

VD_OMNI AC.2024.0005 vom 29. Juli 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-07-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2024.0005

FR: VD_OMNI AC.2024.0005 du 29 juillet 2024

IT: VD_OMNI AC.2024.0005 del 29 luglio 2024

Regeste

A. _____/Municipalité de Préverenges, Direction générale du territoire et du logement | Refus de la DGTL de délivrer une autorisation spéciale pour des ouvrages réalisés dans une zone de non-bâtir au bord du Léman, instaurée par un plan d'extension cantonal (PEC) adopté par le Conseil d'Etat en 1944. Le régime juridique applicable est celui d'une zone à protéger au sens de l'art. 17 al. 1 LAT (consid. 3b), le PEC étant toujours valable (consid. 3c). La création de volumes supplémentaires (agrandissement d'un bâtiment construit dans les années 1950, après l'entrée en vigueur du PEC), empiétant sur la zone de non-bâtir, ne peut pas être admise au titre de la garantie de la situation acquise (consid. 3d).

Erwägungen

E. 1

a) La décision par laquelle une municipalité refuse de délivrer le permis de construire (art. 103 ss de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11]) peut faire l'objet 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). Déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD), le recours respecte en outre les exigences légales de motivation (art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). En tant que destinataire de la décision attaquée, qui refuse la délivrance du permis de construire requis pour son projet, la constructrice a manifestement la qualité pour recourir (cf. art. 75 al. 1 let. a LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). b) Dans la procédure de recours de droit administratif, réglée aux art. 92 ss LPA-VD, il incombe au juge de se prononcer sur les rapports juridiques que l'autorité administrative a précédemment réglés de manière contraignante, sous la forme d'une décision. Le juge ne peut statuer que dans le cadre défini pour le litige. L'objet du litige dans la procédure de recours est le rapport juridique réglé dans la décision attaquée, dans la mesure où – d'après les conclusions du recours – il est remis en question par la partie recourante (ATF 144 II 359 consid. 4.3). L'objet de la contestation (Anfechtungsgegenstand) et l'objet du litige (Streitgegenstand) sont identiques lorsque la décision administrative est attaquée dans son ensemble. En revanche, les rapports juridiques non litigieux sont certes compris dans l'objet de la contestation, mais pas dans l'objet du litige (ATF 144 II 359 consid. 4.3 et les références). Cela étant, il est évident que ce qui excède l'objet de la contestation ne fait pas partie de l'objet du litige (CDAP AC.2024.0117 du 5 juin 2024 consid. 1). En l'occurrence, l'objet de la contestation est la décision administrative par laquelle la municipalité a refusé de délivrer le permis de construire requis par la recourante. La demande de cette dernière portait sur la régularisation de quatre éléments constructifs distincts, savoir une véranda non chauffée (1), un système porteur pour toit de terrasse amovible en textile (2), un corridor de liaison entre le bâtiment principal et la dépendance (3), ainsi que la prolongation, à l'arrière de l'hôtel-restaurant de la

Plage, de la toiture sur l'escalier (4). Ce dernier élément correspond à des travaux exécutés sur la partie nord de l'hôtel, soit en zone à bâtir: pour ce motif, la DGTL a rappelé, dans la synthèse CAMAC, qu'ils ne relevaient pas de sa compétence et qu'il " reven [ait] à la Municipalité de se prononcer sur leur conformité aux dispositions du règlement du PACom ". Or, la municipalité n'a pas statué à ce sujet – vraisemblablement par omission. Dans sa réponse, elle admet certes que "[c] et ouvrage [...] pouvait être autorisé, dès lors qu'il n'est contraire à aucune disposition réglementaire ". Toutefois, au stade de la procédure de recours, ce quatrième élément, qui n'a pas été réglé de manière contraignante par la municipalité dans la décision attaquée, est étranger à l'objet de la contestation, si bien qu'il échappe au contrôle de la CDAP, qui ne saurait se prononcer sur sa légalité. c) Sous cette réserve, il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Dans un grief formel, la recourante invoque une violation de son droit d'être entendue et se plaint d'un déni de justice formel au sens de l'art. 29 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). D'une part, elle reproche à la municipalité d'avoir refusé de statuer en indiquant, dans sa décision, qu'elle " n' [était] pas en mesure de poursuivre la procédure en vue d'une décision sur l'octroi du permis de construire ". D'autre part, elle relève que l'autorité intimée n'a pas statué sur la conformité des travaux de prolongation de la toiture sur l'escalier existant, alors qu'elle était requise de le faire. a) On parle de déni de justice formel au sens large lorsque, sans motif justificatif, une autorité n'exerce pas la compétence qui lui est reconnue d'appliquer la loi en rendant une décision. L'autorité se rend coupable d'un déni de justice formel au sens strict lorsqu'elle refuse de statuer (" Rechtsverweigerung "), lorsqu'elle tarde à statuer (" Rechtsverzögerung "), ou lorsqu'elle ne statue pas à propos de l'ensemble des moyens ou des conclusions dont un administré l'a dûment saisie (Dubey/Zufferey, Droit administratif général, Bâle 2014, n o 2002). b) En l'occurrence, on ne voit pas que la municipalité, se disant " pas en mesure de poursuivre la procédure [d'autorisation de construire]", aurait refusé de statuer sur la requête de la constructrice. La formulation utilisée est certes impropre. La recourante a toutefois bien compris que matériellement, la décision attaquée portait refus du permis de construire, pour la régularisation des ouvrages situés hors zone à bâtir et nécessitant une autorisation spéciale de la DGTL (cf. infra , consid. 3) : elle a d'ailleurs pris des conclusions tendant à sa réforme en ce sens que son projet soit autorisé. Son grief est ainsi mal fondé. c) La recourante reproche encore à la municipalité de ne pas avoir examiné la conformité du quatrième élément de sa demande de régularisation, soit la prolongation, à l'arrière de l'hôtel-restaurant, en zone à bâtir, de la toiture sur l'escalier. Dans sa réponse, la municipalité ne le conteste pas. Elle n'a effectivement pas statué en l'état sur cet aspect, alors qu'elle était requise par la recourante de ce faire. Elle a en outre admis que l'ouvrage, situé en zone constructible (art. 15 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT; RS 700]), aurait dû être autorisé ou régularisé. Il faut en déduire que la municipalité – seule compétente pour statuer, à l'exclusion de la DGTL – va délivrer le permis de construire requis, ce dont il y a simplement lieu de prendre acte ici, puisque cet aspect n'est pas compris dans l'objet de la contestation, limité à la régularisation des ouvrages situés dans la zone inconstructible. On ne voit du reste pas en quoi la recourante subirait un préjudice du fait qu'une décision a d'abord été prise au sujet de la régularisation des ouvrages en zone inconstructible, dissociée de la décision, promise par la municipalité, sur la régularisation d'un autre ouvrage situé en zone à bâtir (la prolongation de la toiture sur l'escalier, qui peut subsister telle quelle en l'état). C'est donc à tort que la recourante

reproche à la municipalité un déni de justice formel.

E. 3

Au fond, la recourante conteste le refus de la DGTL de délivrer une autorisation spéciale pour les ouvrages réalisés dans la zone de non-bâtir instaurée par le PEC n o 4a, alors " qu' [ils] doi [ven] t bénéficier de la garantie de la situation acquise ". Elle prétend en outre qu'une démolition des ouvrages en cause est disproportionnée. a) Il n'est pas contesté que la partie de la parcelle n o 267, sur laquelle se trouvent trois des quatre ouvrages visés par la demande de régularisation, appartient à la " zone de non-bâtir ", telle qu'elle est définie par le plan d'affectation communal de 1984, qui intègre lui-même la réglementation du PEC n o 4a, adopté par le Conseil d'Etat en 1944. Le PEC n o 4a crée une zone inconstructible couvrant une bande de terrain s'étendant le long du lac sur plusieurs centaines de mètres. C'est à l'intérieur de cette bande qu'ont été réalisés les trois ouvrages litigieux, soit une véranda non chauffée, un corridor de liaison ainsi qu'un système porteur pour toit de terrasse amovible en textile. Le PEC n o 4a 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). Il est évident que le périmètre du PEC n o 4a, à tout le moins le secteur dont fait partie la parcelle n o 267, n'a pas les caractéristiques d'une zone agricole au sens de l'art. 16 LAT; cette bande de terrain assez étroite supporte, dans la portion de rive en cause, un espace ensablé de baignade, de détente et de jeux au bord du lac, bordé par un chemin piétonnier en béton sur lequel donne la terrasse de l'hôtel-restaurant de la Plage. 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 o 4a 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. b) 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 o 4a 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 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 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; CDAP AC.2010.0276 du 17 novembre 2011 consid. 4). C'est sur cette base que se fondait le PEC n o 4a de 1944, en tant qu'il délimitait une zone de non-bâtir sur une portion de la rive du lac, à Préverenges. c) Dans un arrêt AC.2020.0281 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 d'éléments de clôture autour du jardin d'une villa, à l'intérieur du périmètre du PEC n o 2 adopté en 1943 pour un secteur de littoral sur le territoire de la commune voisine de Saint-Sulpice. La CDAP a jugé, à cette occasion, que même s'il avait été adopté il y a 80 ans, le PEC n o 2 n'était pas obsolète: en effet, 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 avaient considéré, dans le cas de Saint-Sulpice, au terme du processus de révision du PGA: le régime découlant du PEC de 1943 avait en définitive été maintenu, ce dernier n'étant pas en contradiction avec les principes du droit fédéral, ni avec les objectifs du plan directeur, qui ne prescrit pas un changement d'affectation pour ces secteurs protégés. Les considérations qui valent pour le PEC n o 2 s'appliquent aussi au PEC n o 4a, ces deux plans d'extension régissant chacun un secteur des rives du lac, le PEC n o 2 sur le territoire de la commune de Saint-Sulpice, le PEC n o 4a sur le territoire (immédiatement voisin) de la commune de Préverenges. Il y a lieu de retenir que le régime de la zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT s'applique et que, comme la bande de terrain concernée se situe hors de la zone à bâtir, les trois ouvrages réalisés doivent être autorisés non seulement par la municipalité, mais également par la DGTL (art. 25 al. 2 LAT, 81 et 120 al. 1 let. a LATC). d) La recourante a réalisé, dans la zone de non-bâtir, une véranda non chauffée, un corridor de liaison entre deux bâtiments, ainsi qu'un système porteur pour toit de terrasse amovible en textile. La DGTL considère, pour l'essentiel, que ces ouvrages aggravent l'atteinte à la zone inconstructible, du fait de l'extension des surfaces utiles et de l'intensification de leur utilisation. Ce raisonnement doit être confirmé. En aménageant la véranda et le corridor, la recourante a créé des volumes supplémentaires (de 3,45 m par 4,75 m pour ce qui est de la véranda) dans l'espace inconstructible. La réalisation du toit de terrasse en textile amovible impacte de manière significative la zone de non-bâtir: cet ouvrage repose en effet sur une structure métallique comprenant quatre poteaux de soutènement fixés au sol, des poutres horizontales ainsi que des chevrons qui soutiennent le tout. Il a pour effet visuel de "fermer" la terrasse existante dans la mesure correspondante (6,90 m par 10,70 m). Il y a lieu d'admettre, vu leurs caractéristiques, que ces ouvrages augmentent l'emprise au sol dans la zone non constructible, contrevenant de ce fait à l'objectif de préservation des rives du lac recherché par le PEC n o 4a et le plan des zones communal. Ils ne sauraient, dans ces conditions, être considérés comme conformes à l'affectation de la zone. La recourante ne conteste pas que ses aménagements empiètent sur la zone de non-bâtir. Elle ne critique pas non plus – du moins pas sérieusement – l'interdiction qui lui est faite de construire dans cet espace. La recourante se prévaut uniquement de la garantie de la situation acquise. Cependant, comme le relève de manière pertinente la DGTL (aussi bien dans sa réponse que dans la synthèse CAMAC), le bâtiment ayant été construit après que le terrain a été classé hors de la zone à bâtir et étant non

conforme à l'affectation de la zone, l'atteinte à la zone de non-bâtir ne peut pas être augmentée par une extension des surfaces utiles ou par une intensification de leur utilisation. Cette argumentation est conforme au droit fédéral, en particulier aux art. 24c LAT et 41 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1). L'art. 24c LAT garantit, à son al. 1, la situation acquise des constructions et installations qui, hors de la zone à bâtir, peuvent être utilisées conformément à leur destination, mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone ("constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone"). L'art. 41 OAT, qui définit le champ d'application de l'art. 24c LAT, précise que la garantie de la situation acquise ne profite qu'aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées légalement " avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible ". La présente occurrence a ceci de particulier que l'hôtel-restaurant, bâtiment qui a fait l'objet des travaux litigieux, a été construit après l'adoption du PEC n o 4a. Autrement dit, ce plan était déjà en vigueur au moment de la construction de l'hôtel, dans les années 1950: l'hôtel-restaurant a d'ailleurs fait l'objet, à l'époque, d'autorisations exceptionnelles, afin de permettre sa réalisation puis son agrandissement dans l'espace inconstructible défini par le PEC. Les parties empiétant sur la zone de non-bâtir ne peuvent par conséquent pas être considérées comme ayant été érigées avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible, de sorte que les possibilités de transformation ou d'agrandissement offertes par le droit fédéral au titre de la garantie de la situation acquise ne s'appliquent pas. Un tel cas doit être traité selon le régime de l'art. 24 LAT, très restrictif pour l'octroi de dérogations; or, la recourante ne prétend pas, à juste titre, que l'implantation des ouvrages litigieux hors de la zone à bâtir serait imposée par leur destination. e) Enfin, il n'y a pas lieu d'examiner le caractère censément disproportionné d'une éventuelle remise en état, une telle mesure ne faisant pas l'objet de la présente procédure (celle-ci est limitée à la question de la légalité des ouvrages érigés). Il appartiendra aux autorités compétentes d'évaluer, dans une procédure ultérieure, s'il y a lieu d'ordonner la démolition des constructions réalisées sans droit. Il ressort de ce qui précède que le refus de la DGTL de délivrer une autorisation spéciale pour les trois ouvrages réalisés dans le périmètre du PEC n o 4a est conforme au droit.

E. 4

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, mal fondé. Cela entraîne la confirmation de la décision attaquée. Un émolument judiciaire est mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 49 LPA-VD). Celle-ci supportera également une indemnité de dépens en faveur de la Commune de Préverenges, qui a procédé avec l'aide d'un avocat (art. 55 LPA-VD).

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