pas exclure la possibilité, même pour un agriculteur, que des fonds propres soient investis dans l'exploitation à fonds perdus, sans que ce capital ne constitue un prêt à l'exploitation et ne soit à ce titre rémunéré. Il se pose toutefois la question de savoir si la notion de viabilité à long terme de l'exploitation ne devrait pas s'apprécier de manière objective, c'est-à-dire indépendamment de la fortune et des sources de revenus du recourant, mais en examinant si l'exploitation peut être reprise par un autre exploitant qui ne bénéficierait pas des mêmes possibilités financières. Compte tenu de la volatilité du marché des chevaux, il faut en tout état de cause considérer que l'excédent brut d'exploitation de 70'300 fr., qui ressort du "concept d'exploitation" produit par le recourant,

constitue une valeur maximale, favorable au recourant. On peut ainsi douter que la viabilité de l'exploitation soit assurée à long terme. A cela s'ajoute que le confort et la taille du logement qu'occupe le recourant ne correspond pas aux revenus qu'il peut espérer tirer de son activité. Sans doute, un autre exploitant, qui ne bénéficierait pas des mêmes possibilités financières, ne serait pas objectivement en mesure de reprendre l'exploitation du recourant. Enfin, la majorité du travail agricole semble être effectué par du personnel employé par le recourant. En effet, il ressort du rapport EstimaPro du 16 mai 2011 qu'une exploitation comprenant six juments poulinières et cinq autres chevaux (> 30 mois) ne nécessite que 0,51 unités de main d'œuvre standard (UMOS; cf. art. 3 OTerm), ce qui correspond à un emploi à temps partiel. Or, il ressort du dossier que deux personnes sont engagées à raison de 50% chacune pour s'occuper du travail agricole dans l'exploitation. Il convient dès lors d'admettre que le recourant n'est pas parvenu à établir qu'il déployait également, dans les faits, une activité agricole de manière substantielle. Pour tous ces motifs, il y a lieu de retenir que l'élevage de chevaux pratiqué par le recourant n'est pas viable et relève dès lors d'une exploitation pratiquée comme une passion indépendamment des revenus que cette activité peut lui procurer.

E. 2

Par surabondance, il y a lieu d'examiner si le moyen soulevé par le service selon lequel les normes dimensionnelles applicables au logement de l'exploitant selon l'art. 16a LAT et 34 OAT seraient de toute manière dépassées par le projet du recourant. a) Selon l'art. 16 al. 1 LAT, les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole. Elles comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture (let. a) et les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (let. b). Régie par le principe de la non constructibilité, la zone agricole fait toutefois l'objet de deux catégories d'exceptions: pour les projets conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 16a et 22 al. 2 let. a LAT), d'une part, et pour les projets non conformes à l'affectation mais satisfaisants aux conditions strictes posées par les art. 24 ss LAT, d'autre part (arrêt AC.2006.0180 du 5 décembre 2007 consid 2). b) En vertu de l'art. 16a al. 1 1ère phrase 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. La notion d'entreprise agricole est définie par l'art. 7 LDFR. En application de l'art. 16a al. 1 LAT, l'art. 34 al. 3 OAT précise que sont conformes à l'affectation de la zone (agricole) "les constructions qui servent au logement indispensable à l'entreprise agricole, y compris le logement destiné à la génération qui prend sa retraite". Cette réglementation reprend les principes dégagés par la jurisprudence de l'ancien art. 16 LAT en vigueur jusqu'au 31 août 2000 (cf. ATF 1C_127/2009 du 2 septembre 2009 consid. 2.2 et les références citées; 1A.205/2004 du 11 février 2005, publié in RDAF 2005 I 365, consid. 3.3; 1A.19./2001 du 22 août 2001 consid. 3b in: ZBI 103/2002 p. 582). Un logement est ainsi réputé conforme à la zone agricole à condition notamment que la présence permanente sur le domaine du chef d'exploitation et des personnes concernées soit indispensable en fonction des tâches de surveillance nécessitées par le type d'exploitation, et que la zone à bâtir la plus proche soit très éloignée et d'un accès difficile (cf. ATF 125 III 175 consid. 2b p. 177; 121 II 67 consid. 3a p. 69, 121 II 307 consid. 5 p. 312 et les références citées; voir aussi ATF 125 III 175 consid. 2b; 1C_136/2009 du 4

novembre 2011 consid. 4.1; 1C_127/2009 du 2 septembre 2009 consid. 2.2; 1C_67/2007 du 20 septembre 2007 consid. 3.1; arrêts AC.2008.0241 du 26 janvier 2011 consid. 2; AC.2006.0180 du 5 décembre 2007 consid. 3). Il en résulte en pratique que la création en zone agricole d'un logement conforme à cette zone n'est guère admissible que si l'importance du bétail détenu sur place le justifie (arrêt AC.2008.0241 du 26 janvier 2011 consid. 2). c) Les constructions conformes, régies par les art. 16a LAT et 34 OAT, ne font pas l'objet d'une circonscription, par le législateur, de ce qui peut être autorisé au titre de transformation ou d'agrandissement. De même, dans ses différentes directives, l'Office fédéral du développement territorial (office fédéral ou OFDT) ne donne pas d'informations qualitatives ni quantitatives concernant les travaux pouvant être autorisés sur un bâtiment conforme à l'affectation de la zone agricole, en particulier le logement de l'exploitant au sens de l'art. 34 al. 3 OAT. Néanmoins, à la suite d'un échange d'informations du 29 mai 2001 sur le nouveau droit de l'aménagement du territoire, l'OFDT a précisé quelles étaient les surfaces brutes de plancher utile acceptables pour les bâtiments d'habitations agricoles (cf. Office fédéral du développement territorial, Echange d'information du 29 mai 2001 sur le nouveau droit de l'aménagement du territoire, lettre du 21 septembre 2001 adressée aux participants au colloque). On peut y lire ceci: "A notre avis, l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles dans l'agriculture (OAS; RS 913.1) constitue une référence possible. Selon l'article 44 alinéa 2 OAS, un crédit d'investissement peut être accordé lorsque le volume du logement destiné à deux générations au moins (logement du chef d'exploitation et des parents) est limité à 1200 m³ SIA. D'après nos calculs, ces 1200 m³ SIA correspondent à environ 320 m². C'est la surface de référence que nous avons retenue dans les calculs ci-après. 180 m² pour le logement du chef d'exploitation (y compris le bureau) et 100 m² pour le logement des parents nous paraissent des surfaces appropriées. Dans les rares cas où il faudrait également prévoir un logement pour la troisième génération (grands-parents du chef d'exploitation actuel), on aura recours aux locaux d'habitation inoccupés dans le logement du chef d'exploitation ou dans celui des parents. Si ce n'était pas réalisable, il semblerait raisonnable de prévoir une surface supplémentaire de quelque 40 m²." Dans le canton de Vaud, un protocole d'accord a été passé le 10 août 2006 entre le Département des institutions et des relations extérieures (DIRE) et le Département de l'économie (DEC) relatif à l'examen des projets de constructions agricoles hors des zones à bâtir. Selon l'Annexe à ce protocole d'accord, intitulée "Précision apportée à la décision du Conseil d'Etat du 16 avril 2003 concernant la directive sur la pratique de l'aménagement en zone agricole", "un logement [supplémentaire] d'employé agricole et de sa famille d'environ 140 m²" peut être accordé pour des entreprises agricoles qui, entre autres conditions, comprennent "du bétail laitier de plus de 125 UGB" (chiffre 4 p. 3). L'annexe de ce document, datée du 10 août 2006, est consacrée aux conditions auxquelles les logements agricoles peuvent être autorisés (en fonction du nombre d'UGB), à la surface de ces logements (pour l'exploitant, ses parents et ses grands-parents), ainsi qu'à la garde de chevaux (chevaux en pension et chevaux à la retraite). Le tribunal a toutefois rappelé qu'une directive émise par l'administration constitue une ordonnance dite "interprétative". Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (citée par exemple dans les arrêts PS.2005.0080 du 11 novembre 2005 et GE.2003.0127 du 15 août 2006), ce type d'ordonnances sert à créer une pratique administrative uniforme en vue de faciliter l'application du droit par les autorités compétentes. Elles représentent un avis, exprimé par l'organe supérieur ou l'autorité de surveillance, quant à une interprétation permettant une application uniforme de la loi. Les autorités d'exécution doivent respecter les ordonnances administratives pour autant qu'elles

expriment fidèlement le sens de la loi (ATF 121 II 473 consid. 2b p. 478, in JT 1997 I 370). Bien que de telles ordonnances exercent, de par leur fonction, une influence indirecte sur les droits et les obligations des administrés, elles n'en ont pas pour autant force de loi. Ne constituant pas une règle de droit, l'ordonnance administrative ne lie aucunement le juge. Celui-ci la prendra en considération, surtout si elle concerne des questions d'ordre technique, mais s'en écartera dès qu'il considère que l'interprétation qu'elle donne n'est pas conforme à la loi ou à des principes généraux (ATF 133 V 394 consid. 3.3 p. 397s.; 132 V 321 consid. 3.3 p. 324 s.; 130 V 163 consid. 4.3.1 p. 172; 129 V 200 consid. 3.2 p. 204-205; 127 V 57 consid. 3a p. 61; 126 V 64 consid. 4b p. 68). Les directives de l'administration ne peuvent ainsi sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser. En d'autres termes, elles ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (arrêt du Tribunal fédéral des assurances du 25 novembre 2004 P. 29/03, publié in SJ 2005 p. 253 ss). Le Tribunal administratif (actuellement la CDAP) a considéré que ces recommandations présentaient forcément un caractère schématique. A ce titre, elles ne peuvent être appliquées à la lettre et nécessitent dans tous les cas d'être interprétées en fonction des circonstances concrètes du cas d'espèce (arrêt AC.2008.0285 du 28 octobre 2009 consid. 3a; AC.2006.0180 du 5 décembre 2007 consid. 5). Dans le cas où plusieurs familles vivent sur le domaine (exploitant, parents et grands-parents par exemple), il ne suffit en ce sens pas d'additionner les surfaces disponibles, tous logements confondus, et de les confronter au cumul du maximum admissible pour chacun des foyers concernés selon l'avis de l'ODT. Au contraire, il faut déterminer si chaque logement existant permet concrètement de satisfaire les besoins de ses habitants (AC.2006.0180 du 5 décembre 2007 consid. 5). En l'espèce, il ressort du dossier que la surface brute de plancher habitable (SBpu ou surface habitable) s'élevait à 245 m² au 1er juillet 1972; les surfaces annexes, comprenant les combles du bâtiment ECA 381, le hangar ECA 380 et le rural ECA 383 s'élevaient à 389 m². Les travaux autorisés en 1984 ont permis un agrandissement des surfaces habitables de 303.20 m² à l'intérieur du volume existant (combles habitables : 108.75 m²; bureau au rez-de-chaussée: 49.98 m² ; séjour au rez-de-chaussée: 87.22 m²; galerie sur le séjour: 16.02 m²; chambre et sanitaires au 1er étage (41.16 m²), ainsi qu'une surface de 30.50 m² à l'extérieur du volume existant (nouvelle entrée au nord et nouvelle cage d'escalier distribuant le 1er étage et les combles). Ces mêmes travaux ont entraîné une augmentation des surfaces annexes de 200 m² hors du volume existant (atelier: 44.28 m²; couloir d'accès à l'atelier: 5.41 m²; garage agricole: 68.40 m² et sous-sol créé partiellement sous le garage agricole et le séjour). Ces travaux, autorisés en 1984, avaient pour but de créer deux logements, soit un logement principal au rez-de-chaussée et un logement secondaire pour le personnel d'exploitation dans le volume des combles (108.75 m²), ce qui représentait une surface habitable totale de 578.70 m². En 1987, un garage pour deux voitures a encore été autorisé dans un volume extérieur créé en prolongement du garage existant sur une surface de 63.60 m², de sorte que le total des surfaces annexes autorisées en 1984 et 1987 s'élevait à 263.60 m² hors du volume existant, soit une surface totale de 842.30 m² comprenant les surfaces habitables et les surfaces annexes. Il apparaît clairement que les surfaces habitables admises par les directives de l'office fédéral et par celles de l'autorité intimée comme répondant aux besoins de l'exploitant pour assurer la présence de deux générations sur le domaine (320 m²) sont déjà largement dépassées par les travaux autorisés en 1984 et 1987. Le recourant a de son côté réalisé des travaux de transformation de l'atelier en cuisine, sur 49.69 m² (soit 5.41 m² + 44.28 m²) et d'une partie du garage agricole en hall d'entrée (34.20 m² moins la surface de l'escalier d'accès au sous-sol de

4.48 m² soit 29.72 m²), l'autre partie du garage agricole étant transformée en local technique/buanderie (34.20 m²). Il a en outre démoli l'ancien rural ECA 383 (70.60 m²). A la suite des travaux réalisés par le recourant - et dont il demande la régularisation - la surface totale (habitable et annexes) à été réduite de 842.30 m² à 771.70 m² (soit 842.30 m² - 70.60 m²). La répartition entre surface habitable et surfaces annexes a été modifiée de la manière suivante: la surface habitable ayant augmenté au détriment des surfaces annexes s'élève à 79,41 m² (soit 49,69 m² + 29,72 m²) et elle a ainsi passé de 578.70 m² à 658.11 m² et les surfaces annexes ont été diminuées de 150.01 m² (soit 70.60 m² + 79.41 m²) pour passer de 263,60 m² à 113.59 m². Par ailleurs, le recourant a transformé les deux logements en un seul grand logement. Ainsi, alors que les normes ou directives internes de l'administration admettent en moyenne 320 m² de surface de plancher pour deux logements (logement de l'exploitant et de l'ancienne génération), les surfaces autorisées en 1984 sont déjà deux fois supérieures. Et les travaux contestés ont encore pour effet d'augmenter la surface habitable de 80 m² environ. Cela étant, il y a lieu de tenir compte du fait qu'en réduisant le nombre de logements par une augmentation de la surface habitable, le recourant diminue la pression sur l'environnement. En outre, selon les déterminations du SIPAL, les travaux ont apporté une amélioration qualitative par rapport à la situation de 1984. Ces motifs ne suffisent toutefois pas à justifier un dépassement aussi important des surfaces habitables admises en vertu des normes ou directives internes de l'administration. En effet, l'instruction a permis de relever que le logement en cause n'est habité que par le recourant et sa famille. Le personnel employé, qui effectue la majorité du travail agricole, ne réside pas sur le domaine. Le recourant n'a par ailleurs pas démontré que la surface du logement occupé par l'ancien propriétaire ne suffisait pas à garantir les besoins de surveillance des chevaux. En définitive il n'existe pas sous l'angle de la conformité de l'habitation à la zone agricole, des motifs objectifs qui justifient une extension des surfaces habitables autorisées en 1984. Les travaux contestés ne peuvent en conséquence être régularisés sous l'angle de l'art. 16a LAT.

E. 3

Il en va de même des bâtiments d'habitation agricoles et des bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus et ont été érigés ou transformés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral. Le Conseil fédéral édicte des dispositions pour éviter les conséquences négatives pour l'agriculture.

E. 4

Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage.

E. 5

Le recours doit ainsi être partiellement admis et la décision du Service du développement territorial réformée en ce sens que le changement de teinte des volets, la suppression des croisillons sur les grandes ouvertures arquées, la démolition du couvert en façade sud-est et la création d'une grande baie vitrée en remplacement des deux ouvertures autorisées en 1984 sont autorisés. Le recours étant partiellement admis, un émolument réduit de 1'000 fr. est mis à la charge du recourant (art. 49 al. 1, 2^{ème} phrase de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD, RSV 173.36]). Le recourant, qui a compliqué la

procédure en exécutant les travaux litigieux sans autorisation, n'a pas droit à l'allocation de dépens (art. 56 al. 1 LPA-VD).

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