

VD_OMNI AC.2021.0053 vom 11. August 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-08-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0053

FR: VD_OMNI AC.2021.0053 du 11 août 2021

IT: VD_OMNI AC.2021.0053 del 11 agosto 2021

Regeste

A. _____, B. _____/Municipalité de Savigny, Direction générale du territoire et du logement | Recours contre le refus de la construction d'un bassin hors zone à bâtir. Rappel des conditions fixées à l'art. 24c LAT. La DGTL a modifié sa directive suite à l'arrêt AC.2019.0123 et n'admet plus la construction de bassins. Elle tire toutefois à tort des considérations générales de cet arrêt, comme elle le fait pour l'arrêt AC.2019.0327, ceux-ci n'ayant pas une telle portée (consid. 2). En l'espèce, le projet ne respecte pas l'identité du bâtiment, situé en zone agricole, accentuant son côté résidentiel. En outre, les conditions fixées dans l'ancienne directive de la DGTL, respectivement la nouvelle, quant à la distance entre le bâtiment et l'installation, soit 10 mètres, ne sont pas respectées. C'est donc à juste titre que la DGTL a refusé le projet. Question de la compatibilité de la nouvelle directive de la DGTL avec le droit en vigueur laissée ouverte (consid. 3). Au demeurant, la DGTL n'a pas eu un comportement contradictoire, n'ayant donné aucune assurance aux recourants dans le cadre des échanges, seules les conditions théoriques ont été rappelées (consid. 4). Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

Les recourants ont requis une inspection locale. a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101), comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de consulter le dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et les références; arrêt TF 2C_501/2020 du 15 mars 2021 consid. 5.1). Les garanties minimales en matière de droit d'être entendu découlant de cette disposition ne comprennent en principe pas le droit d'être entendu oralement (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 et les références; arrêts TF 2C_737/2020 du 23 novembre 2020 consid. 2.3, 2C_460/2020 du 29 septembre 2020 consid. 4.2). b) En l'espèce, le dossier, complet, contient notamment un plan de situation qui indique l'implantation du bassin litigieux et permet d'évaluer son impact sur les abords du bâtiment ECA n° 723, sur la parcelle et sur son environnement. Une inspection locale n'est dès lors pas nécessaire et la requête en ce sens peut être rejetée.

E. 2

Les recourants se plaignent d'une mauvaise application des art. 24c al.

E. 4

Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage.

E. 5

un barbecue;

E. 6

une piscine amovible de petite taille jusqu'à 10 m³ proche du bâtiment. Les piscines plus grandes, les étangs et les jacuzzis sont exclus;

E. 7

un sentier piétonnier privé. Outre ces objets, des éléments mobiliers de petites dimensions (tonnelle, coffre de rangement, etc.) peuvent être admis si l'aspect extérieur du bâtiment et de ses abords n'est pas modifié. Les objets susmentionnés ne doivent pas avoir une surface cumulative supérieure à 30 % de la surface au sol de la construction principale. Ils doivent être localisés à proximité du bâtiment principal (distance d'environ 10 m). Les objets mobiles (caravanes, remorques, bateaux), non utilisés pendant la saison morte, doivent être entreposés sur des places existantes." Dans sa teneur précédente, du mois d'août 2017, cette Fiche prévoyait notamment : "3. CONSTRUCTIONS ET INSTALLATIONS Les nouvelles constructions et installations indépendantes ne sont pas admises en lien avec une construction ou installation érigée selon l'ancien droit. [...] Par bâtiment principal, indépendamment du nombre de logements qu'il contient, un seul objet par type (1 à 6) non soumis à autorisation peut être érigé dans ses abords. Le nombre total d'objets peut être limité en fonction de leur intégration aux abords du bâtiment principal : 1. une pergola de 12 m²; 2. un cabanon de jardin de 8 m² ou une serre de 8 m²; 3. un abri à vélo de 6 m²; 4. une fontaine, un barbecue ou une installation de jeu; 5. un sentier piétonnier privé; 6. des panneaux solaires au sol de 8 m². Outre ces objets, des éléments mobiliers de petites dimensions (tonnelle, coffre de rangement, etc.) peuvent être admis si l'aspect extérieur du bâtiment et de ses abords n'est pas modifié. Les objets susmentionnés ne doivent pas avoir une surface cumulative supérieure à 30 % de la surface au sol de la construction principale. Ils doivent être localisés à proximité du bâtiment principal (distance d'environ 10 m) [...] 5. PLANS D'EAU, PISCINES ET JACUZZIS Les plans d'eau, piscines et jacuzzis sont interdits dans les zones agricoles et viticoles protégées, les forêts, les inventaires IFP et IMNS, les sites protégés par l'UNESCO ainsi que dans les sites ISOS d'importance nationale. Ailleurs, un plan d'eau, une piscine ou un jacuzzi peut être admis aux conditions suivantes : - l'objet doit s'intégrer harmonieusement dans les abords du bâtiment principal; - dans les zones viticoles, les plans d'eau, les piscines et les jacuzzis ne sont pas admis s'ils sont visibles depuis l'extérieur de la parcelle concernée; - le plan d'eau utile et son local technique enterré ne doivent pas dépasser 40 m²; - l'objet ne doit pas générer des mouvements de terre supérieurs à 50 cm en amont et en aval; - l'objet doit être localisé à proximité du bâtiment principal (distance maximale d'environ 10 m); - pour les piscines naturelles, la surface de régénération ne doit pas dépasser la surface utile; - les aménagements qui bordent le plan d'eau (dalles, plancher, etc.) doivent être mis au strict minimum; - les piscines gonflables et/ou amovibles ne doivent pas dépasser 20 m²; elles doivent être démontées dès que leur usage a cessé." cc) La DGTL expose avoir procédé à une adaptation de sa directive à la suite des considérants de l'arrêt rendu par la CDAP le 9 octobre 2019 (AC.2019.0123). Celui-ci portait notamment sur la régularisation d'une

pergola d'environ 17 m², d'une terrasse d'environ 65 m², d'un jacuzzi, de l'annexe qui l'abritait ainsi que de son accès. A ce sujet, l'arrêt précité retenait (ad consid. 3c) : "Concernant l'affectation des travaux litigieux, la recourante, qui n'est pas exploitante agricole, ne conteste pas que les aménagements envisagés ou réalisés n'ont pas d'autre finalité que d'offrir des espaces d'agrément et de détente à sa propriété, et qu'ils ne sont donc pas conformes à la zone agricole dans laquelle ils s'implantent. On peut encore souligner à cet égard que si la terrasse ou l'abri du jacuzzi ne suppriment pas un espace qui pourrait servir à l'agriculture puisqu'ils s'implanteraient sur un terrain en dur ou caillouteux, ils contribuent néanmoins à accentuer le caractère résidentiel des abords du bâtiment. La recourante ne conteste pas non plus le calcul du potentiel constructible offert par le régime dérogoatoire des art. 24 ss LAT effectué par le SDT. Le tribunal de céans n'a aucune raison de s'en écarter, étant précisé que les questions de savoir si en tant qu'aménagements extérieurs, les constructions projetées doivent entrer ou non dans le calcul du potentiel d'agrandissement et si elles l'épuisent ou non peuvent rester indécisées, le projet ne respectant de toute façon pas les autres conditions légales, comme on le verra ci-après. En l'espèce, la maison en question, construite en 1968, est isolée au milieu de champs, à proximité de la forêt. Elle bénéficie d'un accès goudronné et d'une place en dur. Le projet litigieux prévoit la création d'une terrasse d'environ 65 m² en élévations sud-ouest et sud-est, et l'installation d'un jacuzzi, son abri et son accès. Ces constructions constituent des modifications de l'aspect extérieur de la maison (art. 24c al. 4 LAT) et doivent respecter les conditions posées par cet article. Ce n'est pas le cas en l'occurrence. On ne voit pas en quoi cette terrasse – d'une surface atteignant plus de la moitié du bâtiment – ou le jacuzzi pourraient servir à une meilleure intégration dans le paysage. La modification de l'aspect extérieur du bâtiment qui en résulterait ne pourrait donc être considérée comme anodine, ce d'autant que la terrasse paraît surdimensionnée par rapport à la maison. Les photographies figurant au dossier permettent de constater également que l'abri du jacuzzi déjà construit ne respecte pas l'identité des abords de la maison. Il est relativement important et son intégration est discutable par rapport à son environnement. Ces éléments n'ont pas non plus un but d'assainissement énergétique, ce que n'allègue d'ailleurs pas la recourante. Se pose encore la question de la nécessité de ces modifications à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles. Comme évoqué, cette condition implique des exigences relativement élevées (cf. supra let. b bb) qui ne sont pas remplies ici. Il est manifeste que l'habitation en question peut continuer d'être occupée sans qu'il soit nécessaire d'y adjoindre un jacuzzi ou une grande terrasse. Il en résulte que le jacuzzi, l'annexe qui l'abrite ainsi que le chemin d'accès en platelage ne peuvent donc pas être non plus admis a posteriori comme transformations partielles des abords du bâtiment, d'autant plus qu'ils sont inclus dans un site protégé à l'inventaire IFP. En examinant de manière globale la condition du respect de l'identité de la construction et de ses abords (art. 42 al. 1 OAT), on doit retenir que le caractère de la maison est mis en valeur par un environnement rural (on rappelle qu'elle est entourée presque entièrement par des champs et se trouve proche de la forêt). Il serait diminué par la construction des aménagements projetés même si ceux-ci sont en bois, ces éléments étant plus caractéristiques, par exemple, d'une villa. En particulier, l'aménagement de la terrasse d'une telle importance, renforcerait visuellement le caractère construit et résidentiel de la parcelle. En résumé, le projet de la recourante excède les modifications – strictement limitées par la loi – qu'il est permis d'apporter à une telle construction située en dehors de la zone à bâtir." La DGTL entend tirer de ces considérants une modification de la jurisprudence antérieure en matière d'autorisations relatives à la construction d'une piscine

hors zone à bâtir. Il ne ressort toutefois pas de l'arrêt en question que sa portée devrait être générale, et encore moins que la Cour de céans aurait entendu exclure toute construction de piscine hors zone à bâtir. Les considérants cités plus haut ne traitent que de la situation litigieuse dans le cas présenté au tribunal, soit celle du jacuzzi et de l'imposante terrasse construits par les recourants du cas d'espèce. A aucun moment, la Cour n'a indiqué que ses considérations devaient être étendues à tous les projets de plans d'eau, jacuzzis et piscines soumis dorénavant à la DGTL et, en particulier, l'arrêt ne remet pas en question la directive de la DGTL dans sa teneur du mois d'août 2017, qui permettait – à certaines conditions restrictives – l'édification d'une piscine, d'un jacuzzi ou d'un plan d'eau. Cela est confirmé par un arrêt plus récent, dans lequel la CDAP ne s'est pas prononcée sur le principe d'une autorisation d'une piscine gonflable et/ou amovible posée sur l'herbe à proximité d'une maison, dans la mesure où la piscine installée par les recourants au jour de l'arrêt ne pouvait être autorisée au vu de sa taille en application de la directive de la DGTL dans sa teneur d'août 2017 (arrêt CDAP AC.2019.0154 du 4 mars 2020 consid. 1b/bb). La Cour n'a cependant pas considéré qu'une telle installation serait par principe exclue au regard de la jurisprudence cantonale. La DGTL ne peut donc être suivie lorsqu'elle entend donner une portée générale aux considérants de l'arrêt AC.2019.0123. dd) Dans sa réponse au recours, la DGTL se fonde encore sur l'arrêt CDAP AC.2019.0327 du 23 février 2021, en indiquant que celui-ci confirmerait que de nouvelles constructions et installations ne peuvent pas être admises en application de l'art. 24c LAT. Il s'agissait dans le cas d'espèce de la régularisation de divers travaux accomplis, hors zone à bâtir, sans autorisation cantonale (pose de pavés dans une cour, construction d'un mur de soutènement, de deux escaliers et de gradins et installation d'une structure de store rétractable). Si la Cour a abouti à la conclusion que ces travaux ne pouvaient être régularisés, elle n'a toutefois pas dans son arrêt émis de considérations générales sur l'admissibilité de nouvelles constructions ou installations hors zone à bâtir. On ne saurait ainsi tirer des considérants de cet arrêt la portée générale qu'y associe la DGTL. ee) Rappelons enfin que ne constituant pas une règle de droit, la directive de la DGTL intitulée "Constructions et installations hors zone à bâtir – Modifications des abords de bâtiments érigés selon l'ancien droit" ne lie pas le juge. Comme pour les autres ordonnances administratives, il convient de la prendre en considération, surtout si elle concerne des questions d'ordre technique, mais il faudra s'en écarter si l'interprétation qu'elle donne n'est pas conforme à la loi ou à des principes généraux (voir par exemple ATF 133 V 394 consid. 3.3, 132 V 321 consid. 3.3, 130 V 163 consid. 4.3.1, 129 V 200 consid. 3.2). En définitive, il convient donc d'examiner la compatibilité de la piscine envisagée avec les règles applicables hors zone à bâtir. 3. a) Il n'est en l'espèce pas contesté que la construction projetée, destinée d'une part à offrir un espace d'agrément et, d'autre part, une zone d'exercice nécessaire pour des raisons médicales, n'est pas conforme à la zone agricole. Son implantation hors de la zone à bâtir ne saurait dès lors être imposée par sa destination (cf. art. 24 let. a LAT; arrêt TF 1C_284/2017 du 1^{er} mars 2018 consid. 4.3 et les références citées, qui rappelle que les aménagements et les annexes qui servent uniquement à augmenter le confort ou les possibilités d'utilisation d'un bâtiment principal non conforme à la zone et sans lien direct avec une exploitation agricole ne sont pas conformes à la destination). b) Comme le Tribunal fédéral l'a rappelé, la règle de base pour tous les projets de construction est que l'identité du bâtiment, y compris son environnement, doit être préservée dans ses caractéristiques essentielles. Même si l'un des critères de l'art. 24c al. 4 LAT est rempli, cela ne dispense en principe pas le bâtiment de l'exigence d'identité. En conséquence, l'OAT prévoit que celle-ci reste primordiale (cf.

arrêt TF 1C_312/2016 du 3 avril 2017 consid. 3.1). Il convient ainsi tout d'abord de déterminer si la piscine litigieuse altère l'identité de la parcelle et du bâtiment qu'elle abrite. En l'espèce, il ressort des plans produits que le plan d'eau envisagé est de taille modeste (5,9 m x 2,9 m), soit 17,11 m². Le bassin sera enterré et l'eau affleurerait le sol de la parcelle. Le local technique, d'une dimension de 8,7 m² (3 m x 2,9 m), sera également enterré. Celui-ci se trouvera à 9,4 mètres du bâtiment ECA n° 723 en direction du nord-est, étant précisé que seul le bord sud-ouest de ce local se situera à cette distance, le reste de l'installation (local technique et bassin lui-même) étant prévu dans le prolongement et s'éloignant de la maison. Il convient de concéder aux recourants que le projet a été élaboré de manière à avoir le moins d'impact possible sur la parcelle et le bâtiment ECA n° 723. En particulier, la piscine ne sera pas visible depuis le chemin d'accès situé de l'autre côté de la maison, et ne sera que peu, voire pas visible depuis les parcelles alentours en raison de la situation du terrain, en surplomb par rapport à celles-ci. Il n'en reste pas moins que la construction de la piscine aura pour effet d'accentuer le côté résidentiel de la parcelle, intégralement entourée – sous réserve d'une forêt – de terrains agricoles exploités, aspect déjà altéré par la généreuse arborisation. En outre, la directive de la DGTL, que ce soit dans sa teneur de 2017 ou de 2020, prévoit qu'une installation doit se trouver à proximité de la maison, soit à une distance maximale de 10 mètres. Cette exigence n'est en l'espèce pas respectée. En effet, l'objectif poursuivi ici est d'éviter que les installations complémentaires soient par trop éloignées des constructions et puissent modifier l'apparence agricole des parcelles. Or, un bassin dont la fin se situe à plus de 18 mètres de la maison est à l'évidence une installation trop éloignée de la construction et modifie l'apparence agricole de la parcelle. Dans la mesure où cette exigence a pour but de préserver les principes d'aménagements du territoire et en particulier la séparation du bâti et du non-bâti, elle doit être validée. Ainsi, le projet n'est de toute façon pas conforme aux critères de l'identité et ne saurait être admis. C'est donc à juste titre que la DGTL l'a refusé. c) Au vu de ce qui précède, il n'est donc pas nécessaire d'examiner la compatibilité de la nouvelle directive de la DGTL avec le droit en vigueur, pas plus que de trancher la question de principe de savoir si une piscine, un bassin ou un jacuzzi seraient incompatibles avec les règles applicables hors zone à bâtir. 3. Les recourants reprochent encore à la DGTL d'avoir adopté un comportement contradictoire au fil des échanges. a) A teneur de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (cf. ATF 136 I 254 consid. 5.2). De ce principe général découle notamment le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat, consacré à l'art. 9 in fine Cst. (cf. ATF 138 I 49 consid. 8.3.1). Le principe de la bonne foi protège le citoyen, à certaines conditions, dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (cf. ATF 137 I 69 consid. 2.5.1). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (cf. ATF 141

V 530 consid. 6.2; 131 II 627 consid. 6.1; arrêts TF 1C_626/2019 du 8 octobre 2020 consid. 3.1; 1C_277/2020 du 27 août 2020 consid. 2.2 et les références). b) Les recourants estiment que les autorités intimées, avec lesquelles ils ont communiqué tout au long de la conception du projet, leur ont toujours confirmé qu'une piscine en zone agricole pouvait être admise moyennant la réalisation de certaines conditions. Il convient tout d'abord de préciser que l'autorisation requise devant émaner de l'autorité cantonale (art. 25 al. 2 LAT), les assurances éventuelles données par la municipalité ne sauraient avoir de conséquence dans le cadre de la présente cause, celle-ci n'étant pas compétente pour rendre une décision. S'agissant des éventuelles assurances données par la DGTL, les recourants se réfèrent aux échanges qu'ils ont eus avec l'un de ses employés. Il ne ressort toutefois pas du dossier que des assurances relatives au projet litigieux auraient été données par cette autorité. A ce titre, l'envoi de la directive, dans sa teneur du mois d'août 2017, par courriel du 13 juillet 2018 ne saurait constituer une admission de la conformité dudit projet. Pour le reste, les propos rapportés par le recourant dans ses courriels, pour autant qu'ils puissent être admissibles dans la mesure où ils n'émanent pas directement de l'autorité, ne portent que sur des dispositions générales et non sur le projet litigieux. Le grief doit donc être rejeté. 4. Les considérants qui précèdent entraînent le rejet du recours et la confirmation des décisions querellées. Un émolument judiciaire sera mis à la charge des recourants, qui succombent (art. 49 al. 1 LPA-VD et 4 al. 1 du Tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). Il n'y a pas lieu à l'allocation de dépens.

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