

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.156/2004 /col

Arrêt du 5 novembre 2004
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Aeschlimann et Reeb.
Greffier: M. Zimmermann.

Parties
Office fédéral du développement territorial,
3003 Berne,
recourant,

contre

A. _____,
intimé, représenté par Me Yves Hofstetter, avocat,
Municipalité d'Essertines-sur-Rolle, 1186 Essertines-sur-Rolle, représentée par Me Olivier Freymond, avocat,
Département de la sécurité et de l'environnement
du canton de Vaud, Service de l'aménagement du territoire, 1014 Lausanne, représenté par Me Edmond C.M. de Braun, avocat,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
refus d'autoriser divers travaux en zone agricole,
remise en état,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 14 avril 2004.

Faits:

A.

A. _____ est propriétaire de la parcelle n°747 du Registre foncier d'Essertines-sur-Rolle. Ce bien-fonds est classé dans la zone agricole régie par les art. 46ss du Règlement communal sur le plan d'affectation et la police des constructions (RPA), adopté le 29 novembre 1988 par le Conseil général communal et approuvé le 21 septembre 1990 par le Conseil d'Etat du canton de Vaud. Sur la parcelle n°747 sont érigés deux bâtiments, autrefois à vocation agricole, qui abritent au total trois logements occupés par des locataires sans lien avec l'agriculture.

B.

Entre 1999 et 2000, A. _____ a effectué divers travaux sur ces deux bâtiments. Certains d'entre eux ont été autorisés par la Municipalité, d'autres non. Le Département cantonal des infrastructures n'a pas été consulté.

Le 30 octobre 2001, le Service cantonal de l'aménagement du territoire (ci-après: le Service cantonal) a établi une liste de ces travaux. La Municipalité a invité A. _____ à demander les autorisations de construire nécessaires. Par arrêt du 15 août 2002, le Tribunal administratif du canton de Vaud a rejeté le recours formé par A. _____ contre cette décision, qu'il a confirmée.

C.

Après que A. _____ se soit plié aux injonctions du Service cantonal et de la Municipalité, la Centrale des autorisations en matière d'autorisations de construire du Département cantonal (ci-après: CAMAC) a, le 9 juillet 2003, communiqué à la Municipalité le refus du Service cantonal de délivrer les autorisations spéciales requises pour la création d'une sellerie, d'un local sanitaire et d'un local de rangement annexé, dans l'un des bâtiments existants, ainsi que pour les aménagements extérieurs suivants:

-création d'une aire de stationnement asphaltée et d'un mur de soutènement;

- construction de balustrades préfabriquées de part et d'autre d'escaliers;
- construction d'une balustrade préfabriquée sur un pont de grange;
- construction de deux colonnes en pierre à l'entrée du jardin;
- réaménagement des jardins et de la cour;
- création d'une terrasse pour l'un des logements;
- création d'une aire de sortie en plein air;
- construction d'une aire de sortie pour chevaux, d'une surface de 800 m².

Le Service cantonal a délivré les autorisations requises pour les autres travaux.

Le 18 juillet 2003, la Municipalité a refusé le permis de construire, en se référant à la décision de la CAMAC.

Par arrêt du 14 avril 2004, le Tribunal administratif, après avoir effectué une inspection des lieux, a admis partiellement le recours formé par A. _____ contre les décisions des 9 et 18 juillet 2003, qu'il a annulées en renvoyant la cause aux autorités inférieures pour nouvelles décisions au sens des considérants. Il a considéré que l'autorisation spéciale requise devait être accordée pour la création de la sellerie, du local sanitaire et du local de rangement, ainsi que pour tous les aménagements extérieurs, à l'exception de la réalisation de l'aire de stationnement et du mur de soutènement, ainsi que la création de l'aire de sortie pour chevaux. Il a renvoyé la cause au Service cantonal et à la Municipalité pour nouvelle décision au sens des considérants. Selon le Tribunal administratif, les travaux litigieux ne pouvaient être autorisés au regard de l'art. 22 let. a LAT, car ils n'étaient pas conformes à l'affectation agricole de la zone. Pour une partie d'entre eux toutefois, ils devaient être admis sous l'angle des art. 24d LAT et 42 OAT.

D.

Agissant par la voie du recours de droit administratif, l'Office fédéral du développement territorial (ci-après: l'Office fédéral) demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 14 avril 2004. Il invoque les art. 24 et 24d LAT, ainsi que les art. 42 et 42a OAT.

Le Tribunal administratif se réfère à son arrêt. La Municipalité s'en remet à justice. A. _____ conclut au rejet du recours. Le Service cantonal propose l'admission du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

Les mémoires doivent être remis au plus tard le dernier jour du délai, soit à l'autorité compétente pour les recevoir, soit à son adresse (art. 32 al. 3 OJ). En l'occurrence, le délai de réponse au recours a été fixé au 23 août 2004, selon l'ordonnance du 22 juin 2004. Les observations du Service cantonal, datées du 23 août 2004, n'ont été remises à l'office postal que le lendemain, comme l'atteste le timbre apposé sur l'enveloppe qui les contenait. Il n'y a dès lors pas lieu de tenir compte de la réponse tardive du Service cantonal.

2.

2.1 Aux termes de l'art. 34 al. 1 LAT, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance à propos de la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir et sur des demandes de dérogation selon les art. 24 à 24d LAT. L'Office fédéral a qualité pour agir sous cet aspect (art. 34 al. 1 LAT, mise en relation avec les art. 48 al. 4 OAT; cf. ATF 113 Ib 219 consid. 1b p. 221).

2.2 Un arrêt de renvoi qui contient des instructions impératives destinées à l'autorité inférieure et met fin à la procédure sur les points tranchés dans les considérants, comme c'est le cas en l'occurrence, est une décision finale et non une décision incidente au sens de l'art. 101 let. a OJ (ATF 120 Ib 97 consid. 1b p. 99; 118 Ib 196 consid. 1b p. 198/199; 117 Ib 325 consid. 1b p. 327, et les arrêts cités).

2.3 La décision attaquée émanant d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris des règles essentielles de la procédure (art. 105 al. 2 OJ).

3.

Il est constant que les travaux litigieux ne sont pas conformes à l'affectation de la zone agricole. Une autorisation selon l'art. 22 al. 2 let. a LAT n'entrant pas en ligne de compte, seule est envisageable une dérogation au sens des art. 24 à 24d LAT. Le Tribunal administratif a admis la dérogation sous l'angle de l'art. 24d LAT, mis en relation avec l'art. 42 OAT. L'Office fédéral conteste cette appréciation.

3.1 Le droit cantonal peut autoriser l'utilisation de bâtiments agricoles conservés dans leur substance à des fins d'habitation sans rapport avec l'agriculture (art. 24d al. 1 LAT). Le canton de Vaud a fait usage de cette possibilité en insérant, à l'art. 81 al. 4 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et des constructions, du 4 décembre 1985 (LATC), une disposition équivalente. Aux termes de l'art. 24d al. 3 LAT, une telle autorisation ne peut être accordée que si les conditions cumulatives suivantes sont remplies: la construction ou l'installation ne doit plus être nécessaire à son usage

antérieur, se prêter à l'utilisation envisagée et ne pas impliquer de construction de remplacement que n'imposerait aucune nécessité (let. a); l'aspect extérieur et la structure architecturale du bâtiment doivent demeurer pour l'essentiel inchangés (let. b); une tout au plus légère extension des équipements existants est tolérée, tous les coûts supplémentaires d'infrastructure occasionnés par le changement complet d'affectation de la construction ou de l'installation étant à la charge du propriétaire (let. c); l'exploitation agricole des terrains environnants ne doit pas être menacée (let. d) et aucun intérêt prépondérant ne

s'opposer aux travaux (let. e). L'art. 42a OAT précise qu'un agrandissement au sens de l'art. 24d al. 1 et 3 LAT ne peut être admis que s'il est indispensable pour un usage d'habitation répondant aux normes usuelles (al. 1); 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 existant dans les limites fixées à l'art. 42 al. 3 let. a et b OAT (al. 2).

3.2 Selon la synthèse établie par la CAMAC le 9 juillet 2003, le Service cantonal a autorisé la création, dans une étable existante, de six stalles destinées à abriter les chevaux appartenant au propriétaire et aux locataires; en revanche, il a refusé la création de la sellerie, d'un local sanitaire comportant trois toilettes et du local de rangement. Il a considéré que cette extension des activités équestres du domaine allait au-delà de ce qui était nécessaire pour l'hébergement de six chevaux. Le Tribunal administratif s'est écarté de cette appréciation. Il a estimé que les aménagements litigieux consistaient à affecter différemment des locaux existants, par subdivision; il ne s'agissait pas d'un agrandissement. De toute manière, une telle extension serait compatible avec l'art. 42 al. 3 OAT, applicable par renvoi de l'art. 42a OAT.

La création de la sellerie et de locaux annexes est liée à l'installation de six stalles pour chevaux. De telles installations ne peuvent être considérées comme destinées à l'habitation au sens de l'art. 24d LAT. Tout au plus peuvent-elles être admises dans la mesure où elles sont la conséquence nécessaire d'un usage d'habitation conforme à l'affectation agricole de la zone. En l'occurrence, ce besoin a été reconnu pour l'hébergement de six chevaux réservés à l'usage du propriétaire et des locataires. Dans ce contexte, la création des locaux supplémentaires envisagés ne peut être tolérée que si elle est indispensable à la réalisation d'un besoin reconnu. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. La création d'une sellerie, d'un local sanitaire équipé de trois toilettes et d'un local de rangement (dont le Tribunal administratif envisage qu'il puisse être utilisé comme chambre supplémentaire) est sans rapport avec ce qui est nécessaire pour l'hébergement de six chevaux. En admettant le contraire, le Tribunal administratif a violé l'art. 24d al. 1 et 1 LAT, mis en relation avec l'art. 42a OAT.

3.3 Les aménagements extérieurs litigieux (création de balustrades préfabriquées, de colonnes en pierre, d'une terrasse, ainsi que le réaménagement des jardins et de la cour) sont des installations dont la construction est soumise à autorisation selon l'art. 22 LAT. Hors de la zone à bâtir, de tels aménagements ne sont admis, à teneur de l'art. 24 LAT, que si leur implantation est imposée par la destination de la zone (let. a) et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b).

Ces conditions ne sont manifestement pas remplies en l'espèce. Comme le relève le Tribunal administratif, les aménagements prévus constituent des éléments décoratifs, qui ne présentent aucun rapport avec l'affectation agricole de la zone. Pour ce motif déjà, la condition de l'art. 24 let. a LAT n'est pas remplie. Au demeurant, l'intérêt public lié à la sauvegarde de l'aspect traditionnel des bâtiments agricoles, s'oppose à la création de ces éléments, lesquels modifient l'aspect extérieur du bâtiment en lui conférant un caractère résidentiel incompatible avec la destination de la zone. Même à supposer l'art. 24d LAT applicable, comme le fait le Tribunal administratif, la condition de l'al. 3 let. b de cette disposition ne pourrait être tenue pour remplie.

4.

En conclusion, le recours doit être admis, l'arrêt attaqué annulé et la décision du 9 juillet 2003 rétablie. Les frais sont mis à la charge de l'intimé (art. 156 OJ). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 159 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est admis, l'arrêt attaqué annulé et les décisions des 9 et 18 juillet 2003 confirmées.

2.

Un émolument judiciaire de 3000 fr. est mis à la charge de l'intimé A._____.

3.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux parties, à la Municipalité d'Essertines-sur-Rolle, au Département de la sécurité et de l'environnement, Service de l'aménagement du territoire, et au Tribunal administratif du canton de Vaud.

Lausanne, le 5 novembre 2004

Au nom de la Ire Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: