

# VD\_OMNI AC.2010.0276 vom 17. November 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-11-17, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2010.0276](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2010.0276)

FR: VD\_OMNI AC.2010.0276 du 17 novembre 2011

IT: VD\_OMNI AC.2010.0276 del 17 novembre 2011

## Regeste

DE MORSIER/Municipalité de Dully, Service du développement territorial | Confirmation du refus de délivrer un permis de construire pour un abri à bateaux souterrain (avec digues et chenal) sur les rives du Léman, constructions sises en partie dans le périmètre du plan d'extension cantonal du 20 août 1946 (PEC). Ce plan, tendant à protéger le paysage, consacre une zone de non bâtir dans laquelle les constructions non conformes au but de protection sont soumises à autorisation spéciale au sens de l'art. 24 LAT. En l'espèce, les constructions prévues, destinées à abriter deux bateaux-taxi, ne sont pas comparables à des installations de peu d'importance que constituent des pontons d'amarrage, ni ne présentent un rapport avec le lac aussi direct qu'un atelier de pêche; elles ne sauraient ainsi être autorisées sur la base de l'art. 22 al. 2 let. a LAT. Sous l'angle de l'art. 24 let. a LAT, l'implantation à cet endroit de l'abri à bateaux projeté - dont les recourants entendent faire un usage professionnel - n'est pas imposée par sa destination. L'intérêt public à maintenir libre de constructions la zone définie par le PEC l'emporte sur les motifs d'ordre organisationnel avancés par les recourants. Le projet ne répond en outre pas à la condition de l'art. 24 let. b LAT (consid. 5).

## Erwägungen

### E. 1

a) Déposé en temps utile, le recours satisfait aux conditions formelles énoncées à l'art. 79 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36).  
b) La qualité pour recourir au sens de l'art. 75 let. a LPA-VD doit être reconnue tant à Laurent De Morsier, propriétaire de la parcelle n° 46 et destinataire de la décision attaquée, qu'à Jean-Daniel de Morsier; il ressort en effet de l'extrait du registre foncier qu'il est usufruitier de la parcelle en cause (voir sur ce point Piermarco Zen-Ruffinen, La qualité pour recourir des tiers dans la gestion de l'espace, in: Tanquerel/Bellanger [édit], Les tiers dans la procédure administrative, Genève, Zurich, Bâle 2004, p. 185).

### E. 2

a) Les recourants ont requis la mise en œuvre d'une inspection locale et ont en outre manifesté leur intention de faire entendre des témoins. b) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 132 II 485 consid. 3.2 p.494; 132 V 368 consid. 3.1 p. 370). Le droit de faire administrer des preuves suppose que le fait à prouver soit pertinent, que le moyen de preuve proposé soit nécessaire pour constater ce fait et que la demande soit présentée selon les formes et délais prescrits

par le droit cantonal (ATF 119 Ib 492 consid. 5b/bb). Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprend toutefois pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 134 I 140 consid. 5.3 p. 148; 130 II 425 consid. 2.1 p. 428 s.). Enfin, l'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former 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 l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 428 s. et les réf. cit.). c) Le tribunal s'estime en l'espèce suffisamment renseigné sur la base du dossier pour juger en toute connaissance de cause et ne voit en outre pas quels nouveaux éléments, utiles à l'affaire, pourraient encore apporter la mise en œuvre d'une inspection locale ou les témoignages sollicités par les recourants. Il n'y a dès lors pas lieu de donner suite aux compléments d'instruction requis.

### **E. 3**

Il n'est en l'occurrence pas contesté que l'ouvrage en cause, consistant en la création d'un abri à bateaux souterrain, de deux digues, ainsi que d'un chenal au bout duquel trouve place une passerelle amovible, doit être considéré, de par ses dimensions, comme une construction ou une installation soumise à autorisation au sens de l'art. 22 al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700; voir également l'art. 103 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11).

### **E. 4**

Le projet litigieux prend place, pour près de 40 %, dans le périmètre du PEC. a) Déjà amenée à se pencher, à deux reprises, sur la zone de non-bâtir définie par le PEC n° 27 de 1946 (arrêts AC.2006.0233 du 12 juin 2007 et AC.2009.0203 du 9 novembre 2010), la cour de céans a eu l'occasion de relever que celle-ci est fondée sur l'art. 53 ch. 3 de l'ancienne loi sur les constructions et l'aménagement du territoire du 5 février 1941 (aLCAT) qui permettait à l'Etat d'établir des plans d'extension cantonaux pour la protection des sites, notamment pour les rives des lacs et des cours d'eau; cette disposition a d'ailleurs été reprise à l'art. 45 al. 2 let. c de l'actuelle LATC qui permet d'établir des plans d'affectation cantonaux pour les paysages, les rives des lacs et des cours d'eau notamment. Elle a du reste précisé que la zone de non bâtir de l'espèce vise donc essentiellement un but de protection du paysage et répond à l'exigence de l'art. 3 al. 2 let. c LAT en maintenant libres les bords des lacs et des cours d'eau; la zone de non bâtir fait en outre aussi partie des zones à protéger au sens de l'art. 17 al. 1 let. a LAT. Par ses fonctions et son but, elle correspond à une zone de non bâtir dans laquelle les constructions et installations qui ne sont pas conformes au but de protection sont soumises à une autorisation spéciale cantonale au sens de l'art. 24 LAT (AC.2006.0233 consid. 2b et AC.2009.0203 consid. 4b). Le PEC s'inscrit également dans l'esprit de la loi vaudoise du 10 mai 1926 sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML; RSV 721.09) qui dispose, à son art. 1 al. 1, que sur tous les fonds riverains du lac Léman notamment, il doit être laissé, le long de la rive et sur une largeur de deux mètres, un espace libre de toute construction ou autre obstacle à la circulation, pour le halage des barques et bateaux, le passage ou marchepied des bateliers et de leurs aides, soit pour tous autres besoins de la navigation ainsi que ceux de la pêche. L'art. 3 de la même loi prévoit que dès l'entrée en vigueur de la loi, il ne sera plus accordé de permis de construction sur l'espace réservé à teneur de l'article premier (AC.2009.0203 précité consid. 4b). La cour cantonale a ainsi souligné que le PEC ne tolérait aucune

exception, ce qui démontrait la volonté tranchée du planificateur de laisser la zone totalement inconstructible (AC.2006.0233 consid. 2d). b) Les recourants font en premier lieu valoir que si le PEC détermine certes une zone où tout bâtiment d'habitation est à exclure, rien ne permet toutefois de considérer qu'il y prohiberait des ouvrages conformes à l'affectation d'une zone lacustre, tels les garages à bateaux. Se référant à un arrêt du Tribunal fédéral (ATF 132 II 10), ils mettent en exergue la nécessité pour les recourants de pouvoir amarrer à l'abri les bateaux leur permettant d'exercer une activité professionnelle, actuellement réduite. Dans ce contexte, ils exposent que leur famille exploite une entreprise de bateaux-taxi au moyen de deux embarcations historiques, lesquelles doivent être maintenues à flot dans un endroit protégé des vagues et des intempéries. A leur sens, un abri à bateaux présente, de fait, un aménagement caractéristique des rives du lac, à l'instar d'un atelier de pêche professionnelle. Ils considèrent ainsi que la construction litigieuse est conforme à l'affectation de la zone et doit de ce chef être admise sur la base de l'art. 22 al. 2 LAT, soit par le biais d'une autorisation ordinaire. c) Dans l'arrêt du 21 septembre 2005 (ATF 132 II 10), auquel se réfèrent les recourants, le Tribunal fédéral a considéré que même sans plan d'affectation spécial établi pour un projet précis, le droit fédéral n'exclut pas que certaines constructions ou installations sur un lac ou sur des rives soient conformes à l'affectation de la zone à protéger. Il a toutefois précisé que hors de la zone à bâtir, de façon générale, la conformité est cependant liée à la nécessité, la construction devant être adaptée, par ses dimensions et son implantation, aux besoins objectifs du propriétaire ou de l'exploitant. Admettant que l'accès au lac faisait partie de l'utilisation normale de la rive du lac par le propriétaire du fonds riverain, la Haute cour a considéré que les ouvrages nécessaires à cet accès, tel un ponton d'amarrage, étaient en principe conformes à l'affectation de la zone à protéger au sens de l'art. 22 al. 2 let a LAT en lien avec l'art. 17 LAT. Elle soulignait toutefois que les pontons sont nécessairement des installations peu importantes, généralement constituées d'une structure légère et de planches de bois, dont l'impact sur le paysage est limité (consid. 2.4 et 2.5). En l'espèce, force est de reconnaître que les constructions projetées, vu leur implantation et leurs dimensions, ne sauraient à l'évidence être comparées aux installations de peu d'importance que constituent des pontons d'amarrage. Contrairement à ce que laissent entendre les recourants, elles ne présentent du reste pas un rapport avec le lac aussi direct que peut l'avoir un atelier de pêche professionnelle, lequel constitue, de facto, un aménagement caractéristique des rives du lac et fait partie intégrante d'un patrimoine à protéger, étant précisé que la pêche professionnelle, à condition d'être rigoureusement réglementée, participe à l'équilibre écologique du lac Léman (AC.2007.0024 du 11 mars 2009 consid. 3c/aa). Tel parallèle ne peut être fait avec le projet litigieux, dont les caractéristiques et le but sont manifestement étrangers à la zone en cause. Il ressort de ce qui précède que, non conforme au but de la zone, la construction envisagée ne saurait être autorisée sur la base de l'art. 22 al. 2 let. a LAT. Le premier moyen des recourants, mal fondé, doit par conséquent être rejeté.

## **E. 5**

Reste à examiner si une dérogation au sens de l'art. 24 LAT pourrait entrer en ligne de compte, comme le prétendent les recourants. a) L'art. 25 al. 2 LAT précise que 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. L'art. 24 LAT prévoit qu'en dérogation à l'art. 22 al. 1 let. a LAT, 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). Ces dispositions sont concrétisées en droit cantonal aux art. 81 et 120 al. 1 let. a LATC. Selon l'art. 81 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. Cette décision ne préjuge pas de celle des autorités communales (al. 1). Par ailleurs, lorsque la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination, cette autorisation est accordée à condition qu'aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose et que le terrain soit équipé (al. 2). Quant à l'art. 120 al. 1 let. a LATC, il dispose que ne peuvent être construits, reconstruits, agrandis, transformés ou modifiés dans leur destination sans autorisation spéciale, les constructions hors des zones à bâtir. L'autorité compétente pour délivrer les autorisations s'agissant des constructions hors zone à bâtir est le Département de l'économie, soit pour lui le SDT (annexe II au règlement du 19 septembre 1986 d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [RLATC; RSV 700.11.1]). Selon la jurisprudence, une construction est imposée par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT lorsqu'elle est adaptée aux besoins qu'elle est censée satisfaire et qu'elle ne peut remplir son rôle que si elle est réalisée à l'endroit prévu: une nécessité particulière, tenant à la technique, aux conditions d'exploitation d'une entreprise, ou encore à la configuration ou à la nature du sol, doit imposer le choix de l'endroit. De même, l'implantation hors de la zone à bâtir peut se justifier si l'ouvrage en question ne peut être édifié à l'intérieur de celle-ci en raison des nuisances qu'il occasionne. Seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion de points de vue subjectifs du constructeur ou de motifs de convenance personnelle (ATF 129 II 63 consid. 3.1 et les arrêts cités; 1C\_6/2009 du 24 août 2009 consid. 5.2; arrêts précités AC.2009.0203 consid. 4c et AC.2008.0221 consid. 2d). b) Dans la présente affaire, les recourants relèvent que l'activité professionnelle de leur famille impose que le bateau et son abri trouvent place en bordure de lac, à l'instar de la cabane d'un pêcheur. Ils soulignent également que, contrairement à ce que retient la municipalité, quand bien même les bateaux servent à l'exercice de leur activité professionnelle, ce n'est pas là la fonction de l'abri projeté. Ils exposent ainsi qu'ils n'exerceraient aucune activité professionnelle dans l'abri à bateau projeté, ni n'y entreposeraient leurs bateaux à titre professionnel, et que les passagers n'embarqueraient, ni ne débarqueraient depuis leur propriété. Ils ajoutent qu'aucun intérêt prépondérant ne s'opposerait à l'aménagement de la partie de l'abri et du chenal sis dans le périmètre du PEC et qu'il existe en outre un intérêt objectif à maintenir des activités et exploitations lacustres sur le Léman et à préserver le patrimoine lémanique (bateaux anciens). c) L'examen des circonstances invoquées ci-dessus ne permet pas d'admettre que le projet litigieux répond à la première exigence posée par l'art. 24 let. a LAT, soit que l'implantation de ces constructions ou installations est imposée par leur destination. Il sied tout d'abord de retenir que c'est bien un usage professionnel que les recourants entendent faire de l'abri à bateaux projeté, quand bien même aucune activité professionnelle à proprement parler ne s'y déroulerait, selon leurs dires. Ils l'ont du reste admis dans leur mémoire complémentaire en indiquant en particulier qu'" un abri à bateaux professionnel, présente de facto un aménagement caractéristique des rives du lac, à l'instar d'un atelier de pêche professionnelle [sic] (...)". Dans ce contexte, et contrairement à ce que tentent de faire valoir les recourants, leur situation n'apparaît en rien comparable à celle du pêcheur professionnel, dont l'atelier de pêche a été admis au motif que l'usage prévu de la

construction était en lien direct avec l'activité de pêche. Dans cette affaire AC.2007.0024 précédemment citée, le tribunal a en effet relevé que la nécessité d'implanter cette construction à proximité de la berge découlait essentiellement du besoin de disposer d'un local de rangement du matériel de pêche, utilisé quotidiennement, et de celui de garantir la fraîcheur du produit de l'activité (consid. 3c/bb). Il convient de rappeler que la question de savoir si le projet se révèle indispensable dans la zone lacustre, protégée ici par le PEC, doit être examinée à la seule lumière de critères objectifs, tels ceux ayant trait à la technique, aux conditions d'exploitation d'une entreprise ou encore à la configuration ou à la nature du sol. Or, le seul argument avancé en l'espèce par les recourants, soit de pouvoir abriter sur leur parcelle les embarcations servant à leur activité professionnelle de bateaux-taxi, repose sur des motifs de pure convenance personnelle, quel que soit le caractère compréhensible de ces motifs en l'occurrence. Il ressort à cet égard de leurs explications que leur volonté d'ériger le projet litigieux trouve sa source dans le fait que la parcelle voisine n° 49, abritant leurs deux bateaux dans son port privé (dès 1946 pour l'un et depuis 1974 pour l'autre), a été vendue à fin 2008 et que le nouveau propriétaire a dénoncé le contrat de location pour fin 2009, en tolérant toutefois l'amarrage des bateaux jusqu'à l'été 2011. Si leur activité présente à l'évidence un lien avec le lac, elle n'impose pas pour autant l'implantation de l'abri à bateaux dans le périmètre du PEC. Il peut donc être exigé des recourants qu'ils trouvent un autre lieu d'amarrage susceptible d'accueillir leurs bateaux, ce d'autant plus qu'ils ont eux-mêmes admis prendre en charge leur clientèle là où elle se trouvait, dans les ports et débarcadères des villes du lac (" Lausanne, Montreux, Thonon, Genève, etc. "), et qu'ils n'ont ainsi pas un besoin impérieux de pouvoir amarrer leurs embarcations dans l'enceinte même de leur parcelle. S'il n'y a pas lieu de contester que la recherche d'une place d'amarrage dans la zone lémanique peut se révéler ardue, les motifs d'ordre organisationnel invoqués ne sauraient cependant prendre le pas sur l'intérêt public à maintenir libre de constructions la zone définie par le PEC. Il n'est du reste pas d'emblée exclu que d'actives recherches puissent déboucher pour les recourants sur une alternative satisfaisante, certes moins pratique et commode que l'aurait été une place d'amarrage au pied de leur propriété. On relèvera à leur intention qu'il ne revient certainement pas aux autorités intimées de leur dresser une liste des solutions envisageables. Enfin, bien que louable, la conservation du patrimoine nautique lémanique ne saurait à l'évidence l'emporter sur l'intérêt public tendant à protéger les rives du lac. On relèvera encore que la seconde condition posée à l'art. 24 let. b LAT, laquelle exige qu'aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à la construction prévue, n'apparaît également pas respectée. Il s'impose en effet de constater que le projet, de par ses dimensions, sa configuration (large ouverture prévue dans la rive) et son implantation, modifie de manière sensible le paysage lacustre et porte de surcroît atteinte à l'environnement du site en question, protégé par le PEC et par les art. 17 al. 1 let. a LAT et 3 al. 2 let. c LAT. Vu ce qui précède, c'est à juste titre qu'une autorisation spéciale au sens de l'art. 24 LAT a été refusée aux recourants. Partant, leur second moyen doit être écarté.

## **E. 6**

Les recourants se prévalent enfin d'une inégalité de traitement, en alléguant à cet égard que l'interprétation donnée jusqu'ici au PEC n'a jamais conduit à prohiber les constructions en relation étroite avec l'utilisation du lac, tous leurs voisins ayant pu construire leur hangar à bateaux dans la zone du PEC après son adoption en 1946. a) Le principe de la légalité de l'activité administrative (art. 5 al. 1 Cst) prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst). En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à

son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas (ATF 126 V 390 consid. 6a p. 393 et les réf. cit.). Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévéra dans l'inobservation de la loi (ATF 136 I 65 consid. 5.6 p. 78; 134 V 34 consid.

## **E. 9**

p. 44; 127 I 1 consid. 3a p. 2 s. ). Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés (ATF 132 II 485 consid. 8.6 p. 510; 127 I 1 consid. 3a p. 2; AC.2010.0015 du 26 janvier 2011 consid. 2), et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 123 II 248 consid. 3c p. 254; 115 Ia 81 consid. 2 p. 83 et les réf. cit.; AC.2010.0122 du 26 juillet 2011 consid. 4d). b) En l'espèce, même à admettre que les aménagements trouvant place sur les parcelles avoisinantes présenteraient une situation et un statut en tous points analogues à la construction projetée sur la parcelle n° 46, les conditions d'un droit à l'égalité dans l'illégalité ne sont quoi qu'il en soit pas respectées. L'on ne peut en effet que constater la volonté du service intimé d'appliquer strictement le PEC, à tout le moins depuis l'arrêt de la cour de céans du 12 juin 2007 (AC.2006.0233 précité). La ferme intention de faire respecter ce plan - laquelle a conduit au prononcé d'un second arrêt du tribunal (AC.2009.0203 précité) - a du reste été confirmée par le service intimé tout au long de l'échange d'écritures s'étant déroulé devant la présente instance de recours. En d'autres termes, le fait que des constructions et installations aient auparavant été érigées - à tort - sur des parcelles voisines dans le périmètre en question n'est pas révélateur d'une pratique constante de ne pas appliquer la loi et de persister à ne pas l'appliquer à l'avenir. Le fait que le projet en cause aurait, aux dires des recourants, un impact visuel moindre que certaines des constructions existantes n'est pas de nature à remettre en cause ce constat. Il n'en va pas différemment du fait que les recourants utilisent leurs bateaux à des fins professionnelles, alors que leurs voisins en feraient un usage purement privé. Le grief d'inégalité de traitement doit ainsi être rejeté et c'est pareillement en vain que les recourants tentent d'invoquer l'existence d'un droit coutumier au sens de l'art. 1 al. 2 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210). Leurs griefs tirés d'une prétendue violation de l'art. 26 Cst ou du principe de la proportionnalité ne sont pas plus fondés. c) A l'aune de ce qui a été exposé ci-dessus, c'est à juste titre que le SDT, puis la municipalité ont refusé de délivrer les autorisations sollicitées. Dans ces circonstances, point n'est besoin d'examiner en sus les griefs des recourants quant aux distances aux limites ou au calcul de la surface bâtie, bien qu'il soit douteux que l'affectation prévue, soit un hangar destiné à abriter des bateaux à usage professionnel, soit conforme à la zone de villas. 7. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation des décisions attaquées. Les frais de justice, légèrement réduits compte tenu de l'absence d'audience et d'inspection locale, seront mis à la charge des recourants qui succombent et n'ont au surplus pas droit à des dépens. Les recourants verseront en outre des dépens à la Commune de Dully, dûment représentée par un mandataire professionnel (art. 49, 56 al. 3, 91 et 99 LPA-VD).