

BGer 1C_588/2024 vom 5. Januar 2026

Bundesgericht, 2026-01-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_588_2024

FR: TF 1C_588/2024 du 5 janvier 2026

IT: TF 1C_588/2024 del 5 gennaio 2026

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision rendue en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants ont pris part à la procédure de recours devant l'instance précédente. En tant que propriétaires, respectivement locataires de parcelles situées à proximité du projet de construction litigieux, ils sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué qui confirme l'octroi de l'autorisation de construire à l'intimée et ont donc un intérêt digne de protection à en demander l'annulation. Ils bénéficient ainsi de la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. La qualité pour recourir du recourant dont la parcelle est située à plus de 100 m de distance, peut rester indécise, comme elle l'a été devant la cour cantonale. Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, si bien qu'il convient d'entrer en matière.

E. 2

Invoquant une violation des art. 15 ss LAT, les recourants font grief à la cour cantonale d'avoir considéré que la parcelle n° 52 devait être assimilée à une zone de verdure appartenant à la zone constructible. Selon eux, cette parcelle se trouverait hors zone à bâtir, de sorte que le projet nécessiterait une autorisation spéciale au sens de l'art. 24 LAT; en l'absence d'une telle autorisation délivrée par l'autorité cantonale compétente, à savoir la DGTL, le permis de construire serait nul. Les recourants affirment que la parcelle n° 52, tout comme celles formant le périmètre riverain délimité par le trait vert dessiné sur le PPA "Le Coteau", appartiendraient à un territoire situé hors de la zone à bâtir. Dans leur réplique, les recourants soulèvent la question de l'espace réservé aux eaux qui nécessiterait de réviser le PPA actuel. Les recourants invoquent également le grief d'application arbitraire de l'art. 2.4 RPPA, ainsi qu'une violation du devoir de motivation par la CDAP.

E. 2.1

L'art. 22 al. 2 LAT prévoit que l'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone. L'art. 24 LAT régit les exceptions prévues hors de la zone à bâtir. La zone à bâtir (art. 15 LAT) est une notion de droit fédéral, qui lie les cantons. Ceux-ci doivent notamment respecter la distinction fondamentale du droit de l'aménagement du territoire entre les zones à bâtir et les zones de non bâtir (principe de séparation) (ATF 147 II 351 consid. 4.1; cf. AEMISEGGER/KISSLING, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 10 ad art. 15 LAT). De manière générale, si l'affectation principale d'une zone permet qu'on y érige régulièrement des constructions qui n'ont rien à voir avec l'exploitation du sol (avant tout avec l'agriculture), ou dont la destination ne nécessite pas qu'elles soient installées en un lieu déterminé, alors il s'agit

d'une zone à bâtir (ATF 147 II 351 consid. 4.1; cf. DFJP/OFAT, Étude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1981, n° 5 ad art. 15 LAT). Des zones à laisser libre de construction ou à constructibilité restreinte peuvent néanmoins représenter des catégories de zones à bâtir. Pour juger si une telle zone doit être considérée comme faisant partie de la zone à bâtir, il s'agit de déterminer sa fonction, d'examiner la réglementation et son emplacement par rapport à la zone à bâtir (cf. ATF 147 II 351 consid. 4.3; cf. arrêts 1C_503/2023 du 13 mars 2025 consid. 2.2 et 1C_180/2019 du 16 mars 2021 consid. 4.1). Les zones à laisser libre de construction ou à constructibilité restreinte sont en tout cas des zones à bâtir si elles sont englobées dans une zone bâtie et servent à ménager des aires de verdure en son sein (cf. arrêts précités 1C_503/2023 consid. 2.2 et 1C_180/2019 consid. 4.1; cf. JEANNERAT/MOOR, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 61 ad art. 14 LAT).

E. 2.2

La partie du territoire communal comprise à l'intérieur du périmètre du PPA "Le Coteau" est subdivisée en quatre aires d'affectation selon l'art. 1.3 RPPA, à savoir l'Église St-Sulpice (art. 2.1 RPPA), les aires de construction (art. 2.2 RPPA), les aires d'habitation (art. 2.3 RPPA) et l'aire de dégagement (art. 2.4 RPPA). Le périmètre riverain est une subdivision à l'intérieur de l'aire de dégagement et il s'étend sur l'ensemble de la rive du lac comprise dans le PPA. L'art. 2.4 RPPA, consacré à l'aire de dégagement, a la teneur suivante: "AIRE DE DEGAGEMENT Surface à prédominance végétale en nature de pré, verger, jardin, parc d'agrément, place ou cour où seuls les constructions, installations et aménagements admis ou qui peuvent être autorisés sont: - les constructions ou parties de constructions existantes qui peuvent être maintenues, transformées, agrandies ou reconstruites dans les limites de la législation cantonale (LATC art. 80) - des constructions d'utilité publique ou nécessaires à un service public si elles sont d'importance limitée et si leur implantation se justifie en raison de leur destination - des dépendances non habitables telles que, par exemple, pavillons de jardin, abris, remises, écuries - des constructions ou parties de constructions en grande partie enterrées à l'usage de locaux de service ou de garage pour véhicules dans la mesure où elles ne compromettent pas la sauvegarde de l'arborisation protégée - des équipements privés de jeux, de sport ou de loisirs à ciel ouvert, y compris les locaux de service nécessaires - des cours, terrasses ou autres aménagements paysagers - des voies d'accès pour les véhicules et des cheminements piétonniers - des places de stationnement pour véhicules dont la capacité peut être limitée par la municipalité - des parties de bâtiments constituant des avant-corps réalisés en empiètement, par exemple, avant-toits, porches d'entrée, galeries, balcons ou vérandas. A l'intérieur du PERIMETRE RIVERAIN, mentionné sur le plan, la configuration générale du terrain ne peut pas être modifiée et la surface doit être maintenue, pour l'essentiel, en nature de prairie ou de parc d'agrément arboré. Seuls les constructions, installations et aménagements dont l'implantation en bordure du lac ou en un lieu déterminé s'impose en raison de leur destination sont admis ou peuvent être autorisés. Toute intervention susceptible de porter atteinte à l'intégrité de cette surface doit faire l'objet d'une autorisation préalable du Service cantonal des eaux, sols et assainissement et du Centre de Conservation de la faune et de la nature. A l'intérieur du PERIMETRE DU PARVIS, [...] Sur l'ensemble de l'aire de dégagement, toute réalisation est subordonnée à la sauvegarde de l'arborisation protégée mentionnée sur le plan.

E. 2.3

Consulté, l'ARE relève que, au vu des données issues de deux plateformes de géoinformation (www.map.geo.admin.ch; www.geo.vd.ch), la portion de territoire concernée par le projet n'est a priori pas située dans la zone à bâtir et aurait donc dû faire l'objet d'une autorisation cantonale fondée sur l'article 25 al. 2 LAT. En effet, selon le guichet cartographique de la Confédération (cf. www.map.geo.admin.ch, thème ARE, sous Urbanisation et paysage, couche Zone à bâtir Suisse [harmonisées]), la partie sud-est de la parcelle n° 52 n'est pas affectée à une zone à bâtir, contrairement à sa partie nord, attribuée à une zone centrale. Par ailleurs, selon le guichet cartographique du canton de Vaud (cf. www.geo.vd.ch, thème Aménagement, couche Plans d'affectation), ladite partie sud-est est affectée à une "zone de protection de la nature et du paysage 17 LAT", définie en tant que "zone de protection de la nature et du paysage", selon désignation fédérale. De l'avis de l'ARE, l'affectation de ce secteur devrait être revue et il serait problématique de se fonder sur le PPA et le règlement y relatif (entrés en vigueur le 16 mai 2006), compte tenu de leur ancienneté, pour déterminer l'affectation de la partie sud-est de la parcelle.

E. 2.4

Il n'est pas contesté que la parcelle litigieuse est incluse dans le périmètre régi par le PPA "Le Coteau", approuvé avec son règlement (RPPA) en février 2005 et mis en vigueur en mai 2006, et que, hormis le bâtiment de l'église et son parvis marquant sa limite nord, la parcelle n° 52 est intégralement colloquée dans le périmètre riverain de l'aire de dégagement au sens de l'art. 2.4 RPPA. La CDAP a considéré, à la lecture de l'art. 2.4 RPPA, que si la constructibilité dans ce périmètre riverain était très restreinte, elle n'était toutefois pas interdite. Elle a fait sienne l'appréciation de la DGTL selon laquelle le périmètre riverain de l'aire de dégagement devait être assimilé à une zone de verdure appartenant à la zone à bâtir. Selon la CDAP, les caractéristiques locales confirmaient cette appréciation. Elle a ainsi constaté que la moitié est de la surface du périmètre riverain est aménagée en un parc public étendu, avec notamment une place de jeux et du mobilier urbain à sa limite est. La surface d'herbe entretenue de la parcelle n° 52 à l'ouest du parc est de même nature que ce dernier, donnant l'impression de le prolonger. Un débarcadère avec jetée se trouve également dans le périmètre, juste au-delà du bâtiment litigieux ECA n° xxx, lequel abrite des toilettes publiques. Le périmètre est en outre parcouru par un réseau de chemins piétonniers et il est relié au centre de la localité de St-Sulpice par une route qui vient le longer puis se dirige vers l'est en suivant la rive du lac. La moitié ouest du périmètre se présente aussi comme une surface d'herbe, avec une arborisation plus répandue mais au caractère en grande partie organisé. Pour la cour cantonale, le périmètre riverain est ainsi largement dévolu à la promenade, au tourisme local et à l'agrément et se situe en bordure d'un environnement de plus en plus densément bâti quand on remonte depuis la rive du lac vers la localité de St-Sulpice. Par conséquent, la cour cantonale a estimé que le projet de construction litigieux était situé en zone à bâtir, de sorte que la compétence de se prononcer sur la demande de permis de construire appartenait bien à l'autorité communale (art. 22 al. 1, 25 al. 2 a contrario LAT).

E. 2.5

Le périmètre riverain se situe, comme relevé par l'instance précédente, en bordure d'un environnement de plus en plus densément bâti au nord à mesure que l'on s'éloigne de la rive du lac vers la localité de St-Sulpice. Ce périmètre riverain est cependant avant tout caractérisé par la rive du lac au sud et à l'est. Il est constitué d'une large surface herbeuse, avec une arborisation plus répandue dans sa moitié ouest; dans sa partie est, il est aménagée

en un parc public. Si le périmètre riverain accueille certes l'aire du débarcadère de la CGN ainsi qu'une place de jeux à son extrémité est, il n'en demeure pas moins qu'il conserve pour l'essentiel un caractère verdoyant et non construit aux abords du Léman. S'agissant de la réglementation applicable, si l'aire de dégagement permet quelques constructions (cf. art. 2.4 RPPA), les possibilités de construire dans le périmètre riverain sont, quant à elles, très limitées et conditionnées à des exigences comparables à celles - de droit fédéral - applicables aux constructions hors de la zone à bâtir. La terminologie apparaît en effet dans une large mesure similaire à celle de l' art. 24 let. a LAT [" l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination "]. Le périmètre riverain a d'ailleurs pour objectif particulier d'assurer la configuration générale actuelle du terrain et de maintenir la surface, pour l'essentiel, en nature de prairie ou de parc d'agrément arboré (art. 2.4 RPPA). De manière générale, le PPA est destiné à assurer le dégagement et la mise en valeur des bâtiments historiques de l'abbaye et des rives du lac, mais également de préserver les caractéristiques du paysage du coteau où prédominent les espaces verts avec de nombreux arbres et massifs boisés (cf. ch. 1.1 RRPA). La mesure de planification spéciale communale vise donc à préserver un espace verdoyant et non construit aux abords du Léman; il s'agit de protéger le paysage des rives du lac ainsi que de garantir la mise en valeur des bâtiments historiques de l'église romane et du prieuré de St-Sulpice. Si le périmètre riverain du PPA accueille certes, dans sa partie est, un espace de délasserment à la population, il a principalement pour fonction de garantir la protection paysagère des abords du Léman. Le Tribunal fédéral a ainsi retenu, dans un ATF 137 II 23 ayant trait à la révision du plan général d'affectation (PGA) de la commune de St-Sulpice adopté en 2009, que les abords de la rive du lac, sur quasiment toute la longueur du territoire communal, constituaient une entité paysagère homogène qui méritait d'être conservée et qui pouvait être observée depuis le lac ainsi que depuis le cheminement piétonnier aménagé le long de la rive. Le PPA litigieux adopté en 2006 n'est pas particulièrement ancien et il n'est pas contesté que l'objectif de préservation du paysage des rives du lac apparaît toujours d'actualité. D'ailleurs, dans ce contexte, la CDAP a récemment considéré que la bande de terrain s'étendant le long du lac, de part et d'autre du périmètre du PPA "Le Coteau", était régie par des plans d'extension cantonaux (PEC), toujours en vigueur malgré leur ancienneté (adoptés en l'occurrence il y a près de 80 ans), lesquels instaurent une zone de non bâtir que les juges cantonaux ont qualifiée de zone à protéger au sens de l' art. 17 LAT (cf. arrêts AC.2020.0275 du 17 août 2022 consid. 4 et AC.2020.0281 du 30 juin 2021). Certes, dans l'arrêt entrepris, la CDAP a constaté que le PEC n° 41a du 15 février 1949 avait été abrogé par le PPA à l'intérieur du périmètre de ce dernier. Quoi qu'il en soit, l'existence de ces PEC protégeant les rives du Léman sur la commune de St-Sulpice va dans le sens d'une affectation de la surface délimitée par le périmètre riverain à la zone non constructible. Par ailleurs, les considérations émises par le Tribunal fédéral dans l' ATF 147 II 351 , et plus spécifiquement dans l'arrêt 1C_311/2012 du 28 août 2013 s'agissant des rives du lac, peuvent s'appliquer mutatis mutandis au cas d'espèce. Dans ces affaires, le Tribunal fédéral a considéré que les zones communales en question (Grünzone; Freihaltezone) constituaient des zones non constructibles, compte tenu du but spécifique qu'elles poursuivaient, à savoir la protection de l'aspect caractéristique d'une localité - en l'occurrence classée à l'ISOS - (ATF 147 II 351 consid 4.1 à 4.3), respectivement la protection des rives du lac (arrêt 1C_311/2012 précité consid. 3.2-3.3 in RDAF 2015 I 337; cf. art. 3 al. 2 let . c LAT). Eu égard au but de protection paysagère des abords du Léman assigné au périmètre riverain, celui-ci doit être considéré comme étant

une zone de non bâtir.

E. 2.6

Au vu de ce qui précède, la CDAP a violé le droit fédéral en considérant que le périmètre riverain de l'aire de dégagement appartenait à la zone à bâtir. Par conséquent, le projet d'aménagement temporaire du couvert du bâtiment ECA n° xxx, situé hors zone à bâtir, devait faire l'objet d'une autorisation spéciale de la DGTL (cf. art. 25 al. 2 LAT), laquelle a à tort décliné sa compétence. Le permis de construire doit donc être annulé.

E. 3

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés par les recourants. L'arrêt attaqué et l'autorisation de construire du 23 mai 2023 sont annulés. Il convient de renvoyer la cause à la municipalité pour qu'elle statue à nouveau sur la demande de permis de construire, en tenant compte du fait que le projet est situé hors zone à bâtir et nécessite entre autres l'autorisation spéciale de la DGTL, Division hors zone à bâtir. La constructrice intimée, qui succombe, supportera les frais de justice (art. 65 et 66 al. 1 LTF) et versera des dépens aux recourants, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un mandataire professionnel (art. 68 al. 1, 2 et 5 LTF). Il y a lieu par ailleurs, conformément aux art. 67 et 68 al. 5 LTF , de statuer à nouveau sur les frais et dépens de l'instance cantonale. Les frais de l'arrêt cantonal sont mis à la charge de l'intimée et l'indemnité de dépens peut être fixée globalement pour les procédures fédérale et cantonale.

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