

## **VD\_OMNI AC.2014.0261 vom 27. Mai 2015**

VD Tribunal cantonal, 2015-05-27, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2014.0261](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2014.0261)

FR: VD\_OMNI AC.2014.0261 du 27 mai 2015

IT: VD\_OMNI AC.2014.0261 del 27 maggio 2015

### **Regeste**

TELE LEYSIN - COL DES MOSES - LA LECHERETTE SA, CHABLAIX/Service du développement territorial, Municipalité d'Ormont-Dessous, PRO NATURA VAUD, PRO NATURA | Confirmation de la décision du SDT ordonnant la cessation d'activité et la suppression d'une buvette sise hors zone à bâtir en zone agricole et alpestre (piste de ski) et apparemment dans les périmètres d'un site marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale ainsi que du PAC "Sites marécageux Col des Mosses - La Lécherette" n° 292a approuvé mais non encore entré en vigueur, ou à tout le moins à proximité immédiate de ceux-ci: - la buvette en bois de forme circulaire rappelant celle d'une yourte est une construction fixe (consid. 2); - utilisée durant la saison de ski, elle n'est pas conforme à la "zone agricole et alpestre" telle que définie par le règlement communal, car elle n'a pas de vocation agricole et n'est pas accessible en tout temps au public en général (consid. 3-4); - elle ne saurait être autorisée à titre dérogatoire, n'étant pas imposée par sa destination à l'emplacement retenu (consid. 5); - l'ordre de remise en état des lieux est conforme au principe de la proportionnalité (consid. 6). Recours rejeté.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Les recourants ainsi que les tiers intéressés ont sollicité la tenue d'une audience avec inspection locale. a) Le droit d'être entendu tel que garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) comprend le droit pour l'intéressé de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p. 505; 124 I 49 consid. 3a p. 51 et les réf. cit.). En particulier, le droit de faire administrer les preuves suppose notamment que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. L'autorité peut donc mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient pas l'amener à modifier sa décision (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 429 et les réf. citées). b) En l'espèce, le dossier de la cause est suffisamment complet pour permettre au tribunal de statuer en toute connaissance de cause. En particulier, il contient la correspondance échangée entre les recourants et l'autorité intimée ainsi que des photographies de l'installation litigieuse, rendant superflue la tenue d'une inspection locale. Pour le reste, tant les recourants que les tiers intéressés ont pu faire valoir leurs arguments lors de l'échange d'écritures intervenu dans la présente procédure. Il y a dès lors lieu de rejeter leur requête

tendant à la tenue d'une audience avec inspection locale.

## **E. 2**

L'autorité intimée a qualifié la yourte litigieuse comme un objet mobilier et non comme une construction. a) Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans l'autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire - LAT; RS 700). Par constructions et installations, on entend tous les aménagements durables créés par la main de l'homme, qui sont fixés au sol et qui ont une incidence sur son affectation, soit qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit qu'ils aient des effets sur l'équipement ou soient susceptibles de porter atteinte à l'environnement et à l'homme (ATF 123 II 256 consid. 3 p. 259). Selon l'art. 103 de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), 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 avant d'avoir été autorisé. Les art. 69a al. 1, 72a al. 2 sont réservés (al. 1). Ne sont pas soumis à autorisation: les constructions, les démolitions et les installations de minime importance ne servant pas à l'habitation ou à l'activité professionnelle et dont l'utilisation est liée à l'occupation du bâtiment principal (let. a), les aménagements extérieurs, les excavations et les travaux de terrassement de minime importance (let. b), les constructions et les installations mises en place pour une durée limitée (let. c) (al. 2). b) En l'espèce, la construction litigieuse consiste en un bâtiment circulaire, rappelant la forme d'une yourte; toutefois, alors que l'ouvrage servant à l'habitat des peuples nomades en Asie centrale et utilisé dans le cadre de leur transhumance est constitué de parois et d'un toit en feutre et en coton tendus sur une ossature démontable légère en bois, il ressort des photographies produites par la municipalité que l'ouvrage dont il est question en l'espèce est entièrement construit en bois (charpente, toit, plancher et parois), que des fenêtres et une porte sont pratiquées dans certaines parois et qu'il comporte des fondations. Il s'agit donc d'une construction "en dur" qui n'est manifestement pas mobile comme l'est la construction traditionnelle nomade à laquelle il fait référence, quoi qu'en disent les recourants. Par ailleurs, il est destiné à demeurer au même endroit durant toute la saison d'exploitation du domaine skiable, soit de la fin de l'automne jusqu'au printemps (selon le site Internet de TLML SA -

<http://www.tele-leysin-lesmosses.ch/fr/fun-loisirs-hiver/horaire-ouverture> -, la saison 2014-2015 s'étend du 20 décembre 2014 au 12 avril 2015, soit près de quatre mois) et n'est ainsi pas amené à être déplacé perpétuellement, contrairement à une yourte utilisée dans son milieu traditionnel. Quoi qu'il en soit, même si l'ouvrage litigieux était une véritable yourte, il n'en demeurerait pas moins qu'il serait soumis à autorisation, dès lors qu'il est implanté pour une certaine période (voir TF 1C\_184/2007 du 19 novembre 2007 consid. 6.5). Au demeurant, l'autorisation municipale a été délivrée il y a plus de trois ans et la buvette connaît donc actuellement sa quatrième saison d'exploitation; en outre, rien n'indique qu'elle soit effectivement démontée du printemps à l'automne.

## **E. 3**

a) Selon l'art. 25 al. 2 LAT, pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. Conformément à l'art. 81 al. 1 LATC, pour tous les projets de construction ou de changement de l'affectation d'une construction ou d'une installation existante situés hors de la zone à bâtir, le département décide si ceux-ci

sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. L'art. 120 al. 1 let. a LATC prévoit expressément que les constructions hors des zones à bâtir ne peuvent être construites, reconstruites, agrandies, transformées ou modifiées dans leur destination, sans autorisation spéciale, l'autorité compétente étant le département cantonal (art. 121 let. a LATC), respectivement le SDT. Selon l'art. 104 LATC, avant de délivrer le permis, la municipalité s'assure que le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires et aux plans d'affectation légalisés ou en voie d'élaboration (al. 1); elle vérifie si les autorisations cantonales et fédérales préalables nécessaires ont été délivrées (al. 2). Selon la jurisprudence, une autorisation délivrée en dehors de la zone à bâtir par l'autorité communale est absolument nulle, l'autorisation cantonale étant un élément constitutif et indispensable de l'art. 24 LAT; une simple autorisation communale est donc insuffisante ( ATF 132 II 21 traduit in JdT 2006 I p. 707 consid. 3.2.2 p. 710; 111 Ib 213 traduit in JdT 1987 I p. 630; TF 1C\_265/2012 du 25 mars 2013 consid. 3; 1C\_537/2011 du 26 avril 2012 consid. 2.2.1; cf. aussi arrêt AC.2011.0333 du 4 juillet 2013 consid. 1b). b) En l'occurrence, dès lors que le projet est situé en zone agricole et alpestre, soit hors de la zone à bâtir, une autorisation de construire devait être délivrée par le département et non par la municipalité, dont l'autorisation octroyée le 14 octobre 2011 est par conséquent nulle.

#### **E. 4**

a) Selon l'art. 22 al. 2 let. a LAT, la construction doit être conforme à l'affectation de la zone dans laquelle est prévu son aménagement. En l'espèce, la buvette est entièrement incluse dans la zone agricole et alpestre. b) Les zones de pistes de ski peuvent prendre trois formes différentes dans les plans d'affectation: elles peuvent faire partie des autres zones que les cantons sont habilités à prévoir en vertu de l'art. 18 al. 1 LAT (Andrea Greiner, *Errichten und Ändern von Skisportanlagen*, thèse Bâle, Bâle 2003, p. 25-26; TF 1A.185/2004 du 25 juillet 2005 consid. 2.2), revêtir la forme d'une zone soumise à planification spéciale ou encore être superposées à une autre zone, en particulier la zone agricole (Greiner, *op. cit.*, p. 38 ss). Ce dernier cas de figure est celui de la zone agricole et alpestre de la Commune d'Ormont-Dessous. c) Les art. 17 et 18 RPGA prévoient ce qui suit: "Article 17 - Destination La zone agricole et alpestre est réservée à l'exploitation des domaines et des pâturages et autres activités en relation étroite avec l'affectation de la zone. Les installations propres à faciliter la pratique du ski sont tolérées et peuvent être entretenues et réparées. Art. 18 - Constructions autorisées Les constructions et installations autorisées dans la zone agricole et alpestre moyennant l'octroi d'un permis de construire délivré en application des articles 103 et suivants LATC sont: a) les bâtiments nécessaires à l'exploitation d'un domaine agricole favorisant le but assigné à la zone, b) les constructions et installations nécessaires à une exploitation assimilée à l'agriculture (établissement d'élevage, etc.) dont l'activité est en rapport avec l'utilisation du sol, c) les bâtiments d'habitation pour l'exploitant et le personnel des exploitations mentionnées aux lettres a) et b), pour autant qu'elles constituent la partie prépondérante de leur activité professionnelle et que les bâtiments d'habitation soient un accessoire nécessaire au bon fonctionnement de l'exploitation. Sous réserve d'une autorisation spéciale délivrée par le canton en application des articles 81 et 120 LATC, peuvent également être autorisés: a) les installations de remontées mécaniques nécessaires au développement local et régional, b) les bâtiments et installations de minime importance liés aux loisirs et à la détente en plein air, pour autant qu'ils soient accessibles en tout temps au public en général (refuge, etc.) et qu'ils ne comportent pas d'habitation permanente ou de résidence secondaire." d) En l'espèce, la construction litigieuse est utilisée en tant que buvette durant la saison d'exploitation du

domaine skiable. Elle n'a pas de vocation agricole et ne saurait dès lors être considérée comme conforme à la zone agricole, ce qui n'est pas contesté. En ce qui concerne la zone alpestre, il ressort de l'art. 17 RPGA que les installations propres à faciliter la pratique du ski y sont "tolérées"; quant à l'art. 18 al. 2 RPGA, il prévoit que peuvent être autorisées les installations de remontées mécaniques (let. a) ainsi que les bâtiments et installations de minime importance liés aux loisirs et à la détente en plein air, pour autant qu'ils soient accessibles en tout temps au public en général (refuge, etc.) et qu'ils ne comportent pas d'habitation permanente ou de résidence secondaire (let. b). On peut d'emblée écarter l'application de l'art. 18 al. 2 let. a RPGA, dès lors que l'installation litigieuse ne constitue pas une remontée mécanique; quant à l'art. 18 al. 2 let. b RPGA, si ce bâtiment peut être considéré comme un "bâtiment de minime importance lié aux loisirs et à la détente en plein air" et qu'il ne comporte pas d'habitation permanente ou de résidence secondaire, on ne saurait retenir qu'il soit "accessible en tout temps au public en général" comme l'exige cette disposition qui cite l'exemple d'un refuge. En effet, la buvette, qui est équipée d'un bar et des installations nécessaires à la petite restauration, est ouverte uniquement durant les heures d'exploitation du domaine skiable et n'est donc pas accessible en dehors de ces heures, comme le serait un refuge dont l'objectif est précisément d'accueillir des randonneurs en tout temps. La construction litigieuse n'est ainsi pas conforme à la zone agricole et alpestre. Il convient dès lors d'examiner si elle peut être autorisée à titre dérogatoire.

#### **E. 5**

a) L'art. 24 LAT prévoit qu'une installation non-conforme à l'affectation de la zone peut être autorisée si son implantation hors de la zone à bâtir est imposée par sa destination (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Ainsi, seules les constructions et installations qui sont imposées par leur destination dans ce type de zone, c'est-à-dire celles qui sont immédiatement liées à la pratique du ski, peuvent en principe être autorisées, pour autant qu'elles répondent à un besoin objectif à l'emplacement prévu et ne puissent prendre place à proximité, dans une autre zone ouverte à la construction (arrêt TF 1A.185/2004 du 25 juillet 2005 consid. 2.2; Andrea Greiner, *Errichten und Ändern von Skisportanlagen*, thèse Bâle, Bâle 2003, p. 65). b) En l'espèce, il convient en premier lieu de relever que les recourants n'établissent pas pour quel motif la buvette devrait impérativement être située en zone alpestre et non au départ des remontées mécaniques, dans la zone constructible aux Mosses. On ne saurait donc retenir qu'elle serait imposée par sa destination à l'emplacement retenu, la section Les Mosses du domaine skiable étant par ailleurs relativement peu étendue et ne nécessitant donc pas une buvette au milieu des pistes. La condition de l'art. 24 let. a LAT n'est ainsi pas remplie et la buvette ne saurait donc être autorisée en dehors de la zone à bâtir.

#### **E. 6**

Il convient encore d'examiner si l'ordre de remise en état des lieux peut être confirmé, notamment au regard du principe de la proportionnalité. a) Selon les art. 105 al. 1 et 130 al. 2 LATC, la municipalité, et à son défaut, le département compétent, est en droit de faire supprimer, aux frais des propriétaires, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. L'ordre de rétablir l'état antérieur vise à assurer l'application conforme du droit de l'aménagement du territoire. Les constructions illégales, contraires à la LAT, doivent être démolies; à défaut, le principe de la séparation du territoire bâti et non-bâti serait battu en brèche, et la violation de la loi récompensée (ATF 136 II 359

consid. 6 p. 364). Le SDT, comme autorité compétente pour l'octroi d'autorisations dérogatoires au sens des art. 24ss LAT, est en droit de faire supprimer, aux frais des propriétaires, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires (art. 130 al. 2 LATC). Contrairement à ce que sa formulation peut laisser entendre, cette disposition n'accorde pas une latitude de jugement ou un pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente, mais lui impose une obligation quand les conditions en sont remplies (cf., arrêts AC.2011.0276 du 9 mai 2012; AC.2011.0065 du 27 janvier 2012, consid. 3a). Par démolition, il faut entendre non seulement la démolition proprement dite de travaux effectués sans droit, mais aussi la remise en état des lieux (cf., en dernier lieu, arrêt AC.2011.0065, précité; AC.2010.0270 du 27 octobre 2011, consid. 5a, et les arrêts cités; Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, Lausanne 1988, p. 200). La seule violation des dispositions de forme relatives à la procédure d'autorisation de construire est en principe insuffisante pour justifier l'ordre de démolition d'un ouvrage non autorisé, si ledit ouvrage est conforme aux prescriptions matérielles applicables. En outre, la violation du droit matériel par les travaux non autorisés ne suffit pas non plus à elle seule à justifier leur suppression. L'autorité doit examiner la nature et l'importance des aspects non réglementaires des travaux et procéder à une pesée des intérêts en présence, soit l'intérêt public au respect de la loi (et donc à la suppression de l'ouvrage non réglementaire construit sans permis) et l'intérêt privé au maintien de celui-ci (voir arrêt AC.2008.0178 précité et les références citées, notamment RDAF 1982 p. 448). L'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui ( ATF 123 II 248 consid. 4a p. 255 ; 111 Ib 213 consid. 6 p. 221 et les arrêts cités). Les mesures de remise en état doivent toutefois être strictement limitées à ce qui est nécessaire pour atteindre le but recherché. L'autorité doit en effet renoncer à de telles mesures si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle ( ATF 136 II 359 consid. 7.1 p. 365; 123 II 248 consid. 4b p. 255; arrêts précités AC.2011.0065 et AC.2010.270, et les arrêts cités; AC.2011.0276 précité). En principe, le constructeur qui n'a pas agi de bonne foi peut également se prévaloir du principe de la proportionnalité à l'égard d'un ordre de démolition ou de remise en état. Il doit cependant s'accommoder du fait que les autorités, pour des raisons de principe, à savoir pour assurer l'égalité devant la loi et le respect de la réglementation sur les constructions, accorde une importance prépondérante au rétablissement d'une situation conforme au droit et ne prenne pas ou peu en considération les inconvénients qui en résultent pour le maître de l'ouvrage (ATF 123 II 248 consid. 4b p. 255; 111 Ib 213 consid. 6 p. 224; 108 Ia 216 consid. 4b p. 218; cf., arrêt AC.2011.0276 précité et réf.). b) En l'occurrence, on ne saurait considérer que la construction en zone inconstructible, qui plus est dans le périmètre d'un site marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale, ou à proximité immédiate de celui-ci, d'une buvette sans l'autorisation de l'autorité compétente - étant précisé que l'autorisation délivrée par la municipalité était nulle - constituerait une dérogation mineure à la règle de l'inconstructibilité hors de la zone à bâtir et plus généralement à la séparation du bâti et du non-bâti. En outre, comme l'a relevé l'autorité intimée, on ne sait pas comment est assurée

l'évacuation des eaux usées dans cette zone de montagne. Enfin, force est de relever que l'intérêt privé des recourants, de nature exclusivement économique, à ne pas démolir l'installation litigieuse doit céder le pas à l'intérêt au respect du droit. Par conséquent, l'ordre de remise en état n'apparaît pas disproportionné du point de vue de la pesée des intérêts en présence.

#### **E. 7**

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté et la décision attaquée, confirmée. Dans la mesure où le délai fixé pour la remise en état est échu depuis le 29 août 2014, il y a lieu d'impartir un nouveau délai d'exécution. Succombant, les recourants supportent les frais de justice ainsi que des dépens réduits en faveur de Pro Natura Vaud et Pro Natura (art. 49, 55, 91 et 99 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative - LPA-VD; RSV 173.36).

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