

VD_OMNI AC.2013.0016 vom 22. April 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-04-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0016

FR: VD_OMNI AC.2013.0016 du 22 avril 2014

IT: VD_OMNI AC.2013.0016 del 22 aprile 2014

Regeste

OULEVEY/Service du développement territorial, Municipalité de Chesalles-s-Moudon | L'inspection locale a permis de constater que les accès aux bâtiments de l'exploitation du recourant imposaient une implantation en retrait de l'aire de travail et d'accès, justifiant que l'habitation soit implantée dans l'alignement de la façade nord-ouest du bâtiment d'exploitation principal; le critère de l'ensemble architectural avec le centre d'exploitation étant ainsi respecté. La situation du recourant est donc fondamentalement différente de celle de l'exploitant qui cherche à construire une nouvelle habitation à proximité d'un centre d'exploitation existant en zone agricole ou celle d'un centre d'exploitation qu'il déplace dans le territoire agricole. Le SDT n'a en outre pas examiné la nécessité de l'habitation du recourant à proximité du centre d'exploitation. Si l'habitation du recourant est considérée comme conforme à la zone agricole, la piscine aménagée l'est aussi. Recours partiellement admis.

Erwägungen

E. 1

Déposé en temps utile, le recours satisfait aux conditions formelles énoncées à l'art. 79 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD ; RSV 173.36). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Le recourant conteste le fait de devoir démonter sa piscine et les différents aménagements qui lui sont liés ainsi que de devoir rétablir et ensemercer le terrain naturel. Il fait valoir sa bonne foi, dans la mesure où la municipalité lui a accordé l'autorisation de construire la piscine litigieuse en zone agricole par décision du 23 juin 2005. a) Selon l'art. 22 al. 2 let. a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'al. 2 dispose que l'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (let. a) et si le terrain est équipé (let. b). L'art. 103 al. 1 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11) prévoit pour sa part qu'aucun travail de construction ou de démolition en surface ou en sous-sol, modifiant de façon sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment, ne peut être exécuté sans avoir été autorisé. Si la notion de construction ou d'installation n'est pas définie dans la loi, elle a fait l'objet de nombreuses précisions jurisprudentielles. Sont ainsi considérés comme des constructions ou installations, tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol par le fait qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, qu'ils ont des effets sur l'équipement ou qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement (cf. Ruch, Commentaire LAT ad art. 22 n° 24, et

Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001 n° 491 ss). Une autorisation est ainsi nécessaire non seulement pour les constructions proprement dites, mais aussi pour les simples modifications du terrain, si elles sont importantes, telles que l'exploitation d'une gravière, l'aménagement d'un terrain de golf ou le remblai d'une place de dépôt. La modification du terrain par nivellement, excavation ou comblement n'est d'ailleurs pas seule déterminante pour l'assujettissement à la procédure d'autorisation; celui-ci dépend surtout de l'importance globale du projet, du point de vue de l'aménagement du territoire. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux diverses réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, cet aménagement entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (ATF 119 Ib 222 consid. 3a p. 227; voir aussi ATF 123 II 256 consid.

E. 3

a) Selon la jurisprudence, l'inobservation des règles de police des constructions relatives aux formalités de l'enquête publique ne suffit pas pour refuser ou annuler l'autorisation de construire délivrée sans enquête. La seule violation des dispositions de forme relatives à la procédure d'autorisation de construire ne permet en principe pas d'ordonner la suppression de travaux qui, s'ils avaient fait l'objet d'une demande en bonne et due forme, auraient dû être autorisés (RDAF 1979 p. 231). D'autre part, pour juger si des travaux réalisés sans enquête publique sont conformes aux dispositions légales et réglementaires, il ne se justifie pas nécessairement de les soumettre après coup à une telle enquête, lorsque cette mesure apparaît inutile à la sauvegarde des intérêts des tiers et n'est pas susceptible d'apporter au débat des éléments nouveaux (voir les arrêts AC.2012.0122 du 17 mai 2013 consid. 4a et GE.2009.0203 du 25 août 2011 consid. 2c et les références). b) La jurisprudence a encore précisé les conditions auxquelles l'autorité peut renoncer à l'ouverture d'une enquête publique après la réalisation de travaux. Il faut tout d'abord que les voisins et tiers concernés, ainsi que les autorités cantonales compétentes pour se prononcer sur le projet, aient été informés du projet litigieux de manière à pouvoir se déterminer en connaissance de cause. De surcroît, la construction déjà partiellement ou totalement réalisée ne permet pas toujours d'obtenir des renseignements précis d'ordre technique ou sur les dimensions de l'ouvrage, en particulier de son importance, de son impact sur le paysage et de ses nuisances pour les tiers intéressés (voir arrêt AC 2003.0262 du 7 décembre 2005). Aussi le tribunal doit tenir compte du fait que les travaux réalisés sans autorisation ou au bénéfice d'une dispense d'enquête publique accordée à tort par la municipalité, ne doivent pas placer le constructeur dans une position plus favorable que celui qui effectue toutes les démarches afin de respecter les formalités de l'enquête publique (arrêt AC.2005.0121 du 27 avril 2006 consid. 2a). c) En l'espèce, l'autorité cantonale a, dans un premier temps, demandé au recourant de produire un plan ou un croquis de la piscine permettant de juger de ses dimensions, ainsi qu'un dossier de photographies de la piscine dans le cadre de la synthèse CAMAC relative au projet de fermeture de la terrasse. Puis, dans la décision attaquée, le SDT a formulé la remarque suivante: « Quand bien même les travaux exécutés (habitation + piscine) ont été réalisés par un exploitant agricole, ils ne peuvent manifestement pas être considérés comme conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 16a LAT et 34 OAT) du fait qu'ils auraient pu être entrepris dans la partie du bien fonds sise en zone à bâtir. (...) » Toutefois, la question de savoir si l'habitation du recourant exploitant pouvait ou non

être autorisée en zone agricole devait être examinée pour le motif suivant: lors de l'octroi du permis de construire l'habitation, le recourant et les autorités communales ont été trompés par un plan du géomètre reportant de manière inexacte la limite de la zone agricole sur le plan de situation, faisant croire que l'habitation se situait entièrement dans la zone à bâtir, ce qui n'est pas le cas. De fait, une partie de la construction de l'habitation du recourant empiète ainsi sur la zone agricole, sans que l'on puisse lui reprocher d'avoir voulu contourner les exigences applicables aux constructions hors des zones à bâtir. Il est donc important que le recourant sache si le statut de la partie de sa maison située en zone agricole est conforme ou non à la zone agricole, dès lors qu'il est un exploitant agricole et que son centre d'exploitation se trouve à proximité directe. Selon la jurisprudence relative à l'art. 34 al. 3 OAT, et qui prévalait déjà sous l'ancien droit (cf. ATF 121 II 307, JdT 1996 I 463 ; arrêts non publiés du Tribunal fédéral du 19 septembre 2001 1A. 19/2001 et du 28 avril 1998 cités in Bulletin d'information OFAT 3/98 p. 14), il doit exister un lien fonctionnel direct entre le logement et l'exploitation. Un logement n'est censé réputé conforme à la zone agricole que si la présence permanente sur le domaine des personnes concernées est indispensable, ce point devant être examiné au regard des tâches de surveillance nécessitées par l'exploitation (ATF 1C_136/2009 du 4 novembre 2009 ; Tribunal administratif, AC.2006.0153 consid. 2). Ainsi, une maison d'habitation pour une petite entreprise agricole peut être reconnue comme conforme à l'affectation de la zone lorsque le mode d'exploitation exige la présence continue de la famille de l'exploitant et si l'agriculture liée à l'exploitation du sol constitue à long terme un important moyen d'existence. Mais l'aménagement de logements supplémentaires pour abriter les employés d'une exploitation ne peut être admis en zone agricole lorsqu'une partie du personnel n'est pas employée à plein temps pour les travaux agricoles et que la zone à bâtir est proche (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1 ; ATF 121 II 67 consid. 3c p. 70-71). d) En l'espèce, on ignore les caractéristiques de l'exploitation du recourant, en particulier, la surface exploitée, le nombre d'UGB et si la présence de batail impose un logement à proximité. Par ailleurs, le logement du recourant semble respecter les exigences de l'art. 83 du règlement d'application du 19 septembre 1986 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC; RSV 700.11.1), en particulier en ce qui concerne l'alinéa 3 de cette disposition, précisant que les différents bâtiments d'exploitation d'une entreprise agricole, y compris l'habitation de l'exploitant, doivent être regroupés et former un ensemble architectural. En effet, à la suite de la visite des lieux, il apparaît que les contraintes de l'exploitation, en particulier les accès aux bâtiments de l'exploitation, imposaient une implantation en retrait de l'aire de travail et d'accès située au nord-est du bâtiment d'exploitation principal, ce qui pouvait impliquer une implantation de l'habitation dans l'alignement de la façade nord-ouest du même bâtiment, qui permet de répondre au critère de l'ensemble architectural. Par ailleurs, il y a lieu de relever que l'essentiel des bâtiments de l'exploitation agricole du recourant sont situés en zone de village et qu'il existe un intérêt public important visant à permettre le maintien des exploitations dans les villages à vocation agricole pour éviter l'emprise de nouvelles installations dans les terres et paysages agricoles encore intacts. Dans ce contexte, un léger empiètement de l'habitation de l'exploitant sur la zone agricole, alors que l'implantation de l'habitation respecte le critère de l'ensemble architectural avec le centre d'exploitation, apparaît préférable à un déplacement de l'ensemble de l'exploitation dans la zone agricole. La situation du recourant est donc fondamentalement différente de celle de l'exploitant qui recherche à construire une nouvelle habitation à proximité d'un centre d'exploitation existant en zone agricole ou celle

d'un centre d'exploitation qu'il déplace dans le territoire agricole. Dans ce cas, pour éviter une nouvelle emprise dans la zone agricole, et aussi des frais d'infrastructure très importants pour la collectivité (ATF 121 II 307 consid. 5 e p. 314-315), la jurisprudence demande d'examiner la question de la proximité de la zone à bâtir pour apprécier les besoins de gardiennage et ceux visant à assurer la présence de l'exploitant sur place (surveillance du bétail, etc.), qui peuvent être aussi satisfaits depuis la zone à bâtir. Mais, cette exception semble ne concerner que les petites exploitations. Dans l'arrêt ATF 121 II 307, le Tribunal fédéral a admis la conformité à la zone agricole d'une nouvelle habitation liée à une exploitation de 4.5 ha comprenant 9.5 UGB de bétail. Dans cette affaire, les exploitants avaient reçu le domaine des parents auxquels un droit d'habitation avait été accordé dans la maison d'habitation existante. Le Tribunal fédéral a précisé dans un « obiter dictum » que la question de la conformité du logement à la zone agricole pourrait être remise en cause pour « une plus petite exploitation », qui pourrait être exploitée de manière raisonnable d'une zone à bâtir proche ou d'un hameau agricole, en se référant à l'ATF 121 II 67, mais sans trancher la question (ATF 121 II 307 consid. 5e). Toutefois, dans l'ATF 121 II 67, le Tribunal fédéral a refusé des logements supplémentaires pour le personnel, alors que l'exploitation en zone agricole comprenait déjà un logement principal de cinq pièces sur deux niveaux et un logement de deux pièces et demi dans les combles. Il ressort de cet arrêt que la présence permanente de l'ensemble des collaborateurs sur l'exploitation n'était pas nécessaire (ATF 121 II 76 consid. 3b et c). Dans le même sens, l'ATF 117 Ib 266 concerne le logement hors de la zone à bâtir pour le personnel d'exploitation d'un restaurant de montagne. Dans cette affaire, le couple gérant le restaurant bénéficiait de son propre logement et de dix chambres doubles pour le personnel, composé de 30 employés. Les logements existants pour les employés permettaient déjà d'héberger la moitié, voire les deux tiers du personnel, et la zone d'habitation la plus proche, située à un kilomètre environ, soit 20 à 30 minutes à pieds, permettait d'y loger une partie du personnel. Il existait aussi un télésiège dont la station supérieure se trouvait à 20-30 minutes à pieds du restaurant. Comme le personnel nécessaire à l'ouverture et à la fermeture du restaurant devait être présent en tout temps, les possibilités d'hébergement sur place suffisaient (ATF 117 Ib 266 consid. 2b p. 268). On ne peut donc pas déduire de la jurisprudence du Tribunal fédéral une obligation de construire l'habitation de l'exploitant en zone à bâtir, qui aurait pour corollaire une interdiction de construire le logement de l'agriculteur en zone agricole. Le Tribunal fédéral a, au contraire, plusieurs fois mis l'accent sur le fait qu'il existe un intérêt public important à conserver de petites exploitations agricoles familiales, en particulier dans les régions d'exode rural. Des restrictions à la liberté économique sont d'ailleurs admises pour conserver une forte population paysanne, assurer la productivité de l'agriculture et consolider la propriété rurale (art. 31bis al. 3 aCst et art. 104 al. 2 nCst). Le maintien d'habitations de familles paysannes en zone agricole correspond également aux principes de l'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de l'ancien art. 22 quater aCst (art. 75 nCst) selon lesquels il faut assurer avec les mesures d'aménagement du territoire, une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire (ATF 121 II 307 consid. 5f p. 315-316). Une habitation de l'exploitant conforme à la destination de la zone agricole est au surplus soumise aux restrictions de l'art. 85 RLATC. Dans la situation du recourant, qui possède une exploitation dans la zone de village empiétant très légèrement sur la zone agricole, il convient d'examiner la nécessité de l'habitation de l'exploitant à proximité du centre d'exploitation selon les critères posés par la jurisprudence à l'ATF 121 II 307 consid. 5e. Il faut donc que soit établie la nécessité de la présence durable de la

famille de l'exploitant et que l'agriculture constitue un important moyen d'existence afin que l'habitation puisse être reconnue comme conforme à l'affectation de la zone agricole. Si ces critères sont remplis, alors le léger empiètement de l'habitation du recourant sur la zone agricole est conforme à la destination de la zone selon l'art. 16a al. 1 et 22 al. 2 let. a LAT. Or, si l'habitation de l'agriculteur est conforme à la zone agricole, la piscine aménagée par celui-ci est en principe aussi admissible. e) Le dépôt d'une demande de permis de construire en vue d'une éventuelle régularisation devrait donc non seulement porter sur la construction de la piscine mais aussi et surtout sur la conformité de l'habitation du recourant à la zone agricole. L'autorité cantonale doit disposer de toutes les informations nécessaires pour déterminer le statut applicable à l'habitation du recourant, et ensuite celui de la piscine, en particulier pour décider si elle peut être considérée comme une installation annexe ou accessoire à l'habitation et, dans l'affirmative, si elle est ou non conforme à la zone agricole. La demande que devra déposer le recourant doit donc aussi porter sur la régularisation de la partie de l'habitation en zone agricole ainsi que sur la construction de la piscine. Il apparaît en outre qu'une telle demande doit faire l'objet d'une enquête publique, qui a un double but. D'une part, elle est destinée à porter à la connaissance de tous les intéressés, propriétaires voisins, associations à but idéal ou autres, les projets de construction au sens large du terme, y compris les démolitions et modifications d'affectation d'un fonds ou d'un bâtiment qui pourraient les toucher dans leurs intérêts; d'autre part, l'enquête publique doit permettre à l'autorité d'examiner si le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'aux plans d'affectation légalisés ou en voie d'élaboration en tenant compte des éventuelles interventions de tiers intéressés ou des avis et autorisations spéciales des autorités cantonales; le cas échéant, de fixer les conditions nécessaires au respect de ces dispositions; l'enquête publique est en principe nécessaire lorsque la décision municipale implique une pesée des intérêts en présence (voir AC.2003.0006 du 7 décembre 2004; AC. 20 02.0174 du 9 décembre 2002; AC. 19 98.0107 du 31 août 1999). Les conditions d'une enquête publique apparaissent remplies en l'espèce, car elle est susceptible d'apporter des éléments nouveaux au dossier, qui découlent en particulier de l'examen des caractéristiques de l'exploitation, afin de déterminer si l'habitation peut être considérée comme nécessaire à proximité de l'exploitation, si elle est conforme à la zone agricole et si le revenu agricole de la famille de l'exploitant constitue un important moyen d'existence. En outre, l'habitation de l'exploitant en zone agricole n'est admise que si aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose (art. 81 al. 2 LATC). La décision à rendre implique donc une pesée d'intérêts pour laquelle l'enquête est en principe nécessaire. Sur ce point, le tribunal relève que l'espace sur lequel l'habitation du recourant est implantée, avec la piscine dans son prolongement, forme une sorte de terre-plein qui domine les terres cultivables et labourées de la parcelle 2, lesquelles répondent aux critères de délimitation de la zone agricole, tels qu'ils sont définis par l'art. 16 al. 1 let a LAT.

E. 4

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être partiellement admis et la décision attaquée annulée. Il convient de renvoyer l'affaire à l'autorité intimée afin qu'elle fixe au recourant un délai pour la production d'un dossier complet de demande de permis de construire en vue de la régularisation de son habitation et de la piscine et qu'elle statue à nouveau au terme de la procédure d'enquête publique. En ce qui concerne la répartition des frais et dépens, le tribunal constate que le recourant a placé l'autorité cantonale devant le fait accompli en construisant la piscine sans l'autorisation spéciale cantonale requise; il est donc à l'origine de la procédure par un comportement fautif, de sorte que les frais de justice

doivent être mis à sa charge (voir l'art. 49 al. 2 LPA-VD); pour le même motif il n'a pas droit à l'allocation de dépens (voir l'art. 56 al. 1 LPA-VD par analogie). En outre, la municipalité a autorisé la piscine après une « enquête administrative », qui n'est pas prévue par la LATC, sans transmettre le dossier à l'autorité cantonale, alors qu'elle savait qu'une autorisation du SDT était nécessaire en zone agricole; elle a aussi contribué à l'ouverture de la procédure par ce comportement et elle ne peut prétendre 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.