

Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}  
1A.32/2005 /col

Arrêt du 8 décembre 2005  
Ire Cour de droit public

Composition  
MM. les Juges Féraud, Président,  
Aemisegger et Reeb.  
Greffier: M. Jomini.

Parties  
A. \_\_\_\_\_,  
recourante, représentée par Me Christophe Misteli, avocat,

contre

Municipalité de la commune d'Ormont-Dessous,  
1863 Le Sépey,  
Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud (DIRE), Service de  
l'aménagement du territoire (SAT), 1014 Lausanne, représenté par Me Edmond C.M. de Braun,  
avocat,  
Tribunal administratif du canton de Vaud,  
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet  
autorisation de construire, dérogation hors de la zone à bâtir,  
recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 7 janvier  
2005.

Faits:

A.  
A. \_\_\_\_\_ est propriétaire de la parcelle n° 3215 du registre foncier, sur le territoire de la commune  
d'Ormont-Dessous. Ce bien-fonds de 2'343 m<sup>2</sup> est dans la zone agricole. Il s'y trouve un chalet  
(maison d'habitation sans caractère agricole) que la propriétaire avait construit sans autorisation en  
1996, à la place d'un ancien chalet qu'elle avait démoli. Une autorisation spéciale fondée sur les art.  
24 ss LAT, pour une reconstruction avec un agrandissement de 15 m<sup>2</sup> de la surface au sol, a été  
délivrée a posteriori par le Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports du  
canton de Vaud. Il ressort d'une synthèse des autorisations cantonales établie le 27 juin 1997 par ce  
département que le Service de l'aménagement du territoire (SAT) avait alors attiré l'attention de la  
propriétaire sur le fait que cette autorisation "épuis[ait] les droits dérogatoires tirés de l'art. 24 LAT,  
en l'état du droit et de la jurisprudence".

B.  
En 2002, A. \_\_\_\_\_ a entrepris de construire sur sa parcelle, à nouveau sans autorisation, un  
édifice décrit comme un abri comprenant un local d'entreposage de 24 citernes d'eau de 1.25 m<sup>3</sup>  
chacune et un local pour des appareils de traitement de l'eau, d'une surface au sol de 40 m<sup>2</sup>, semi-  
enterré dans un terrain en pente. A l'arrière, un mur en béton sert de mur de soutènement; les trois  
autres parois sont en brique, avec une dalle de toiture en béton armé. Cet abri se trouve à l'aval du  
chalet, à une distance d'une quinzaine de mètres. La construction a été pratiquement achevée au  
stade du gros oeuvre.

Interpellée par la Municipalité de la commune d'Ormont-Dessous (ci-après: la municipalité),  
A. \_\_\_\_\_ a déposé une demande d'autorisation de construire. Pour justifier son projet, elle a fait  
valoir que la source alimentant son chalet procurait une eau de mauvaise qualité, avec un débit très  
limité à certaines périodes; elle a donc envisagé de recueillir puis de filtrer des eaux de pluie et de  
drainage sur sa parcelle, afin de garantir l'alimentation constante du chalet en eau potable. La  
demande a été mise à l'enquête publique du 4 au 24 mars 2003; elle a suscité des oppositions de la  
part de propriétaires fonciers voisins.

Le 16 mai 2003, la municipalité a refusé le permis de construire. Elle a également communiqué à  
A. \_\_\_\_\_ une décision de refus de l'autorisation cantonale spéciale pour constructions hors des

zones à bâtir, prise le 13 mai 2003 par le Service de l'aménagement du territoire. Un délai de six mois a été fixé pour la remise en état des lieux.

C.

A. \_\_\_\_\_ a recouru contre le refus d'autorisation auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud. Ce recours a été rejeté par un arrêt rendu le 7 janvier 2005. Aux termes du ch. II du dispositif de cet arrêt, "les décisions du Service de l'aménagement du territoire du 13 mai 2003 et de la Municipalité d'Ormont-Dessous du 16 mai 2003 sont maintenues sous réserve du délai d'exécution reporté au 30 juin 2005". Le Tribunal administratif a considéré, en substance, que les conditions d'une autorisation fondée sur l'art. 24 LAT n'étaient pas remplies, et que l'ordre de remise en état des lieux n'était pas disproportionné. Il a cependant retenu ce qui suit à propos du mur de soutènement déjà construit servant de paroi amont à l'abri litigieux (consid. 2d):

"Il appartiendra à la municipalité, le cas échéant au Service de l'aménagement du territoire, d'examiner la possibilité de maintenir le seul mur de soutènement dans la mesure où la recourante pourrait établir l'existence d'un danger concret concernant la stabilité du terrain pour autant que des aménagements adéquats assurent son intégration (mouvements de terres, arborisation). L'ordre de remise en état des lieux doit donc être confirmé sous cette seule réserve; le délai d'exécution doit en outre être fixé au 30 juin 2005, étant précisé que si la recourante souhaite maintenir le seul mur de soutènement avec les éléments du radier nécessaires à sa stabilité, elle devra produire à la municipalité d'ici au 31 mars 2005 un avis d'expert (géotechnicien ou géologue) indiquant les causes du glissement et la justification du maintien du seul mur de soutènement avec un projet de réaménagement."

D.

Agissant par la voie du recours de droit administratif, A. \_\_\_\_\_ demande au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt du Tribunal administratif dans ce sens qu'elle est autorisée à achever la construction litigieuse. A titre subsidiaire, elle conclut à ce que le Tribunal administratif soit enjoint d'autoriser l'ouvrage dans une mesure à déterminer, sur la base d'une instruction approfondie et des considérants de l'arrêt du Tribunal fédéral. Invoquant l'art. 24 LAT, la recourante fait valoir que sa construction est imposée par sa destination. Elle reproche au Tribunal administratif un refus d'ordonner les mesures d'instruction nécessaires, violant ainsi son droit d'être entendue. Elle soutient qu'il n'y a pas d'intérêt prépondérant s'opposant à une construction à l'endroit litigieux. Elle se plaint enfin d'une inégalité de traitement par rapport à un voisin, autorisé selon elle à enterrer des citernes d'eau d'une contenance de 6 m<sup>3</sup>.

Le Service cantonal de l'aménagement du territoire, actuellement rattaché au Département cantonal des institutions et relations extérieures (DIRE), conclut au rejet du recours. La municipalité a renoncé à déposer une réponse.

Le Tribunal administratif et l'Office fédéral du développement territorial (ODT) proposent le rejet du recours. A. \_\_\_\_\_ s'est déterminée sur les observations de l'Office fédéral.

E.

Par ordonnance du 11 mars 2005, le Président de la Ire Cour de droit public a accordé l'effet suspensif au recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

Aux termes de l'art. 34 al. 1 LAT, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est recevable contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance sur 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 en vertu des art. 24 à 24d LAT. En l'espèce, les autorités cantonales ont traité la demande d'autorisation présentée par la recourante comme une demande de dérogation au sens des art. 24 ss LAT et le Tribunal administratif a considéré que le projet ne satisfaisait pas aux exigences de l'art. 24 LAT. La voie du recours de droit administratif (art. 97 ss OJ) est donc ouverte et la propriétaire concernée a qualité pour recourir (art. 103 let. a OJ). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

2.

La recourante fait valoir que, même en zone agricole, l'approvisionnement d'un immeuble en eau potable devrait être assuré en tout temps et en quantité suffisante. Il ne s'agit cependant pas, dans la présente affaire, d'examiner de façon générale l'équipement de la parcelle litigieuse mais seulement de se prononcer sur un projet concret d'installation (un abri de 40 m<sup>2</sup> avec des citernes pouvant contenir 30 m<sup>3</sup> d'eau), à un endroit déterminé (à une quinzaine de mètres du bâtiment d'habitation existant), projet décrit dans une demande de permis de construire et déjà partiellement réalisé nonobstant l'absence d'autorisation.

La contestation ne porte au demeurant pas sur la possibilité de maintenir un mur de soutènement, élément de la construction litigieuse. Le Tribunal administratif a, dans les considérants de l'arrêt

attaqué, prévu que l'ordre de remise en état des lieux contenait une réserve à ce propos. Or, à défaut de recours de droit administratif de la part des autorités concernées - la commune, le département cantonal compétent ou l'Office fédéral du développement territorial -, qui auraient éventuellement pu contester cet élément de l'arrêt attaqué, il n'y a pas lieu d'examiner la portée ni la conformité au droit fédéral de cette réserve.

3.

La recourante invoque l'art. 24 LAT et allègue un "besoin positif" de pouvoir disposer de citernes assurant l'approvisionnement en eau propre à la consommation dans le cadre de l'habitation actuelle; elle ajoute qu'un ouvrage servant à l'alimentation en eau de son chalet ne pourrait pas être implanté en zone à bâtir, ni même ailleurs sur sa parcelle.

3.1 L'art. 24 LAT dispose qu'en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT - qui prévoit qu'une autorisation de construire n'est en principe octroyée que si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone -, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations, ou pour tout changement d'affectation, si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b).

Le bâtiment principal de la recourante, un chalet servant à l'habitation de personnes sans lien direct avec une exploitation agricole, n'est pas une construction dont l'implantation en zone agricole est imposée par sa destination. Un bâtiment annexe dont la seule fonction est d'augmenter le confort ou les possibilités d'utilisation du bâtiment principal, ne remplit à l'évidence pas la condition de l'art. 24 let. a LAT. Il importe peu, de ce point de vue, que ce bâtiment annexe serve à l'approvisionnement en eau du chalet et qu'il puisse être assimilé à une installation d'équipement. De telles installations (des routes privées, notamment), lorsqu'elles visent uniquement à desservir des constructions non conformes à l'affectation de la zone agricole, ne peuvent par principe pas être autorisées sur la base de l'art. 24 LAT (cf. ATF 115 Ib 295 consid. 2c p. 298; 114 Ib 317 consid. 4c-d p. 320; arrêt non publié 1A.256/2004 du 31 août 2005, consid. 5).

3.2 Il reste à examiner si la construction litigieuse peut être autorisée sur la base de l'art. 24c al. 2 LAT qui permet à l'autorité compétente d'autoriser la transformation partielle ou l'agrandissement mesuré de constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone. Le Tribunal administratif n'a pas mentionné expressément l'art. 24c al. 2 LAT, et la recourante ne s'en prévaut pas. Cette norme doit néanmoins être appliquée d'office (cf. art. 114 al. 1 OJ).

Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal administratif a considéré que d'autres possibilités existaient pour améliorer les conditions d'alimentation en eau, notamment par l'installation de réservoirs à l'étage inférieur du chalet ou dans le prolongement de ce bâtiment; le stockage et le traitement de l'eau de pluie pourraient ainsi être assurés. On en déduit que, pour la juridiction cantonale, une solution consistant à modifier la destination de locaux du bâtiment existant, reconstruit en 1996, voire à installer des citernes dans un nouveau local qui serait rattaché à ce bâtiment (donc sans créer un nouvel édifice séparé), pourrait éventuellement être autorisée dans le cadre de l'art. 24c al. 2 LAT. Encore faudrait-il que les travaux, pris dans leur ensemble - à savoir en comparant l'ampleur des agrandissements successifs avec l'état initial du chalet, avant la reconstruction autorisée en 1997 -, ne soient pas trop importants (cf. ATF 127 II 215 consid. 3a p. 219 et les arrêts cités). Il ne se justifie pas d'examiner plus avant ces questions dans le présent arrêt. Il suffit en effet de retenir que la solution architecturale choisie par la recourante ne saurait à l'évidence être considérée comme une transformation ou un agrandissement du

chalet, au sens de la norme dérogatoire précitée. C'est en outre de manière manifestement non concluante que la recourante affirme que les solutions évoquées par le Tribunal administratif sont irréalisables. L'ébauche de rapport technique qu'elle a joint à son recours - rapport établi par un bureau d'ingénieurs le jour du dépôt du recours en exécution d'un mandat donné la veille, et dont le contenu est pour le moins sommaire -, n'est pas de nature à prouver que seul l'ouvrage litigieux serait adéquat, à cause d'une prétendue évolution des circonstances depuis 1997, pour permettre un approvisionnement suffisant en eau potable et partant à garantir le caractère habitable du chalet.

3.3 Le Tribunal administratif a en définitive confirmé le refus d'autorisation sans violer le droit fédéral de l'aménagement du territoire. Vu l'objet de la contestation, il n'avait pas à ordonner d'autres mesures d'instruction; le grief de violation du droit d'être entendu est à cet égard manifestement mal fondé. Quant au grief de violation de l'égalité de traitement, reposant sur le fait qu'un voisin aurait été autorisé à installer des citernes enterrées, d'une contenance au demeurant cinq fois inférieure à celles de la recourante, il est dépourvu de pertinence car il n'est pas question d'une pratique des autorités cantonales, dans l'application des art. 24 ss LAT, consistant à autoriser en zone agricole des constructions telles que le bâtiment litigieux.

4.

Il s'ensuit que le recours de droit administratif, entièrement mal fondé, doit être rejeté. Le délai

d'exécution fixé par le Tribunal administratif dans le dispositif de l'arrêt attaqué doit être prolongé d'office.

La recourante, qui succombe, doit supporter les frais du présent arrêt (art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours de droit administratif est rejeté.

2.

Le délai d'exécution fixé au ch. II du dispositif de l'arrêt attaqué est reporté au 31 mai 2006.

3.

Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge de la recourante.

4.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires de la recourante et du Service de l'aménagement du territoire du canton de Vaud, à la Municipalité d'Ormont-Dessous, au Tribunal administratif du canton de Vaud et à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 8 décembre 2005

Au nom de la Ire Cour de droit public  
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: