

# VD\_OMNI AC.2020.0275 vom 17. August 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-08-17, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2020.0275](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0275)

FR: VD\_OMNI AC.2020.0275 du 17 août 2022

IT: VD\_OMNI AC.2020.0275 del 17 agosto 2022

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Direction générale du territoire et du logement, Municipalité de St-Sulpice | Parcelle dont une partie de la surface est comprise à l'intérieur du périmètre du plan d'extension cantonal (PEC) adopté en 1949 pour un secteur de rive du lac à Saint-Sulpice. Réalisation sans autorisation de travaux d'agrandissement d'une place dallée (terrasse) sise dans la partie implantée dans le périmètre du PEC. Décision de la DGTL ordonnant la suppression de l'agrandissement précité et la remise en état du terrain, ainsi que prévoyant l'inscription d'une mention au Registre foncier indiquant le statut matériellement illicite - mais toléré en raison de l'écoulement du temps - du reste de l'ensemble de la terrasse en cause. Recours du propriétaire de la parcelle. La "zone de non bâtir" délimitée par le PEC correspond à une zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT; aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans une autorisation spéciale de la DGTL, hors de la zone à bâtir. Interprétation de la réglementation du PEC de 1949, laquelle n'exclut pas fondamentalement la réalisation d'aménagements dans la zone de non bâtir; au regard de l'ensemble des circonstances d'espèce, la terrasse litigieuse, qui n'est pas implantée à un endroit compromettant l'objectif de conservation poursuivi dans la zone protégée, peut être considérée comme compatible avec l'affectation de la zone, contrairement à l'avis de la DGTL. Il revient par conséquent à cette autorité d'examiner à nouveau la question de la régularisation éventuelle de l'agrandissement de la terrasse réalisé sans autorisation, cas échéant de sa remise en état. Admission du recours, annulation de la décision attaquée et renvoi de la cause à la DGTL afin qu'elle procède dans le sens précité.

## Erwägungen

### E. 1

Propriétaire de la parcelle sur laquelle se trouve la terrasse dont la remise en état est ordonnée par la décision querellée, le recourant dispose par conséquent de la qualité pour recourir au sens de l'art. 75 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Déposé dans le délai légal de 30 jours fixé par l'art. 95 LPA-VD, le recours est intervenu en temps utile. Il satisfait en outre aux conditions formelles énoncées par l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

### E. 2

de la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) comprend le droit pour l'intéressé de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, 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 137 II 266 consid. 3.2; 137 IV 33 consid. 9.2; 136 I 265 consid. 3.2 et les réf. cit.). Ce droit suppose notamment que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à

prouver ce fait. Le droit d'être entendu ne comprend toutefois pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1; 134 I 140 consid. 5.3; 130 II 425 consid. 2.1). L'autorité peut donc 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 pas l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1; 138 III 374 consid. 4.3.2; 136 I 229 consid. 5.3; 134 I 140 consid. 5.3; 130 II 425 consid. 2.1 et les réf. cit.). La procédure administrative est en principe écrite (art. 27 al. 1 LPA-VD). Toutefois, lorsque les besoins de l'instruction l'exigent, le Tribunal peut tenir une audience (art. 27 al. 2 LPA-VD), recourir à une inspection locale et aux expertises (art. 29 al. 1 let. b et c LPA-VD). b) En l'occurrence, la Municipalité a produit son dossier complet, qui comprend notamment une photographie de la terrasse litigieuse dans sa partie longeant la limite de propriété avec la parcelle voisine; ce cliché a été pris par le recourant en 2017, juste après les travaux d'agrandissement de cette terrasse. La Municipalité n'a pas été en mesure de produire les plans de construction d'origine relatifs au bâtiment d'habitation existant sur la parcelle du recourant. Ceux-ci ne sont toutefois pas indispensables pour la solution juridique du litige, comme on le verra dans la suite du présent arrêt. Par ailleurs, le dossier produit par la DGTL comporte notamment une lettre du 21 novembre 2019 de la précédente propriétaire du bien-fonds du recourant contenant des informations au sujet de l'aménagement de la terrasse dans les années soixante, accompagnée de deux photographies représentant les lieux prises à cette époque. Enfin, le recourant a également produit deux rapports concernant l'évolution des rives du lac Léman sur la commune de Saint-Sulpice depuis 1874, dans lesquels figurent plusieurs cartes géographiques de différentes époques. Au regard du contenu de ces différentes pièces, il n'apparaît pas nécessaire d'ordonner encore la production d'éventuels documents supplémentaires. Pour ce qui est de la tenue d'une inspection locale, il convient de relever que le dossier de la cause comprend, outre les pièces et documents précités, des photographies aériennes de la parcelle du recourant prises à différentes époques, avec des agrandissements de la zone comportant la terrasse dallée litigieuse, ainsi que plusieurs photographies de la terrasse en question, en particulier un cliché récent pris en 2019, de sorte que, sur la base de l'ensemble de ces éléments, une représentation suffisamment précise des circonstances locales déterminantes et des faits pertinents peut être établie. Pour le surplus, les lieux peuvent également être observés sur les images disponibles sur les sites internet de l'Etat de Vaud (guichet cartographique cantonal à l'adresse [geo.vd.ch](http://geo.vd.ch)), de la Confédération suisse (portail de géodonnées à l'adresse [map.geo.admin.ch](http://map.geo.admin.ch)) et de Google Maps. On ne voit pas quels renseignements supplémentaires décisifs une inspection locale serait susceptible d'apporter. Partant, la Cour s'estime suffisamment renseignée sur la base des pièces du dossier pour statuer en toute connaissance de cause. Procédant à une appréciation anticipée des preuves, elle considère dès lors qu'il n'y a pas lieu de donner suite aux réquisitions du recourant, lequel a au demeurant pu s'exprimer par écrit sur l'ensemble des faits de la cause ainsi que développer ses moyens juridiques et produire des pièces, faculté dont il a fait usage dans le cadre de l'instruction du présent recours.

### **E. 3**

a) Est d'abord litigieux l'ordre d'effectuer des travaux de remise en état portant sur l'agrandissement réalisé à l'angle nord-ouest de la terrasse sise en limite de propriété à l'angle sud-ouest de la parcelle du recourant (chiffre 1 du dispositif de la décision attaquée). Sont également contestés le caractère illicite ■ mais toléré ■ de la terrasse précitée ainsi

que l'ordre d'inscrire une mention au Registre foncier indiquant ce statut et précisant qu'en cas de destruction volontaire ou accidentelle, cette terrasse ne pourrait pas être reconstruite et le site devrait être remis en état et réensemencé (chiffres 2 et 3 du dispositif de la décision attaquée). b) En premier lieu, il s'agit de rappeler le cadre légal dans lequel s'inscrit le litige.

aa) La décision attaquée fait référence aux art. 105 al. 1 et 130 al. 2 de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11). Ces normes disposent que la municipalité, à son défaut le département, est en droit de faire suspendre et, le cas échéant, supprimer ou modifier, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. Contrairement à ce que leur formulation peut laisser entendre, ces dispositions n'accordent pas une latitude de jugement ou un pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente, mais lui imposent une obligation quand les conditions en sont remplies. Par démolition, il faut entendre non seulement la démolition proprement dite de travaux effectués sans droit, mais aussi la remise en état des lieux. 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 (CDAP, arrêts AC.2018.0159 du 9 avril 2019 consid. 5a; AC.2016.0434 du 5 mai 2017 consid. 4a; AC.2015.0063 du 21 avril 2016 consid. 6a; AC.2013.0424 du 3 novembre 2014 consid. 5; AC.2011.0066 du 17 décembre 2013 consid. 17a et les références). Le prononcé d'un ordre de démolition ou de remise en état présuppose donc une analyse de la légalité des ouvrages concernés, même s'ils ont été réalisés sans autorisation. S'il apparaît que les ouvrages concernés ne sont pas autorisables, alors se pose la question de la proportionnalité de la remise en état. bb) Selon l'art. 22 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1); l'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et si le terrain est équipé (al. 2). Conformément à l'art. 25 al. 2 LAT, les autorités cantonales sont compétentes pour décider si les projets situés hors zone à bâtir sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. Dans le canton de Vaud, cette compétence appartient formellement au service en charge de l'aménagement du territoire (cf. art. 4 al. 3 let. a, 81 al. 1, 120 al. 1 let. a et 121 let. a LATC), soit actuellement la DGTL (anciennement SDT). Les art. 24 ss LAT et les art. 39 ss de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) définissent les constructions et installations qui peuvent, à titre exceptionnel, être édifiées hors de la zone à bâtir. Ces dispositions, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2000, ont été modifiées par nouvelles du 23 décembre 2011, respectivement du 10 octobre 2012; les modifications sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2012 (RO 2012 5535 et 5537). Dans une procédure de régularisation de travaux effectués sans droit, l'autorisation ne peut être accordée que si la construction n'est pas matériellement illégale, cette question s'examinant en principe selon le droit applicable au moment où les travaux ont été effectués. Le droit postérieur n'est applicable que s'il est plus favorable au constructeur ou si le constructeur a éludé l'exigence d'une autorisation dans l'intention d'échapper au droit futur plus restrictif (arrêts du Tribunal fédéral [TF] 1C\_486/2015 du

24 mai 2016 consid. 3.2, 1C\_139/2014 du 17 mars 2015 et 1C\_179/2013 du 15 août 2013 consid. 1.2, concernant précisément l'art. 24c LAT; ATF 127 II 209 consid. 2b; 123 II 248 consid. 3a/bb; 102 Ib 64 consid. 4). La révision de la LAT et de l'OAT entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2012 a eu pour conséquence de restreindre les possibilités de modifications des aspects extérieurs des bâtiments et d'agrandissement hors volume existant (CDAP AC.2017.0312 du 20 juin 2018 consid. 2b; AC.2013.0367 du 24 septembre 2015 consid. 2b; cf. aussi Rapport explicatif de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national du 22 août 2011 relatif à l'initiative cantonale "Constructions hors des zones à bâtir", in FF 2011 6533, p. 6539). Les modifications entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2012 n'instaurent ainsi pas un régime plus favorable à l'égard du recourant.

#### **E. 4**

a) La décision attaquée se fonde essentiellement sur la considération que la terrasse dallée existant sur la parcelle du recourant serait dans son ensemble irrémédiablement illégale matériellement, dès lors que cette installation ne pouvait tout simplement pas être réalisée dans la zone de non bâtir instaurée par le PEC n° 41a adopté en 1949. aa) Il n'est pas contesté que la partie de la parcelle sur laquelle se trouve l'ouvrage visé par la décision litigieuse est implantée hors de la zone à bâtir, dans le périmètre régi par un plan d'extension cantonal, le PEC n° 41a pour le secteur L'Abbaye-Les Pierrettes à Saint-Sulpice, adopté le 15 février 1949 par le Conseil d'Etat du canton de Vaud. Le recourant fait remarquer que la décision attaquée se réfère de manière erronée au PEC n° 41b ■ relatif au secteur directement voisin Les Pierrettes-La Chamberonne à Saint-Sulpice ■ plutôt qu'au PEC n° 41a précité. Ce point est corroboré par les copies des extraits de ces deux plans produites par le recourant (pièces n° 3 et 4), et confirmé par la DGTL dans sa réponse du 30 octobre 2020. Ainsi rectifiée, cette erreur de dénomination ne porte pas à conséquence en définitive. bb) Le PEC n° 41a institue en " zone de non bâtir " une bande de terrain s'étendant le long du lac sur plusieurs centaines de mètres. C'est dans cette zone que se trouve la terrasse dallée en cause. Cette dernière n'est pas une construction proprement dite (bâtiment), mais plutôt une installation faisant partie des aménagements extérieurs. Il n'est pas évident de savoir si les auteurs du PEC de 1949, qui ne décrit pas en détail la destination de la "zone de non bâtir" instaurée, visaient également ce genre d'installation. Cela étant, le PEC n° 41a étant toujours en vigueur, il faut examiner sa portée en fonction des normes actuelles du droit de l'aménagement du territoire définissant l'affectation des zones. A cet égard, la LAT prévoit que les plans d'affectation délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 al. 2 LAT), le droit cantonal pouvant instituer d'autres zones d'affectation (art. 18 al. 1 LAT). En l'occurrence, il est manifeste que le périmètre du PEC n° 41a, à tout le moins le secteur dont fait partie la parcelle du recourant, n'a pas les caractéristiques d'une zone agricole au sens de l'art. 16 LAT; cette bande de terrain assez étroite, directement riveraine du lac, ne se prête pas à l'exploitation agricole ni à l'horticulture productrice (cf. art. 16 al. 1 let. a LAT) et ce n'est pas un espace devant, dans l'intérêt général, être voué à l'agriculture (cf. art. 16 al. 1 let. b LAT). En réalité, seul le régime de la zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT entre en considération. L'art. 17 al. 1 let. a LAT pose le principe selon lequel " les zones à protéger comprennent les cours d'eau, les lacs et leurs rives ", et le périmètre du PEC n° 41a comprend précisément une rive de lac. En droit cantonal, la définition des zones à protéger correspond à celle du droit fédéral (cf. art. 31 LATC : " les zones à protéger sont définies conformément à l'article 17 LAT "). La LAT ne définit pas les concepts qu'elle emploie. Il est vrai que, dans la plupart des cas,

lacs et cours d'eau font partie du domaine public tel que les droits cantonaux le délimitent. Toutefois, la protection à assurer ne se restreint pas à ce qui relève à ce titre des collectivités publiques, et peut donc porter sur des parcelles privées. Il est important de le relever pour les rives, dont la délimitation ne doit pas se faire selon le critère juridique de la propriété, mais en fonction d'un critère matériel : doit être considéré en tant que rive tout l'espace formant, à raison de sa configuration et de sa population végétale, une unité avec l'eau voisine, une "unité dans le paysage". Les cours d'eau, les lacs et leurs rives ne sont cependant pas protégés uniformément ni systématiquement. Les mesures à prendre tiendront compte de la situation concrète, dont les caractéristiques permettront de définir le principe, le but et l'étendue de la protection (E. Jeannerat / P. Moor, in H. Aemisegger / P. Moor / A. Ruch / P. Tschannen, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016, nn. 41 et 42 ad art. 17 LAT et les réf. cit.). La LAT énonce par ailleurs à son art. 3 plusieurs principes régissant l'aménagement du territoire. Il incombe ainsi aux autorités de préserver le paysage, notamment de " tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci " (art. 3 al. 2 let. c LAT). La mise en œuvre de ce principe peut impliquer la création de zones à protéger. Cela ne signifie cependant pas que les bords des lacs doivent dans tous les cas rester libres de constructions et d'installations. Les autorités de planification peuvent créer des zones où sont autorisées des installations d'utilité publique (ports de plaisance, plage, etc. – cf. ATF 118 Ib 503) voire d'autres installations (cf. à propos d'une " Freihaltezone " au bord d'un lac dans le canton de Zurich, TF 1C\_311/2012 du 28 août 2013). Par ailleurs, quand l'autorité compétente crée une zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT, le droit fédéral n'exclut pas que certaines constructions ou installations sur les rives d'un lac soient conformes à l'affectation de la zone; mais hors de la zone à bâtir, de façon générale, la conformité est liée à la nécessité, de sorte que la construction doit être adaptée, par ses dimensions et son implantation, à des besoins objectifs (ATF 132 II 10 consid. 2.4; TF 1C\_411/2018 du 28 octobre 2019 consid. 3.1). On peut relever ici que l'ancienne loi vaudoise du 5 février 1941 sur la police des constructions (aLPC) – devenue ensuite la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (aLCAT) – permettait à l'Etat d'établir des plans et règlements d'extension pour la protection des sites, notamment pour les rives des lacs (art. 53 al. 1 ch. 3 LCAT, abrogé lors de l'entrée en vigueur de la LATC; cf. ATF 84 I 167 consid. 4; CDAP AC.2010.0276 du 17 novembre 2011 consid. 4). C'est sur cette base que se fondait le PEC n° 41a de 1949, en tant qu'il délimitait une zone de non-bâtir sur une portion de la rive du lac, à Saint-Sulpice. On ne peut cependant rien déduire de cette ancienne loi cantonale sur la possibilité d'édifier une terrasse dallée dans une telle zone. cc) Dans un précédent arrêt rendu le 30 juin 2021, la CDAP a été amenée à statuer sur un recours dirigé contre une décision de la DGTL refusant de délivrer une autorisation pour l'installation de trois éléments de clôture autour du jardin d'une villa (un mur de soutènement de 1.20 m, un mur d'enceinte de 2 m et un enrochement de 1 m de hauteur), à l'intérieur du périmètre du PEC n° 2 adopté en 1943 pour le secteur Venoge-L'Abbaye à Saint-Sulpice. A cette occasion, la Cour a notamment relevé ce qui suit (AC.2020.0281 consid. 2b) : "b) Les autorités cantonales ont établi en 2000 le Plan directeur cantonal des rives vaudoises du lac Léman (instrument adopté par le Grand Conseil le 7 mars 2000) dont la mesure générale A4 est ainsi libellée: "Réviser l'ensemble des plans d'extension cantonaux riverains du lac Léman afin de les adapter aux objectifs du plan directeur" (cahier 1 p. 43). L'application de ce plan directeur sectoriel est prévue par la mesure E25 du Plan directeur cantonal (PDCn). L'actuel plan général d'affectation (PGA ou plan d'affectation

communal) de Saint-Sulpice, qui est entré en vigueur le 18 août 2011, a remplacé un précédent PGA, du 18 décembre 1992. Au cours de l'élaboration du nouveau PGA, il a été envisagé d'inclure le périmètre du PEC n° 2 dans une zone de verdure (communale). Il ressort des différents rapports d'examen préalable du projet de PGA que pour les services cantonaux, l'affectation prévue pour cette zone de verdure n'était pas suffisamment précise (notamment, la Commission cantonale des rives du lac préconisait la création d'une zone de verdure spécifique pour les rives de lac, admettant les constructions de manière plus restrictive que la zone de verdure "générale"). Finalement, les autorités communales, après avoir envisagé de créer une zone riveraine inconstructible que le département cantonal aurait pu approuver (en abrogeant par conséquent l'ancien plan d'extension cantonal), ont choisi de maintenir les PEC en vigueur le long du lac (cf. notamment réponse de la municipalité du 20 avril 2007 à un rapport d'examen préalable complémentaire du SDT). Dans le périmètre du PEC n° 2, le PGA de 2011 ne prévoit donc aucune mesure d'affectation communale. Le régime découlant du plan d'extension cantonal de 1943 est toujours applicable. En approuvant préalablement (en 2009) et en mettant en vigueur (en 2011) le nouveau PGA de la commune, le département cantonal a ainsi renoncé à réviser le PEC n° 2, nonobstant la mesure A4 du Plan directeur des rives vaudoises du lac Léman. Il faut en déduire que les autorités de planification ont estimé que le maintien de l'ancien PEC n° 2 n'était pas en contradiction avec les principes du droit fédéral, ni avec les objectifs de ce plan directeur, qui ne prescrit pas un changement d'affectation pour ces secteurs protégés. Le résultat de la procédure de révision du PGA correspond donc à un statu quo. Même s'il a été adopté il y a près de 80 ans, le PEC n° 2 n'est pas obsolète. Une rive de lac que les autorités ont jugée digne de protection lorsque les premières mesures d'aménagement du territoire ont été prises, peut rester soumise à la même réglementation sous l'empire de la LAT (entrée en vigueur en 1980), quand l'évolution des circonstances ne justifie pas une adaptation (cf. art. 21 al. 2 LAT) et que cette réglementation est compatible avec l'art. 17 LAT. C'est bien ce que les autorités de planification ont considéré, dans le cas particulier, au terme du processus de révision du PGA. [...] ." Les considérations qui précèdent s'agissant du PEC n° 2 s'appliquent aussi au PEC n° 41a en l'occurrence, ces deux plans d'affectation régissant chacun un secteur des rives du lac sur le territoire de la même commune de Saint-Sulpice. b) En l'espèce, la question primordiale qu'il convient d'examiner est de savoir si la terrasse litigieuse est conforme à l'affectation de la zone. aa) Au plan du droit fédéral, il n'est pas fondamentalement exclu qu'une terrasse puisse être aménagée dans une zone à protéger au sens de l'art. 17 al. 1 let. a LAT; la conformité de l'installation à l'affectation de la zone dépendra des circonstances concrètes du cas d'espèce (cf. consid. 4a/bb ci-dessus). Sous l'angle du droit cantonal, comme relevé plus haut, la zone de non bâtir instaurée par le PEC n° 41a adopté en 1949 n'exclut pas explicitement la réalisation de tout aménagement quel qu'il soit. En l'occurrence, la DGTL admet que la création de la terrasse litigieuse remonte au moins aux années 1960. Il résulte des photographies au dossier ainsi que de la consultation du guichet cartographique de l'Etat de Vaud ([www.geo.vd.ch](http://www.geo.vd.ch)) que cette installation, qui présente actuellement une surface dallée en pierres d'une trentaine de m<sup>2</sup> environ, a été aménagée en limite de propriété dans l'angle sud-ouest de la parcelle du recourant, dans l'espace compris entre un mur surplombant le bord du lac au sud et une rampe de halage bateau rejoignant le lac à l'est. Dans l'arrêt AC.2020.0281 du 30 juin 2021 cité plus haut, la Cour de céans a considéré que l'aménagement au cours des années de clôtures et de plantations (barrières en treillis, murs de soutènement et d'enceinte, enrochement, haies, ...) en limite des propriétés privées et le

long du chemin public dans le périmètre du PEC n° 2 adopté en 1943 était compatible avec l'affectation de la zone de non bâtir telle qu'elle avait été conçue à l'époque. La Cour relevait ainsi qu'il s'imposait de déduire des circonstances que pour les autorités compétentes au niveau cantonal et communal, le règlement du PEC n'interdisait pas ces ouvrages, si bien que l'interprétation très restrictive que la DGTL faisait à présent de cette réglementation ne pouvait être confirmée. La Cour constatait en particulier ce qui suit (consid. 3b in fine) : "Si le département cantonal estimait, au moment de la révision du PGA de Saint-Sulpice, que le PEC n° 2 avait été jusqu'alors interprété de manière erronée, il avait la possibilité d'imposer, dans sa décision d'approbation de 2011 ou parallèlement à cette approbation, une révision du règlement de 1943, afin de clarifier la situation juridique. Il a renoncé à le faire, tolérant ainsi la subsistance d'un ancien régime juridique. Le plan directeur des rives prévoyait précisément la révision des anciens plans riverains, en cas de nécessité de préciser les mesures de protection; or le département cantonal a estimé, à Saint-Sulpice, qu'il n'y avait pas lieu d'adopter une réglementation différente. Dans ces circonstances, il faut considérer que les clôtures et les plantations le long des limites des parcelles et du chemin étaient et demeurent conformes à la destination de la zone à protéger. En principe, de telles installations ne compromettent pas la conservation de cette bande de terrain, telle qu'elle est actuellement aménagée (des parcs ou des jardins entre les maisons et le chemin public). "

En l'espèce, la terrasse litigieuse existe depuis au moins 50 ans, sans avoir apparemment fait l'objet d'une attention particulière des autorités avant 2017, bien qu'elle ait été réaménagée auparavant (cf. consid. 4b/bb ci-dessous). En retenant à présent cette installation comme matériellement incompatible avec l'affectation de la zone protégée, la DGTL interprète désormais de manière très restrictive le régime du PEC n°41a. Toutefois, on ne saurait considérer que les autorités cantonales étaient d'emblée tenues d'interpréter aussi strictement cette réglementation, dont la zone de non bâtir qu'elle instaure apparaît fondamentalement comparable à celle instituée par le PEC n° 2 précité. Les circonstances déterminantes du cas présent ne paraissent pas non plus foncièrement différentes. Cela étant, l'autorité cantonale ne pouvait sans autre changer radicalement sa façon de faire dans la zone spéciale du PEC n° 41a, alors que cette dernière était manifestement gérée auparavant de manière relativement souple, et que cette autorité n'a pas non plus saisi l'occasion du renouvellement du plan d'affectation communal de Saint-Sulpice pour revoir sa pratique. La terrasse litigieuse est aménagée en surplomb de la rive du lac, dans un espace restreint compris entre un mur et une rampe de halage à bateau, installations dont la conformité à l'affectation de la zone n'est pas remise en cause. Lors de l'acquisition de la parcelle par le recourant en 2014, la surface dallée en pierres constituant la terrasse présentait ainsi des dimensions limitées. On relèvera en outre qu'elle se trouve dans l'angle de la parcelle, au débouché d'une grande surface de gazon qui constitue l'essentiel du jardin de la propriété entre le lac au sud et le bâtiment d'habitation occupant la partie nord de la parcelle. Elle est directement jouxtée à l'ouest par une haie placée sur la limite de propriété entre la parcelle du recourant et la parcelle voisine. Plus généralement, il résulte de la consultation des représentations photographiques du guichet cartographique de l'Etat de Vaud ([www.geo.vd.ch](http://www.geo.vd.ch)) que la terrasse fait partie d'un environnement bâti constitué de jardins et de maison d'habitation individuelles assez classique également présent sur l'ensemble des parcelles alentours, dans un secteur densément bâti; on peut noter encore la présence de multiples aménagements tels que des rampes de halage voire des chemins d'accès en dalles sur les rives du lac aux alentours. Au regard de ces éléments, il convient d'admettre que la terrasse litigieuse n'est pas implantée à un endroit compromettant

l'objectif de conservation poursuivi dans la zone protégée. Dans ces circonstances, cette installation peut être considérée comme compatible avec l'affectation de la zone. bb) Les parties sont en désaccord sur le moment où la terrasse a été créée, le recourant soutenant que cette installation existait déjà avant l'adoption du PEC n° 41a en 1949, ce que conteste la DGTL. En l'occurrence, il importe peu de déterminer précisément la date de construction de la terrasse. En effet, dès lors que cette installation s'avère conforme à l'affectation de la zone, le fait qu'elle ait été construite avant ou après 1949 n'est pas déterminant. Elle a en outre été modifiée par la suite, comme il ressort des déclarations écrites de la précédente propriétaire des lieux ainsi que des différences apparaissant entre les photographies prises dans les années 1960 et celles illustrant la plaquette de vente du 18 décembre 2013 produites au dossier (la terrasse existante a été réaménagée et agrémentée d'un petit banc de pierre dans les années 60; les arbres qui étaient présents à cette époque ont disparu en 2013, de même que la végétation au sol, qui a cédé la place à une surface entièrement dallée de pierres). cc) Dans la mesure où la terrasse ne saurait être considérée comme illicite, il s'ensuit qu'aucune mention en ce sens ne peut être portée au Registre foncier en application de l'art. 44 OAT. De même, il ne peut être question de n'accorder qu'un statut de tolérance à cette installation. La décision attaquée doit dès lors être annulée s'agissant de ces points respectifs. c) Si la terrasse telle qu'elle existait lorsque le recourant a acquis la parcelle en 2014 n'est pas incompatible avec l'affectation de la zone, il reste à examiner la situation de l'agrandissement à l'angle nord-ouest de sa surface dallée réalisé par l'intéressé en 2017. aa) Il sied de rappeler qu'aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 LAT); pour qu'une autorisation soit délivrée, la construction ou l'installation doit en principe être conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT). Le recourant soutient que l'ajout à une terrasse existante d'une petite surface dallée de pierres d'environ 3 m<sup>2</sup> ne serait pas soumis à autorisation. Il perd cependant de vue que 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), en l'occurrence la DGTL. Or, une terrasse constituée d'une surface dallée en pierres d'une trentaine de m<sup>2</sup> environ doit bien être considérée comme une construction ou une installation au sens de la jurisprudence ■ à savoir un aménagement fixe et durable qui a une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'il modifie sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'il charge l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'il est susceptible de porter atteinte à l'environnement (TF 1C\_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 6.1 et les réf. cit.; 1C\_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 3.1 et les réf. cit.) ■, de sorte que son agrandissement est assujéti à autorisation en application des dispositions susmentionnées. La jurisprudence à laquelle se réfère le recourant (arrêt du Tribunal administratif AC.2003.0115 du 27 octobre 2006, cité dans l'arrêt CDAP AC.2019.0142 du 4 mai 2020 consid. 2a), qui porte sur une terrasse non couverte de dimensions réduites de 20 m<sup>2</sup> environ sise sur une parcelle colloquée en zone à bâtir, ne lui est d'aucun secours dans le cas présent. bb) Dans une procédure de régularisation de travaux effectués sans droit, l'autorisation ne peut être accordée que si la construction n'est pas matériellement illégale. Hors de la zone à bâtir, de façon générale et notamment pour les zones à protéger au sens de l'art. 17 LAT, la conformité est liée à la nécessité : la construction doit être adaptée, par ses dimensions et son implantation, aux besoins objectifs du propriétaire ou de l'exploitant (cf. consid. 3b/bb et 4/a/bb ci-dessus, et les réf. cit.). En l'espèce, dans son écriture de déterminations du 18 mars 2022, la DGTL a

estimé que la terrasse litigieuse ne pouvait pas être autorisée en conformité à la zone dès lors qu'elle ne remplissait pas le critère de la nécessité puisque le recourant disposait déjà d'une grande terrasse accolée à sa villa, sise en zone à bâtir. L'autorité intimée perd toutefois de vue que l'examen de conformité ne porte pas sur l'entier de la terrasse (laquelle est compatible avec l'affectation de la zone), mais seulement sur son agrandissement réalisé en 2017. A cet égard, le recourant a expliqué dès son interpellation par la DGTL en 2017 qu'il avait utilisé des pierres présentes sur sa parcelle pour recouvrir une surface de gazon d'environ 3 m<sup>2</sup> jouxtant la surface dallée de la terrasse, après avoir remarqué que les lieux étaient régulièrement inondés à cet endroit lors d'intempéries. Il convient dès lors d'annuler la décision attaquée et de renvoyer la cause à la DGTL afin que cette dernière procède à l'examen de la compatibilité de l'agrandissement litigieux, au regard des circonstances du cas d'espèce et des conditions juridiques présidant à la conformité à l'affectation hors de la zone à bâtir ainsi que dans la zone protégée instaurée par le PEC n°41a. Elle devra donc déterminer notamment si les caractéristiques de cet agrandissement sont compatibles avec les objectifs de protection de ce secteur, compte tenu des besoins du propriétaire recourant. Elle contrôlera par ailleurs le respect des autres conditions pertinentes prévues par le droit fédéral et le droit cantonal éventuellement applicables le cas échéant; doivent notamment être prises en compte les exigences de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), qui tend à la protection des biotopes (art. 18 ss LPN) et notamment de la végétation des rives (art. 21 LPN), ainsi que de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20), qui impose aux cantons de déterminer un "espace réservé aux eaux" le long des cours d'eaux et des lacs pour garantir leurs fonctions naturelles, la protection contre les crues et leur utilisation (art. 36a al. 1 LEaux). La DGTL se prononcera ensuite sur l'éventuelle régularisation de l'agrandissement en cause. A toutes fins utiles, il y a lieu de préciser que si l'autorité devait au final considérer que l'agrandissement de la terrasse mis en cause n'est pas régularisable, il conviendrait alors qu'elle examine soigneusement sous l'angle de la proportionnalité la question de la remise en état de l'agrandissement.

## **E. 5**

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours, à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi du dossier de la cause à la DGTL afin qu'elle rende une nouvelle décision sur la base de ce qui précède. Au vu de l'issue du litige, le présent arrêt est rendu sans frais (art. 49 al. 1, 52 al. 1, 91 et 99 LPA-VD). En outre, la DGTL versera des dépens au recourant, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 55 al. 1 et 2, 91 et 99 LPA-VD).

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