

# VD\_OMNI AC.2020.0281 vom 30. Juni 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-06-30, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2020.0281](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0281)

FR: VD\_OMNI AC.2020.0281 du 30 juin 2021

IT: VD\_OMNI AC.2020.0281 del 30 giugno 2021

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Direction générale du territoire et du logement, Municipalité de Saint-Sulpice, Direction générale de l'environnement DGE-DIRNA | Recours contre le refus de la DGTL de délivrer une autorisation cantonale pour l'installation d'une clôture, autour du jardin d'une villa, à l'intérieur du périmètre du plan d'extension cantonal (PEC) adopté en 1943 pour un secteur de rive du lac à Saint-Sulpice. La zone de verdure (zone de non bâtir) délimitée par le PEC correspond à une zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT; la pose d'une clôture requiert une autorisation spéciale de la DGTL, hors de la zone à bâtir (consid.2). Interprétation de la réglementation du PEC de 1943, laquelle admet en principe les clôtures autour des parcelles privées (consid.3a-b). Admission du recours et renvoi de la cause à la DGTL pour qu'elle examine si les caractéristiques de la clôture (hauteur, structure) sont compatibles avec les objectifs de protection de ce secteur (consid.3c).

## Erwägungen

### E. 1

D'après ses conclusions, le recours est dirigé contre deux décisions: d'une part la décision rendue le 5 août 2020 par la DGTL et d'autre part la décision rendue le 19 août 2020 par la municipalité. Il convient de délimiter l'objet du litige en examinant quels éléments de ces décisions sont effectivement contestés (cf. notamment ATF 131 V 164 consid. 2.1). La décision de la municipalité n'est pas contestée en tant qu'elle autorise la régularisation des ouvrages situés dans la zone faible densité du PGA (permis de construire complémentaire n° 2186C). S'agissant des ouvrages situés dans le périmètre du PEC n° 2, cette décision municipale se réfère au refus de l'autorisation spéciale de la DGTL – qui empêche la délivrance d'une autorisation communale – et elle ne contient pour le surplus aucune mesure contraignante pour la recourante. La municipalité l'a précisé dans sa réponse et la recourante en a pris acte dans sa réplique. Il s'ensuit que le litige ne porte pas sur la décision de la municipalité, mais exclusivement sur la décision de la DGTL. La DGTL a refusé une autorisation spéciale pour la construction – en l'occurrence la régularisation – de certains ouvrages implantés dans le périmètre du PEC n° 2. D'après elle, les installations litigieuses sont situées hors de la zone à bâtir, de sorte que, conformément à l'art. 25 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), il incombe à une autorité cantonale – et non pas communale – de décider si les ouvrages sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée (cf. aussi art. 81 et 120 al. 1 let. a LATC). Une décision de refus d'une autorisation cantonale peut faire l'obj et d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). La qualité pour recourir doit être reconnue à la propriétaire concernée (art. 75 let. a LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD) et les autres conditions de recevabilité du recours sont remplies (cf. art. 79

LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

## E. 2

La recourante fait valoir que la zone de verdure créée par le PEC n° 2, d'une largeur d'une vingtaine de mètres, étroitement enserrée entre le milieu bâti et le bord du lac, prolonge la zone à bâtir dont elle ferait partie; elle serait en effet en rapport fonctionnel direct avec la zone faible densité. Comme, d'après la recourante, les aménagements litigieux sont situés dans une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, ils ne devraient pas faire l'objet d'une autorisation spéciale sur la base de l'art. 25 al. 2 LAT. La recourante en déduit que la décision de la DGTL, dépourvue de base légale, doit être annulée, voire déclarée nulle. a) Le PEC n° 2 crée une "zone de non-bâtir" sans en décrire plus en détail la destination. Le règlement de ce plan est très sommaire: il prévoit qu'aucune construction ne pourra être édiflée dans cette zone, mais il ne définit pas la notion de construction. La contestation porte sur trois éléments de clôture: un mur de soutènement de 1.20 m, un mur d'enceinte de 2 m et un enrochement de 1 m de hauteur. Il ne s'agit pas de constructions proprement dites (bâtiments), mais plutôt d'installations faisant partie des aménagements extérieurs. Il n'est pas évident de savoir si les auteurs du règlement du PEC de 1943, interdisant toute construction dans la zone de non-bâtir, visaient également ce genre d'installations. Cela étant, le PEC n° 2 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. 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. 1 LAT), le droit cantonal pouvant instituer d'autres zones d'affectation (art. 18 al. 1 LAT). La recourante soutient que le statut du sol, dans le périmètre du PEC n° 2, correspond à celui de la zone à bâtir, selon l'art. 15 LAT. Quant à la DGTL, elle fait valoir ce qui suit dans sa réponse: " en l'absence d'une zone spéciale au sens de l'art. 18 LAT, imposée par sa destination hors des zones à bâtir (art. 32 LATC), ce sont les dispositions de la zone agricole, voire d'une zone de protection selon l'art. 17 LAT qui doivent s'appliquer. Il en résulte que les travaux entrepris sans droit ne sont pas conformes à la zone d'affectation (art. 16a et 17 LAT) ". Il est évident que le périmètre du PEC n° 2, à tout le moins le secteur dont fait partie la parcelle litigieuse, 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 et parcourue par un chemin pour piétons, 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, s'il faut retenir – comme la DGTL – que le périmètre du PEC n° 2 se trouve hors de la zone à bâtir, avec la conséquence que les aménagements extérieurs litigieux nécessitent une autorisation spéciale en vertu de l'art. 25 al. 2 LAT. 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° 2 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 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. 2a). On peut relever ici que l'ancienne loi vaudoise du 5 février 1941 sur la police des constructions (LPC) – devenue ensuite la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT) – 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; arrêt CDAP AC.2010.0276 du 17 novembre 2011 consid. 4). C'est sur cette base que se fondait le PEC n° 2 de 1943, 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, dans une telle zone, des murs ou des clôtures. 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. Il ne s'imposait donc pas d'inclure le périmètre du PEC n° 2 dans la zone à bâtir adjacente. c) En définitive, la recourante n'est pas fondée à affirmer que la partie sud de sa parcelle est classée, ou aurait dû être classée dans une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT. Le régime de la zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT s'applique et, comme la bande de terrain concernée se situe hors de la zone à bâtir, les aménagements extérieurs liés à la transformation de la villa doivent être autorisés non seulement par la municipalité mais également par la DGTL (art. 25 al. 2 LAT, art. 81 et 120 al. 1 let. a LATC).

### **E. 3**

Il reste à examiner si c'est à juste titre que la DGTL a considéré qu'aucun aménagement, quel qu'il soit, ne peut être réalisé, même partiellement ou en souterrain (fondations, etc.), dans la partie du bien-fonds sise à l'intérieur du périmètre du PEC n° 2, les aménagements en rapport direct avec les constructions situées dans la zone constructible – clôtures, plantations notamment – devant être exclusivement prévus à l'intérieur de la zone constructible. a) Il apparaît clairement, sur les plans et photographies figurant au dossier ainsi que sur les documents cartographiques sur internet, que de part et d'autre du chemin public traversant le périmètre du PEC n° 2, les propriétaires des parcelles ont installé des clôtures (barrières en treillis, haies, etc.), empêchant le public empruntant le sentier d'entrer sur leur propriété (dans le jardin au nord du chemin, ou sur la portion riveraine au sud). On constate également que les propriétés privées sont séparées les unes des autres par des clôtures. Dans sa réponse, la DGTL expose que la présence de ces installations " résulte manifestement soit d'une mauvaise application du PEC par le passé, soit il s'agit de constructions réalisées sans droit ". L'interprétation de l'ancien Service de l'aménagement du territoire (SAT – chargé avant la DGTL de statuer sur les autorisations spéciales pour les constructions hors des zones à bâtir), qui jusqu'au début des années 2000, estimait qu'une autorisation cantonale n'était pas nécessaire dans certaines parties du PEC, était erronée; c'est pourquoi des infrastructures et des constructions ont pu être réalisées. Dans son écriture du 12 avril 2021, elle ajoute: " La plantation de haies de thuya par certains propriétaires, manifestement afin de préserver l'intimité de leurs jardins, ne change rien au régime légal applicable à la zone d'affectation. Ces plantations n'ont par ailleurs pas fait l'objet d'autorisations cantonales et leur présence peut au mieux être tolérée, due à leur ancienneté " (p. 2). b) On voit que la DGTL interprète désormais de manière très restrictive la réglementation du PEC de 1943. On ne saurait cependant considérer que les autorités cantonales étaient d'emblée tenues d'interpréter cette réglementation de manière aussi stricte et que la présence des clôtures et plantations est simplement la conséquence d'erreurs des services du département cantonal, voire de travaux effectués sans droit par les propriétaires concernés. On doit au contraire déduire des circonstances que, pour les autorités compétentes au niveau cantonal et communal, le règlement du PEC n° 2 n'interdit pas les clôtures et les plantations en limite de propriété et le long du chemin public, ces installations étant conformes à la destination de la zone de verdure. Les autorités cantonales n'ont pas choisi de faire du périmètre du PEC une zone entièrement accessible au public; au contraire, elles ont d'emblée choisi de limiter l'accès des tiers à l'assiette de la servitude de passage public, les parcelles privées pouvant pour le reste être préservées au moyen de clôtures. De tels aménagements extérieurs sont compatibles avec l'affectation de la zone de

non-bâti telle qu'elle a été conçue en 1943. 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).

c) Quand bien même les clôtures ou les plantations sont en principe conformes à l'affectation de la zone, une autorisation cantonale est requise puisque le périmètre du PEC n° 2 est situé en zone à protéger, hors de la zone à bâtir. La décision attaquée, qui refuse d'autoriser les installations litigieuses au motif qu'elles ne seraient pas conformes à l'affectation de la zone et qu'une dérogation selon les art. 24 ss LAT serait exclue, viole le droit fédéral. Il incombe en effet à la DGTL d'examiner ces installations dans le cadre prévu à l'art. 22 al. 2 let. a LAT ("l'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone"). Elle devra donc déterminer, en fonction de la pratique des autorités depuis 1943 admettant certaines clôtures ou plantations en limite de propriété ou le long du chemin, si les caractéristiques des installations litigieuses (hauteur, structure, etc.) sont compatibles avec les objectifs de protection de ce secteur, compte tenu des besoins du propriétaire foncier. L'autorisation pourrait donc être refusée pour une clôture trop haute ou pour un aménagement mal intégré dans cet espace protégé.

d) Il convient encore de relever ce qui suit. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) contient des dispositions sur l'" espace réservé aux eaux ". Les cantons doivent déterminer un tel espace, 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 réglementation des modalités est déléguée au Conseil fédéral (art. 36a al. 2 LEaux). Dans l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux; RS 814.201), le Conseil fédéral a fixé la règle selon laquelle " la largeur de l'espace réservé aux étendues d'eau mesure au moins 15 m à partir de la rive " (art. 41b al. 1 OEaux). Toutefois, " dans les zones densément bâties, la largeur de l'espace réservé aux étendues d'eau peut être adaptée à la configuration des constructions pour autant que la protection contre les crues soit garantie " (art. 41b al. 3 OEaux). L'art. 41c OEaux énonce les exigences du droit fédéral concernant l'aménagement de l'espace réservé aux eaux; dans les zones densément bâties, peuvent y être construites les installations conformes à l'affectation de la zone (art. 41c al. 1 let. a OEaux). La Direction générale de l'environnement (service spécialisé en matière de protection des eaux) a indiqué, le 1<sup>er</sup> juin 2021, que sur la parcelle n° 132, la limite de l'espace réservé aux étendues d'eau correspond à la limite du PEC et que cette zone est considérée comme densément bâtie. Etant donné que des installations telles que les installations litigieuses sont en principe conformes à l'affectation de la zone (cf. supra, consid. 3c), les dispositions précitées du droit fédéral ne font pas obstacle à une autorisation spéciale de la DGTL.

#### **E. 4**

Il résulte des considérants que le recours doit être partiellement admis: la décision rendue par la DGTL incluse dans la synthèse CAMAC 191646 du 5 août 2020 doit être annulée, la cause étant renvoyée à cette autorité pour nouvelle décision sur la demande d'autorisation spéciale. Ensuite, le cas échéant, l'autorisation spéciale sera communiquée à la municipalité pour nouvelle décision communale sur la demande de permis de construire (cf. art. 123 al. 3 LATC). Vu l'issue de la cause, il n'y a pas lieu de percevoir des frais de justice. La recourante, représentée par un avocat, a droit à des dépens, à la charge de l'Etat de Vaud, par la caisse de la DGTL (art. 55 LPA-VD). Par ailleurs, vu la position de la municipalité dans cette procédure, qui s'est prononcée uniquement sur une question non litigieuse, elle n'a pas droit à des dépens.

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