

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 496/2015

Arrêt du 23 septembre 2016

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,
Karlen et Chaix.
Greffière : Mme Sidi-Ali.

Participants à la procédure

Association A._____, agissant par C._____, représentée par Me Nicolas Rouiller, avocat,
recourante,

contre

B._____, représenté par Me Jacques Haldy, avocat,
intimé,

Municipalité d'Essertines-sur-Rolle, rue du Collège 3, 1186 Essertines-sur-Rolle, représentée par Me Luc Pit-
tet, avocat,
Service du développement territorial du canton de Vaud, place de la Riponne 10, 1014 Lausanne.

Objet

remise en état des lieux hors de la zone à bâtir,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 25
août 2015.

Faits :

A.

B._____ est propriétaire de la parcelle 753 de la commune d'Essertines-sur-Rolle (VD), sise au lieu-dit
"Les Dudes". Cette parcelle de 148'593 m² supporte un vaste centre équestre. Y sont notamment érigés un
bâtiment d'habitation comprenant une écurie et une sellerie (ECA 82) auquel est accolé une grange avec atelier
de menuiserie (ECA 191), ainsi qu'un bâtiment comprenant une écurie et un hangar (ECA 330). D'une surface
de 1'198 m², enclavée dans la partie est de la parcelle 753, la parcelle 754 n'a pas d'accès direct au domaine
public. Elle est au bénéfice d'une servitude de passage grevant la parcelle 753 permettant de la relier au domai-
ne public. Cette parcelle appartient à l'association A._____ dont le président, C._____, n'habite pas sur
place, mais occupe souvent le chalet qui y est construit.

En 2008, a été adopté le plan partiel d'affectation "Les Dudes" qui régit notamment les parcelles précitées.
Une importante partie de la parcelle 753 et la totalité de la parcelle 754 sont affectées en une zone appelée
"aménagements extérieurs", dans laquelle sont implantés les périmètres d'évolution des constructions. Le plan
prévoit également une "aire de sortie des chevaux" située entre l'écurie (ECA 330) et le chemin d'accès à la
parcelle 754, un "espace cour" bordant les bâtiments ECA 191 et 82, ainsi qu'un "espace de réception" où sont

aménagées des places de parc en bordure de parcelle, le long du chemin appartenant au domaine public.

Par décision du 14 septembre 2011, rendue à la suite des interventions de C._____, la Municipalité d'Essertines-sur-Rolle a ordonné aux époux B._____ de procéder à plusieurs réaménagements sur la parcelle 753. En particulier, la commune a ordonné le démontage d'un éclairage public installé sur un poteau électrique situé sur le chemin d'accès, à la hauteur de la jonction entre l'espace cour et de l'aire de sortie, ainsi que la modification d'un éclairage installé contre l'un des bâtiments, de façon à ce qu'il soit dirigé vers le sol. Dans cette même décision, la commune a, "pour des raisons de sécurité et de voisinage", interdit la circulation de chevaux sur le chemin d'accès principal. Elle a par ailleurs constaté que des travaux d'agrandissement de l'atelier de menuiserie étaient en cours alors même que l'autorisation n'avait pas été délivrée et a invité le constructeur à fournir un dossier complet de demande de permis de construire complémentaire pour examen d'une éventuelle régularisation des travaux effectués. Après recours - admis - des constructeurs contre cette décision, la cause a été portée devant le Tribunal fédéral sur recours distincts du canton de Vaud et de l'association A._____. Le recours du canton de Vaud

a été admis alors que celui de l'association a été déclaré sans objet (arrêt 1C 483/2012 du 30 août 2013). Il a été constaté que la décision rendue par la commune était nulle, la commune n'étant pas compétente pour statuer hors zone à bâtir. La cause a ainsi été renvoyée au Tribunal cantonal, puis au Service cantonal du développement territorial (SDT).

B.

Par décision du 5 février 2014, le SDT a ordonné le démontage des éclairages apposés contre les murs des bâtiments ECA 330 et 82; la circulation des chevaux a été formellement interdite sur le chemin empiétant sur la servitude permettant l'accès à la parcelle 754; enfin, l'avant-toit de la menuiserie devait être ramené à une profondeur de 1 m au maximum.

B._____ a recouru contre cette décision auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal. Celle-ci a admis le recours par arrêt du 25 août 2015 et réformé la décision du SDT en ce sens que les éclairages litigieux sont autorisés à la condition impérative qu'ils soient réduits au minimum nécessaire des besoins de l'exploitation, l'éclairage devant être limité dans le temps (extinction dès la fin des cours) dans l'espace (orientation du faisceau de manière à orienter exclusivement la zone concernée) et en intensité (choix d'une puissance proportionnée aux besoins). La cour cantonale a par ailleurs supprimé l'interdiction de circuler à cheval sur le chemin d'accès à la parcelle 754 et admis que la profondeur de l'avant-toit de la menuiserie soit maintenue à 1,9 m.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, l'association A._____ demande au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt cantonal en ce sens que la décision du SDT est confirmée. Subsidiairement, elle demande la réforme de l'arrêt attaqué en ce sens que la cause est renvoyée au SDT pour détermination exacte de l'intensité, de l'orientation et des horaires des éclairages admissibles afin de les limiter au minimum nécessaire. Alternativement à cette conclusion, la recourante demande le renvoi à la cour cantonale pour nouvelle décision au sens des considérants.

Le Tribunal cantonal s'en remet à l'appréciation du Tribunal fédéral s'agissant de la recevabilité du recours; sur le fond, il conclut au rejet du recours et se réfère aux considérants de son arrêt. Le SDT indique s'en remettre à justice, tout en se référant à sa décision du 5 février 2014. La commune s'en remet également à justice. L'intimé conclut au rejet du recours. Invité à se déterminer, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) fait savoir qu'il considère que la prolongation de l'avant-toit et les éclairages litigieux ne sont pas prévus par le PPA et ne devraient par conséquent pas être autorisés. Dans un deuxième échange d'écritures, la recourante et l'intimé se déterminent plus amplement et confirment leurs conclusions respectives.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours est recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF auxquels renvoie l'art.

34 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LAT; RS 700]). Aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'est réalisée.

La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité précédente, elle est particulièrement touchée par la décision attaquée, dès lors que le bâtiment dont elle est propriétaire subit des immissions lumineuses provenant de l'éclairage litigieux et que la circulation de chevaux est autorisée sur l'assiette de la servitude de passage dont bénéficie son terrain.

Les autres conditions de recevabilité sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

2.

La recourante se plaint de l'interprétation que la cour cantonale a faite de l'art. 28 du règlement du PPA (RPPA) en considérant que la circulation des chevaux sur le chemin d'accès devait être admise.

2.1. Le Tribunal fédéral ne revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal et communal que sous l'angle de l'arbitraire. Il ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (ATF 140 III 167 consid. 2.1 p. 168; 138 I 305 consid. 4.3 p. 319; 138 III 378 consid. 6.1 p. 379).

L'art. 28 RPPA est formulé comme suit:

Article 28 - Espace cour

L'espace cour et l'accès secondaire aux périmètres d'évolution des constructions 2 et 3 ont un usage exclusivement privé, à l'exclusion de toute utilisation par les usagers du centre équestre. La servitude de passage existante au bénéfice de la parcelle 754 est mentionnée sur le plan à titre d'accès existant.

Les assiettes définitives et l'aménagement des réseaux d'accès sont parties intégrantes du plan des aménagements extérieurs (article 19.2).

La cour cantonale a constaté que le chapitre dans lequel était prévue cette disposition s'intitulait "circulation et stationnement", ce qui supposait qu'il concernait les véhicules, à l'exclusion des chevaux; par ailleurs, la disposition précisant que la servitude est mentionnée à titre d'accès existant, on devait pouvoir considérer a contrario que la servitude restait ouverte à un usage public. Aucun élément du PPA ne permettait d'imposer au recourant une restriction de circuler avec les chevaux sur les chemins en cause si bien que, vu les intérêts en présence, il n'y avait pas lieu d'interdire la circulation des chevaux sur cette voie d'accès.

2.2. La recourante présente sa propre interprétation de l'art. 28 RPPA sans démontrer en quoi celle des premiers juges serait insoutenable. Elle se réfère à la législation en matière de circulation routière pour affirmer que la disposition réglementaire, incluse dans un chapitre intitulé "circulation et stationnement" serait applicable aux chevaux. Il peut certes apparaître pertinent de s'inspirer de ce domaine du droit pour déterminer quels sont les usagers compris dans la restriction de circulation. On peut du reste douter pouvoir inférer d'une lecture a contrario de l'art. 28 al. 1 RPPA, comme l'a fait la cour cantonale, que la servitude reste ouverte à un usage public: celle-ci se confond en effet avec l'accès secondaire au périmètre d'évolution des constructions 3, précisément visé par la restriction d'accès de l'art. 28 al. 1, première phrase, RPPA.

Cela étant, vu de la configuration des lieux, l'interprétation que fait la recourante de l'art. 28 RPPA ne s'impose pas ni même n'apparaît préférable. S'il fallait, comme elle le soutient, réellement exclure le passage du public avec des chevaux des espaces visés - à savoir (principalement, vu l'intitulé de l'art. 28 RPPA) l'espace cour mais également l'accès aux périmètres d'évolution des constructions 2 et 3 (qui correspond à l'accès existant, soit, de toute évidence à l'assiette de la servitude de passage) -, l'utilisation des infrastructures serait entravée de façon particulièrement illogique. D'une part, les usagers du manège n'auraient jamais accès à l'espace cour, alors même que, selon les premiers juges, ce passage répond aux besoins du centre équestre. A cet égard, l'argumentation de la recourante relative à un cheminement alternatif par le tracé d'accès secondaire aux périmètres 1 et 2 est purement appellatoire. Elle ne discute pas sérieusement la problématique d'un éventuel conflit avec les chevaux en stabulation libre, en se contentant d'affirmer que de tels conflits seraient fantaisistes. D'autre part, l'accès à la piste d'obstacles située à l'est devrait se faire par la route, puisque les cavaliers ne pourraient pas

croiser le chemin d'accès à la parcelle 754. Or, il n'est pas convaincant d'interpréter le règlement dans un sens qui favoriserait la circulation des chevaux sur la voie publique pour décharger le chemin privé desservant la seule parcelle 754.

Considérer au contraire que l'art. 28 RPPA ne restreint pas la circulation des chevaux revient à interpréter cette disposition sans arbitraire, à tout le moins dans son résultat.

3.

Dans un second grief, la recourante prétend que l'éclairage aménagé sur les bâtiments ainsi que sur un mât dans l'espace cour, le long du chemin d'accès à sa parcelle, est illicite.

3.1.

3.1.1. A teneur de l'art. 22 al. 2 let. a LAT (RS 700), une autorisation de construire ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation projetée est conforme à l'affectation de la zone; tel est le cas lorsque sa fonction concorde avec celle de la zone concernée (DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1981, n. 29 ad art. 22 LAT). Hors de la zone à bâtir, de façon générale, 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. Cette clause du besoin est clairement exprimée pour les zones agricoles à l'art. 16a al. 1 LAT. Elle vaut également pour les constructions et installations sises en zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT (ATF 132 II 10 consid. 2.4 p. 17; arrêt 1C 618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 4.1, in RDAF 2015 I p. 499). Des exigences analogues doivent être posées pour les constructions conformes à l'affectation des autres zones non à bâtir.

Il y a ainsi lieu de limiter les constructions nouvelles à celles qui sont réellement indispensables à l'exploitation afin de garantir que la zone en question demeure une zone non constructible (ATF 133 II 370 consid. 4.2 p. 374; 129 II 413 consid. 3.2 p. 415). Le critère de la nécessité implique aussi que les intérêts en présence soient appréciés et mis en balance. L'implantation et la conception architecturale de la construction ne doivent contrevenir à aucun intérêt prépondérant (cf. art. 34 al. 4 let. b OAT). L'appréciation doit se faire à l'aune des buts et principes énoncés aux art. 1 et 3 LAT (arrêt 1C 618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 4.1, in RDAF 2015 I p. 499; 1C 107/2011 du 5 septembre 2011 consid. 4.1), mais également des autres prescriptions du droit fédéral, notamment la LPE (RS 814).

3.1.2. La lumière artificielle se compose de rayons électromagnétiques, si bien qu'il s'agit d'atteintes au sens de l'art. 7 al. 1 LPE qui sont dénommées émissions au sortir des installations et immissions au lieu de leur effet. Indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations et les rayons dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE). Pour les immissions lumineuses, il n'existe ni de valeurs limites d'immissions, ni de valeurs limites préventives de planification ou applicables aux installations. Les autorités doivent fixer les immissions lumineuses admissibles au cas par cas, directement sur la base des art. 11 à 14 LPE ainsi que 16 à 18 LPE (ATF 140 II 214 consid. 3.3 p. 222; 140 II 33 consid. 4.2 p. 36; 124 II 219 consid. 7a p. 230).

Les autorités doivent notamment se référer aux recommandations édictées par l'Office fédéral de l'environnement (cf. OFEFP, Recommandations pour la prévention des émissions lumineuses - Ampleur, causes et conséquences sur l'environnement, Berne 2005). En outre, la norme SIA 491 pour la prévention des émissions inutiles de lumière à l'extérieur, en vigueur depuis le 1^{er} mars 2013, peut valoir avis d'experts (ATF 140 II 214 consid. 3.3 p. 222; 140 II 33 consid. 4.3 p. 37).

3.2. Vu ce qui précède, on ne saurait se limiter, comme le fait l'ARE, à examiner si les éclairages litigieux sont prévus par le PPA. L'éclairage fait partie des aménagements en façade d'un bâtiment, qui sont généralement prévus dans le cadre de l'autorisation de construire ou, comme en l'espèce, d'une autorisation de construire complémentaire, et non dans la planification. Il n'en va pas différemment du lampadaire, installation qui ne figure pas nécessairement dans la planification, ce d'autant qu'il s'agit en l'espèce d'un lampadaire privé unique d'appoint et non d'un réseau d'éclairage communautaire. En ce sens, c'est, à l'instar de ce qu'a fait la cour cantonale, sous l'angle de la nécessité et en vertu d'une pesée des intérêts en présence que doit être examinée

la possibilité d'autoriser de telles installations.

Les luminaires litigieux sont destinés à éclairer les lieux où les cavaliers préparent les chevaux. Ces éclairages sont tous implantés dans l'aire des aménagements extérieurs. Les premiers juges, qui ont procédé à une vision des lieux, ont considéré que ces installations étaient en lien direct avec l'activité du centre équestre, lui-même conforme au PPA, et nécessaires. A cet égard, la recourante se borne à exposer appellatoirement que le lampadaire situé sur la route d'accès à sa parcelle ne serait pas nécessaire, une route de campagne n'étant par principe pas éclairée. Ce faisant, la recourante méconnaît que ce lampadaire est placé certes sur la route, mais également en bordure de l'espace cour et de l'aire de sortie, éléments qu'elle ne discute pas. Or, avec la retenue que lui impose l'appréciation de circonstances locales, le Tribunal fédéral ne voit pas de raison de s'écarter de l'avis des premiers juges et admet qu'un éclairage puisse s'imposer en cet emplacement aux heures d'ouverture du manège.

Ensuite, c'est également de façon appellatoire que la recourante prétend, pour la première fois dans sa réplique, que la législation sur la protection des animaux serait violée en raison d'une exposition trop importante des chevaux à la lumière artificielle, les bêtes n'y étant en réalité exposées que ponctuellement et pendant les quelques heures nocturnes d'ouverture du manège (soit jusqu'à 20h30).

En résumé, il y a lieu de confirmer l'appréciation selon laquelle les éclairages litigieux répondent à une nécessité et un intérêt prépondérant.

Le dispositif de l'arrêt cantonal ne précise pas les modalités d'éclairage concrétisant le "minimum nécessaire", seul autorisé. Il appartiendra à l'autorité d'exécution de veiller à la bonne mise en oeuvre de cette décision valant autorisation de construire. Aussi, en l'absence de précisions, c'est à cette autorité qu'il incombera d'évaluer ce qui correspond au minimum nécessaire, ce notamment en fonction des circonstances locales et des possibilités techniques (cf. ATF 140 II 214 consid. 6.5 p. 229). Celle-ci procédera en fonction des considérants de l'arrêt cantonal (qui, entre autres, relève que l'éclairage est éteint dès la fin des cours, soit au plus tard à 20h30), en se référant aux directives de l'OFEV et normes SIA mentionnées ci-dessus. L'absence de telles précisions dans l'arrêt cantonal ne viole ainsi pas les dispositions de la LPE.

4.

L'arrêt attaqué annule la décision du SDT concernant le redimensionnement de l'avant-toit de la menuiserie. Si la recourante a certes pris une conclusion générale tendant à la confirmation de la décision du SDT, elle ne soulève aucun grief à l'encontre du maintien de l'avant-toit en l'état, ni dans son recours, ni dans sa réplique qui a fait suite aux observations de l'ARE. Or, comme le relève l'Office fédéral, la question des dimensions de cet avant-toit devait être résolue à la lumière du RPPA, lequel est en l'occurrence muet sur ce point. Cette question relevant de la police des constructions, il n'apparaît en l'occurrence pas contraire au droit fédéral de s'inspirer des pratiques de la commune et du canton concernés en la matière. Dans la mesure où ni les buts et principes de l'aménagement du territoire ni les règles applicables aux zones non à bâtir du droit fédéral ne semblent compromis en l'espèce, le Tribunal fédéral ne voit pas de raison de se saisir de cette question d'office.

5.

La recourante se plaint enfin des frais et dépens mis à sa charge par la cour cantonale. Elle fait valoir que cette instance aurait fait une application arbitraire de l'art. 52 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36).

L'art. 52 LPA-VD, intitulé "collectivités publiques" prévoit que des frais de procédure ne peuvent pas être exigés de la Confédération et de l'Etat, exception faite pour les procédures dans lesquelles ils agissent pour défendre leurs intérêts patrimoniaux.

Cette disposition ne permet pas d'inférer quoi que ce soit sur la part des frais - moins encore des dépens dont il n'est pas question dans la disposition - qui peuvent être mis à charge de l'opposante. En outre, la recourante ne saurait contester avoir succombé (cf. art. 49 LPA-VD). Elle a expressément proposé le rejet du recours (arrêt attaqué, état de fait, let. L p. 10). Il ressort par ailleurs du dossier que la recourante est activement intervenue tout au long du dossier pour contester les griefs du constructeur. Dans ce contexte, qu'elle ait indiqué se "ranger derrière" l'appréciation du SDT revient précisément à demander la confirmation de la décision attaquée, soit, en d'autres termes, un rejet du recours. Il ne ressort d'aucune pièce - et la recourante ne le prétend au demeurant pas - qu'elle aurait voulu simplement s'en remettre à l'appréciation de l'instance saisie, soit la CDAP.

L'arrêt attaqué doit ainsi également être confirmé s'agissant de la répartition des frais et dépens.

6.

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté, aux frais de la recourante, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Celle-ci versera en outre des dépens à l'intimé, qui obtient gain de cause avec l'aide d'un avocat (art. 68 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

La recourante versera à l'intimé le montant de 3'000 fr. à titre de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties et de la Municipalité d'Essertines-sur-Rolle, au Service du développement territorial du canton de Vaud, au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, et à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 23 septembre 2016

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Fonjallaz

La Greffière : Sidi-Ali