

VD_OMNI AC.2021.0212 vom 12. Dezember 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-12-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0212

FR: VD_OMNI AC.2021.0212 du 12 décembre 2022

IT: VD_OMNI AC.2021.0212 del 12 dicembre 2022

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____/Direction générale du territoire et du logement, Municipalité de Blonay - Saint-Légier, Direction générale de l'environnement DGE-DIRNA | Un large espace de stationnement goudronné répond à la définition d'installation soumise à autorisation au sens de l'art. 22 LAT, ce d'autant plus s'il est susceptible d'avoir des effets sur l'environnement (c. 4). Un parking situé en zone agricole n'est pas imposé par sa destination au sens de l'art. 24 LAT s'il est destiné à servir une construction non agricole située hors zone à bâtir (c. 7). La disponibilité d'une place de parc pour une construction sans affectation agricole habitée à l'année correspond à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles au sens de l'art. 24c LAT (c. 8). A l'issue de la pesée des intérêts, une telle place, située en zone S2 de protection des eaux, ne saurait toutefois être régularisée au vu des risques qu'elle fait courir aux eaux souterraines. La garantie de la situation acquise n'est pas invocable lorsque la loi elle-même exclut la possibilité de s'en prévaloir, tel qu'il en est pour les constructions situées en zone S2 (c. 9). Ordre de remise en état confirmé (c. 10). Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre une décision d'une autorité cantonale, en l'occurrence la Direction générale du territoire et du logement. La voie du 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), est ouverte à l'encontre d'une telle décision. Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 LPA-VD, le recours est intervenu en temps utile. Les propriétaires de la parcelle concernée ont manifestement qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD). Le recours respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Les parties requièrent la tenue d'une inspection locale. a) Le droit d'être entendu tel que garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend le droit pour l'intéressé de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, 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 références citées). En particulier, le droit de faire administrer les preuves suppose notamment que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. L'autorité peut donc mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger 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 sa décision (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1; 136 I 229 consid. 5.3; 134 I 140 consid. 5.3.1; 130 II 425 consid. 2.1 p. 429 et les références citées). 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) et recourir à une inspection locale (art. 29 al. 1 let. b LPA-VD). b) En l'espèce, les éléments figurant au dossier, notamment les nombreuses photographies produites par les recourants, complétées par les informations résultant du guichet cartographique cantonal, permettent au Tribunal de se faire une idée complète et précise des faits pertinents et de la configuration des lieux. Dès lors, par appréciation anticipée des preuves, le Tribunal s'estime en mesure de statuer en connaissance de cause et renoncera à une vision locale, sans qu'il n'en résulte une violation du droit des parties d'être entendues.

E. 3

L'autorité intimée estime que les arguments des recourants portent partiellement sur le projet de réalisation d'un accès au bâtiment existant, ce qui excède la décision attaquée. Le Tribunal devrait par conséquent prononcer l'irrecevabilité du recours en ce qu'il porte sur cette réalisation. A la lecture du recours, le Tribunal constate qu'il n'a pas échappé aux recourants que la décision attaquée ne se prononçait pas sur la réalisation d'un accès goudronné, mais uniquement sur l'enlèvement du parking, les autres aspects de la décision n'étant pas contestés. Il n'y a donc pas lieu de constater l'irrecevabilité partielle du recours pour ce motif. Les arguments des recourants qui seraient en rapport avec la réalisation d'un chemin d'accès seront cas échéant examinés dans la mesure de leur pertinence pour la résolution du présent litige, dont l'objet se limite à la démolition du parking et la remise en état du terrain concerné.

E. 4

a) Aux termes de l'art. 25 al. 2 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée (cf. également l'art. 81 al. 1 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11]). Dans ce cadre, l'art. 120 al. 1 let. a LATC prévoit 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 est le département cantonal (cf. art. 121 let. a LATC), respectivement la DGTL. b) Selon l'art. 22 LAT, 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). Selon la jurisprudence, sont considérés comme des constructions ou installations au sens de l'art. 22 al. 1 LAT tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle

préalable (arrêt TF 1C_618/2014 du 29 juillet 2015 consid. 3.1 et les références). L'assujettissement a été admis pour des clôtures et barrières hors de la zone à bâtir (ATF 118 Ib 49), un jardin d'hiver, une véranda, une cabane de jardin, un pavillon d'agrément ou un couvert servant de garage (arrêt TF 1C_167/2007 du 7 décembre 2007 consid. 3 et les références citées). Il en va de même pour des aménagements extérieurs tels que des balustrades préfabriquées, des colonnes en pierre ou une terrasse (arrêt TF 1A.156/2004 du

E. 5

Il n'est pas contesté que la construction d'une zone de parking en rapport avec une construction qui n'a pas d'affectation agricole n'est pas conforme à l'affectation de la zone agricole (art. 16a LAT). L'art. 22 al. 2 LAT n'étant pas applicable, il convient d'examiner si la place de stationnement peut être autorisée sur la base des art. 24 ss LAT.

E. 5.2

et la référence). L'art. 3 LEaux prévoit que chacun doit s'employer à empêcher toute atteinte nuisible aux eaux en y mettant la diligence qu'exigent les circonstances. On entend par pollution au sens de la LEaux toute altération nuisible des propriétés physiques, chimiques ou biologiques de l'eau (art. 4 let. d LEaux). Les mesures de protection figurent à l'art. 31 OEaux, qui dispose que quiconque construit ou transforme des installations dans une zone ou dans un périmètre de protection des eaux souterraines, ou y exerce d'autres activités présentant un danger pour les eaux, doit prendre les mesures qui s'imposent en vue de protéger les eaux (al. 1). L'autorité veille à ce que les installations existantes qui sont situées dans les zones S1 et S2 de protection des eaux souterraines et menacent un captage ou une installation d'alimentation artificielle soient démantelées dans un délai raisonnable, et à ce que d'autres mesures propres à protéger l'eau potable, en particulier l'élimination des germes ou la filtration, soient prises dans l'intervalle (al. 4). La zone S2 doit empêcher que les eaux du sous-sol soient polluées par des excavations et travaux souterrains à proximité des captages et des installations d'alimentation artificielle (cf. annexe 4 OEaux ch. 123 al. 1 let. a) et que l'écoulement vers le captage soit entravé par des installations en sous-sol (let. b). Elle est en principe délimitée autour des captages et installations d'alimentation artificielle et dimensionnée de sorte que la distance entre la zone S1 et la limite extérieure de la zone S2, dans le sens du courant, soit de 100 m au moins (cf. annexe 4 OEaux ch. 123 al. 3). Sous cet angle, la zone S2 est soumise à un régime sévère de protection, dès lors que la construction d'ouvrages et d'installations est interdite; l'autorité ne peut accorder de dérogations que pour "des motifs importants et si toute menace pour l'utilisation d'eau potable peut être exclue" (cf. annexe 4 OEaux ch. 222 al. 1 let. a; TF 1C_86/2020 du 22 avril 2021 consid. 5.3; 1C_592/2017 du 15 juin 2018 consid. 2.3 et les références). Selon les " Instructions pratiques pour la protection des eaux souterraines " publiées en 2004 par l'ancien Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, la nécessité de construire ou de conserver un ouvrage en zone S2 doit être à ce point fondée et démontrée qu'elle prenne le pas sur les intérêts de la protection des eaux souterraines et de l'approvisionnement en eau potable. La législation fédérale attache beaucoup d'importance à la protection des eaux souterraines. Ne remplissent ainsi les conditions requises pour une dérogation que les ouvrages ou parties d'ouvrages qui doivent impérativement se trouver dans la zone de protection S2 en raison de particularités géologiques ou topographiques, ou parce que la sécurité publique l'exige (p. ex. ouvrages pare-avalanches). Des motifs économiques ou les intérêts des exploitants ne justifient pas une dérogation (ch. 3.2.2 p. 59).

b) S'agissant de la prise en compte des aspects liés à la protection des eaux, les recourants

soutiennent que la place de parc litigieuse doit être mise au bénéfice de la situation acquise au motif qu'elle serait antérieure à la date de délimitation des zones S. aa) En matière de constructions, la jurisprudence a déduit à la fois de la garantie de la propriété et du principe de la non-rétroactivité des lois une protection de la situation acquise (Besitzstandsgarantie). Ce principe postule que de nouvelles dispositions restrictives ne puissent être appliquées à des constructions autorisées conformément à l'ancien droit que si un intérêt public important l'exige et si le principe de proportionnalité est respecté (ATF 113 Ia 119 consid. 2a). C'est ce principe que consacre par exemple l'art. 24c LAT. Dans le cadre de la protection des eaux, le législateur fédéral a limité la portée de cette garantie. En effet, selon l'art. 31 al. 2 let. b OEaux, les installations existantes situées dans les zones S1 et S2 de protection des eaux souterraines qui menacent un captage ou une installation d'alimentation artificielle doivent être démantelées. Cet article signifie que le propriétaire n'a pas la possibilité de se prévaloir de la situation acquise lorsque ses installations font peser une menace sur les eaux souterraines. Cette disposition consacre l'importance de l'intérêt public à la protection des eaux dans les zones S précitées. bb) Comme le relève à juste titre la DGE, au moment de la légalisation des zones S des captages inférieurs de ***** le 10 mars 2005, la place litigieuse était certes existante, mais elle avait été construite sans autorisation. Or la garantie de la situation acquise n'est applicable qu'aux installations qui ont été réalisées légalement avant le changement de législation. Dans la mesure où, comme on l'a vu plus haut, la place litigieuse est postérieure au 1^{er} juillet 1972 et n'a pas fait l'objet d'une autorisation à ce jour, les recourants ne sauraient se prévaloir de la garantie de la situation acquise. C'est le lieu de préciser que les recourants ne peuvent rien tirer de la jurisprudence rendue par la CDAP, dans laquelle elle a considéré que les restrictions applicables en zones de protection des eaux ne doivent pas aller plus loin que ce qui est nécessaire au regard des objectifs de la LEaux (voir AC.2021.0049 du 23 novembre 2021 consid. 4-5). En l'occurrence, c'est précisément la protection des eaux qui constitue le fondement de la position de la DGE et de l'autorité intimée. c) La place bitumée litigieuse prend place intégralement sur une zone de protection rapprochée des eaux S2, correspondant à la zone des captages inférieurs de ***** . Elle se situe à moins de vingt mètres seulement de la zone S1 de captage, à l'amont hydraulique immédiat et dans une zone particulièrement vulnérable puisque l'aquifère rocheux exploité se situe sous faible épaisseur de couverture de protection naturelle à cet endroit. Le constat de cette vulnérabilité est dûment documenté par une étude hydrogéologique du 22 janvier 2001, ayant elle-même conduit à la définition des zones S. Un essai de traçage fait dans ce cadre a mis en évidence une connexion hydraulique entre le lieu d'injection situé à proximité immédiate de la place de stationnement litigieuse et les captages de ***** , avec des vitesses très rapides de circulation des eaux souterraines inférieures à un jour. L'existence d'un lieu de stationnement à cet endroit présente donc un danger concret pour la protection des eaux. Tout incident survenant lors du parcage de véhicules conduira inmanquablement à un risque important d'altération de la qualité des eaux de captage. Il existe donc un intérêt public évident à interdire le stationnement des véhicules dans la zone de protection S2. On relève encore qu'à aucun moment la DGE n'a indiqué dans ses écrits que des places de parc pouvaient être autorisées en zone S2. Dans son préavis du 4 avril 2019 notamment, elle ne mentionne que la possibilité d'un aménagement de places de stationnement en zone S3, précisant textuellement que celles-ci sont interdites en zone S2. La DGE a certes évoqué la possibilité de mesures de sécurisation, mais uniquement pour le chemin et à la condition que celui-ci puisse être mis au bénéfice de la situation acquise. Contrairement à ce que

prétendent les recourants, la prise de position de la DGE sur ce point n'est donc pas contradictoire et on ne discerne pas de violation du principe de la bonne foi. Au vu des risques singuliers que la présence d'une place de stationnement fait courir aux captages à proximité, l'intérêt à la protection des eaux l'emporte sur l'intérêt privé des recourants à bénéficier d'une zone de parcage à l'endroit litigieux. Ce résultat s'impose d'autant plus qu'il ne prive pas pour autant d'emblée les recourants de toute solution pour le parcage de leurs véhicules. En effet, ceux-ci bénéficient, depuis 2013, d'une servitude à usage de places de parc sur la parcelle adjacente à la leur, à quelques dizaines de mètres de la zone de stationnement litigieuse. Située en zone de protection S3, il n'est pas impossible qu'un espace de parcage puisse être autorisé sur son emprise. Compte tenu des considérations développées ci-dessus en relation avec les possibilités d'agrandissement mesuré des espaces extérieurs de leur chalet et du lien fonctionnel entre ces installations, les recourants ont la faculté de présenter un projet d'aménagement mesuré de places de parc à l'autorité compétente, sous réserve du respect des conditions de l'art. 43 OAT en termes de dimensionnement notamment. Ce point sort toutefois du cadre du présent litige. Les recourants estiment qu'une remise des lieux en état serait contreproductive puisque les véhicules se parqueraient alors directement en pleine terre. Comme le rappelle la DGE, tout parcage de véhicule est interdit en zone S2. Au vu des enjeux en matière de protection des eaux, un démantèlement de la place de stationnement litigieuse implique également l'obligation de s'abstenir de l'utilisation du terrain en cause pour stationner des véhicules. Au final, que ce soit dans le cadre de la pesée des intérêts nécessitée par l'art. 24c LAT dans le cadre de l'examen de régularisation de la place litigieuse en tant qu'aménagement situé hors zone à bâtir ou sur la base des exigences de la LEaux, et en particulier de l'art. 31 al. 2 let. b OEaux, qui prévoit un démantèlement des installations menaçant un captage, la place de parc litigieuse ne saurait être autorisée et tout stationnement de véhicules dans cette zone doit être prohibée. Les exigences majeures de l'aménagement du territoire, tel que mentionnées à l'art. 24c al. 5 LAT, singulièrement la protection des eaux de captage, conduisent à dénier le droit aux recourants à une régularisation de la place de parc existante au sud de la parcelle n o *****.

E. 6

En premier lieu, se pose la question du moment de la création du parking existant. A l'examen des différentes photographies aériennes produites au dossier, on constate que la place de parc goudronnée n'est visible que sur la photographie de 1992, mais n'apparaît pas comme espace asphalté sur les photographies antérieures. Tout au plus voit-on en 1991 un renflement du chemin, peut-être uniquement en terre battue, à l'endroit de la place bitumée actuelle. La photographie de 1985 ne laisse apparaître aucune zone de parcage au lieu en question. S'il n'est pas impossible que cet endroit ait servi quelque temps de place de stationnement avant même qu'il ne soit recouvert d'enrobé, rien ne permet de conclure que cet usage soit antérieur au 1^{er} juillet 1972. Le parking n'a pas fait l'objet d'une autorisation à ce jour. S'agissant du chalet sis sur la parcelle en cause, les recourants ont produits diverses photographies et documents, dont des factures et quittances, qui concordent tous dans le sens d'une utilisation de ce bâtiment comme une annexe de la Pension Richemont, ce depuis 1935 au moins. On peut donc légitimement retenir que ce chalet n'avait pas – ou plus – depuis cette date d'affectation agricole, mais était dévolu à l'accueil touristique des pensionnaires. A ce titre, il constitue un bâtiment non conforme à l'affectation de la zone agricole, antérieur au 1^{er} juillet 1972. Il est habité à l'année depuis 2001 au moins.

E. 7

a) Dans un premier grief, les recourants invoquent l'application de l'art. 24 LAT et estiment que l'implantation du parking à cet endroit est imposée par sa destination. Selon eux, l'habitation existante doit être accessible en voiture, ce qui implique de pouvoir stationner son véhicule à une distance raisonnable, sous peine pour la maison de perdre toute viabilité. La construction d'autres places de stationnement en zone à bâtir ne serait pas envisageable car cette zone est éloignée de plusieurs kilomètres. Il s'agit d'une petite place de parking, qui est en lien étroit avec l'habitation qu'elle dessert. Les recourants sont par ailleurs prêts à sécuriser le parking afin de tenir compte de la zone S2 de protection des eaux, étant précisé que le parage en pleine terre en cas de remise en état aurait pour effet d'aggraver la situation. L'autorité intimée estime que les infrastructures d'équipement se heurtent à la séparation entre bâti et non bâti. L'existence d'un parking n'est pas nécessaire pour permettre l'habitation du bâtiment concerné, celui-ci étant atteignable en transports publics, en particulier par le train qui passe proche de la parcelle. La préservation du site de captage d'eau constitue à lui seul un intérêt public prépondérant s'opposant au maintien du parking.

b) L'art. 24 LAT prévoit qu'en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, des autorisations de construire peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). L'implantation d'une construction est imposée par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT (Standortgebundenheit), lorsqu'un emplacement hors de la zone à bâtir est dicté par des motifs techniques, des impératifs liés à l'exploitation d'une entreprise, la nature du sol ou lorsque l'ouvrage est exclu de la zone à bâtir pour des motifs particuliers. Il suffit que l'emplacement soit relativement imposé par la destination de l'ouvrage: il n'est pas nécessaire qu'aucun autre emplacement n'entre en considération; il doit toutefois exister des motifs particulièrement importants et objectifs qui laissent apparaître l'emplacement prévu plus avantageux que d'autres endroits situés à l'intérieur de la zone à bâtir (ATF 136 II 214 consid. 2.1 et les références citées). Sont exclus les points de vue subjectifs du constructeur ou des motifs de convenance personnelle (cf. ATF 136 II 214 consid. 2.1, 129 II 63 consid. 3.1., 123 II 256 consid. 5a). L'application de la condition de l'art. 24 let. a LAT doit être stricte, dès lors que cette dernière contribue à l'objectif de séparation du bâti et du non-bâti (cf. ATF 124 II 252 consid. 4a, 117 Ib 270 consid. 4a, 379 consid. 3a; arrêt TF 1C_877/2013 du 31 juillet 2014 consid. 3.1.1). Des exigences techniques, à l'instar d'une aire de stationnement pour un espace de détente proche de l'agglomération peuvent être considérées comme des motifs objectifs. Dans la cause 1C_36/2009 du 14 juillet 2009, le Tribunal fédéral s'est penché sur le cas de la réalisation d'un parking de 25 places hors zone à bâtir dans la région de Nagglen (SZ). Il a jugé que le parking en cause visait à rendre accessible à un large cercle de personnes une zone de détente de proximité. Il permettait en outre d'éviter le parking sauvage sur les bords de la route et sur les talus sis à la lisière de la forêt, deux considérations relevant de l'intérêt public. Le Tribunal fédéral a ajouté que la zone de détente était éloignée de 4 km du centre de la localité, que les sites alternatifs examinés nécessitaient de franchir une dénivellation de 400 m et que, sans la place de stationnement incriminée, la zone de détente perdait une grande partie de son intérêt (consid. 3.2). Il a ainsi considéré que l'implantation d'un parking de 25 places hors zone à bâtir était imposée par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT. Cette jurisprudence n'est toutefois pas transposable à toute installation d'équipement. Le Tribunal fédéral pose des exigences strictes à la nécessité d'implanter une construction hors zone à bâtir, notamment

lorsqu'il s'agit de desservir des bâtiments privés. Il a ainsi jugé que les routes d'équipement passant à travers la zone agricole ne sont conformes que si, du point de vue de leur emplacement et de leur configuration, elles sont en relation fonctionnelle directe avec une exploitation agricole, à savoir si elles sont nécessaires concrètement pour une exploitation rationnelle du sol. A défaut, une implantation imposée par leur destination ne peut pas être reconnue à de telles routes. Il ne suffit pas que ces voies d'accès doivent passer par la zone agricole pour atteindre des constructions non agricoles situées dans cette zone. De telles installations (des routes privées, notamment), lorsqu'elles visent uniquement à desservir des constructions non conformes à l'affectation de la zone agricole, ne peuvent par principe pas être autorisées sur la base de l'art. 24 LAT. De même, dans le cas d'un projet de bâtiment annexe devant abriter des citernes pour l'approvisionnement en eau d'un chalet servant à l'habitation de personnes sans lien direct avec une exploitation agricole, le Tribunal fédéral a jugé qu'il importait peu que ce bâtiment annexe puisse être assimilé à une installation d'équipement; l'art. 24 LAT ne trouvait pas application (arrêts TF 1A.32/2005 du 8 décembre 2005, 1A.256/2004 du 31 août 2005 consid. 5, 1A.49/2006 du 19 juillet 2006 consid. 3.3; voir aussi ATF 115 Ib 295 consid. 2c, 114 Ib 317 consid. 4c-d; arrêts TF 1A.232/2005 du 13 juin 2006 et, concernant la zone forestière, 1C_70/2015 28 août 2015 consid. 3.2). L'art. 24 let. b LAT exige de plus qu'aucun intérêt public prépondérant ne s'oppose à l'octroi d'une autorisation. La pesée des intérêts exigée par cet article comprend, selon l'art. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), la détermination de tous les intérêts, publics et privés, touchés par le projet (art. 3 al. 1 let. a OAT). Il s'agit d'abord des intérêts poursuivis par la LAT elle-même (notamment la préservation des terres cultivables, l'intégration des constructions dans le paysage, la protection des rives, sites naturels et forêts - art. 3 al. 2 LAT -, la protection des lieux d'habitation - art. 3 al. 3 let. b LAT), mais aussi des autres intérêts protégés dans les lois spéciales (LPE, LPN, LFo, LEaux, OPB, OPAir.); les intérêts privés sont également pris en compte (ATF 134 II 97 consid. 3.1, 129 II 63 consid. 3.1). c) En l'occurrence, la place de stationnement bitumée constitue une installation annexe à un bâtiment qui n'est lui-même pas conforme à l'affectation de la zone. Comme on l'a vu en effet, le chalet en cause n'a pas d'affectation agricole. Par conséquent, au vu de la jurisprudence précitée, cette place de parking ne saurait être considérée comme imposée par sa destination au sens de l'art. 24 al. 1 let. a LATC. La délivrance d'une autorisation sur cette base n'entre donc pas en ligne de compte. Il n'est dès lors pas besoin de se demander si un intérêt prépondérant s'opposerait à sa construction sous l'angle de l'art. 24 al. 1 let. b LAT.

E. 8

a) Les recourants invoquent ensuite l'application de l'art. 24c LAT. La place de stationnement constituerait un agrandissement mesuré en lien fonctionnel avec l'habitation, qui n'altère pas son identité. Elle serait nécessaire à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles et même nécessaire pour la viabilité de l'habitation. Elle n'aurait pas d'incidence sur l'aménagement du territoire et l'environnement une fois les mesures de sécurité mises en place. Les conditions de l'art. 43a de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT, RS 700.1) seraient remplies car le parking ne constitue qu'une légère extension des équipements existants. Ni l'exploitation agricole, ni un intérêt prépondérant ne s'y opposeraient. Les recourants relèvent encore que les bâtiments environnants bénéficient tous de places de parc. L'autorité intimée conteste l'application de l'art. 24c LAT. Selon elle, cet article n'est applicable qu'aux constructions réalisées légalement, à savoir au bénéfice d'une autorisation, ce qui ne serait pas le cas du parking

litigieux, construit sans permis entre 1986 et 1992. b) L'art. 24c LAT, dans sa teneur en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2012, dispose ce qu'il suit: " 1 Hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise. 2 L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement. 3 Il en va de même des bâtiments d'habitation agricoles et des bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus et ont été érigés ou transformés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral. Le Conseil fédéral édicte des dispositions pour éviter les conséquences négatives pour l'agriculture. 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. 5 Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être remplies". L'art. 41 al. 1 OAT précise que le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral (constructions et installations érigées selon l'ancien droit). La date déterminante est en principe celle du 1^{er} juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit expressément le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1). L'art. 42 OAT précise la réglementation applicable aux "modifications apportées aux constructions et installations érigées selon l'ancien droit". Cette disposition, dans sa teneur en vigueur dès le 1^{er} novembre 2012, a la teneur suivante: " 1 Une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement est considéré comme mesuré lorsque l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel. Sont admises les améliorations de nature esthétique. 2 Le moment déterminant pour l'appréciation du respect de l'identité est l'état de la construction ou de l'installation au moment de l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible. 3 La question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances. Les règles suivantes doivent en tout cas être respectées: a. à l'intérieur du volume bâti existant, la surface brute de plancher imputable ne peut pas être agrandie de plus de 60 %, la pose d'une isolation extérieure étant considérée comme un agrandissement à l'intérieur du volume bâti existant; b. un agrandissement peut être réalisé à l'extérieur du volume bâti existant si les conditions de l'art. 24c, al. 4 LAT sont remplies; l'agrandissement total ne peut alors excéder ni 30 % ni 100 m², qu'il s'agisse de la surface brute de plancher imputable ou de la surface totale (somme de la surface brute de plancher imputable et des surfaces brutes annexes; les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne comptent que pour moitié; c. les travaux de transformation ne doivent pas permettre une modification importante de l'utilisation de bâtiments habités initialement de manière temporaire. c) La transformation partielle (*teilweise Änderung*) et l'agrandissement mesuré (*massvolle Erweiterung*), au sens de l'art. 24c LAT, regroupent les travaux n'équivalant pas à un changement complet d'affectation (selon l'art. 24 LAT). Concrètement, l'agrandissement mesuré n'est qu'une transformation partielle, au même titre que le changement partiel d'affectation (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., ch. 602 p. 281). Ils supposent le respect de l'identité de la construction ou de l'installation. L'identité

de l'ouvrage est préservée lorsque la modification projetée sauvegarde dans ses traits essentiels les dimensions ainsi que l'apparence extérieure de celui-ci et qu'elle n'entraîne pas d'effets nouveaux notables sur l'affectation du sol, l'équipement et l'environnement. La transformation doit être d'importance réduite par rapport à l'état existant (cf. ATF 132 II 21 consid. 7.1.1, et les arrêts et références cités; cf. aussi arrêts TF 1C_486/2015 du 24 mai 2016 consid. 3.3.1, 1C_84/2015 du 16 février 2016 consid. 4.2.3; Rudolf Muggli, Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, Genève/Zurich/Bâle 2017, n° 24 ad art. 24c LAT). Selon la jurisprudence, l'"agrandissement mesuré" doit être apprécié dans son ensemble, en comparant l'ampleur des transformations partielles successives intervenues depuis la date de référence avec l'état initial de la construction (cf. à ce propos l'art. 42 al. 2 OAT; ATF 127 II 215 consid. 3; 113 Ib 219 consid. 4d; 112 Ib 277 consid. 5; arrêts TF 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 5a paru à la ZBl 103/2002 p. 354; 1A.176/2002 du 28 juillet 2003 consid. 5.3.2). Il s'agit de procéder à un examen global qui doit notamment prendre en compte l'aspect extérieur de la construction, la nature et l'ampleur de son utilisation, le nombre de logements qu'elle comporte, son équipement, sa vocation économique, les incidences de la transformation sur l'organisation du territoire et l'environnement ainsi que le coût des travaux, qui reflète souvent l'ampleur de l'intervention (Muggli, op. cit., n° 28 ad art. 24c). Le fait de satisfaire aux limites mentionnées ne signifie pas encore qu'une autorisation en application de l'art. 24c LAT doit être accordée: il n'en va ainsi que si l'identité de la bâtisse est préservée (cf. arrêt AC.2001.0166 consid. 5a/bb du 10 juin 2002; Muggli, op. cit., n° 35 s. ad art. 24c). L'art. 42 al. 3 OAT retient la surface utilisée pour un usage non conforme à la zone comme point de référence s'agissant d'apprécier si un agrandissement est ou non mesuré au regard de l'art. 24c al. 2 LAT. Ce qui est déterminant, c'est l'ampleur réelle de l'agrandissement, même si celui-ci consiste dans la réalisation de garages, de locaux de chauffage, de caves, de combles, etc. Dans un arrêt du 7 juin 2005 (1A.289/2004 consid. 2.2.2), le Tribunal fédéral a ainsi jugé que la surface à prendre en considération comprenait non seulement la surface brute de plancher utile, mais également les surfaces annexes existantes, telles que les garages, les locaux de chauffage, les caves et les combles, qui sont reliés directement et par un lien fonctionnel ou matériel au logement servant à un usage non conforme à l'affectation de la zone. Par contre, les modifications soumises à autorisation des espaces extérieurs (par exemple aménagement de places de stationnement) sont à considérer comme des projets indépendants s'ils n'ont pas un lien matériel avec la construction existante (ODT, Nouveau droit de l'aménagement du territoire. Explications relatives à l'OAT et recommandations pour la mise en œuvre [2000/2001], état février 2007, chap. V. Autorisations au sens de l'article 24c LAT: modifications apportées aux constructions et installations devenues contraires à l'affectation de la zone, ch. 3.3.2 p. 10). Une autorisation au sens de l'art. 24c LAT suppose en principe un lien matériel entre le bâtiment principal et l'annexe projetée. On peut déroger à ce principe lorsqu'il est impossible d'envisager un lien matériel entre le bâtiment existant et l'agrandissement projeté et que l'installation annexe a un lien étroit avec la construction principale et ne peut servir qu'à celle-ci. Tel est le cas d'un garage dont la construction attenante est empêchée par la forte pente du terrain (cf. ODT, op. cit., annexe 2, p. 35). Ces modifications des espaces extérieurs ne doivent cependant pas altérer l'identité de la construction et peuvent être prises en compte selon les circonstances (AC.2011.0029 du 13 février 2014 concernant des places de stationnement goudronnées, considérant que la vaste place asphaltée réalisée par le recourant ne respectait plus l'identité de la construction d'origine et qu'il y avait dès lors lieu de confirmer que le nombre de places de parc devait

être ramené au nombre de six unités). Le Tribunal a déjà eu l'occasion de se pencher sur la notion de nécessité pour un usage d'habitation répondant aux normes usuelles au sens de l'art. 24c al. 4 LAT. Il en ressort que cette notion doit faire l'objet d'une interprétation stricte (cf. AC.2013.0319 du 11 décembre 2013 consid. 3a; cf. également Muggli, op. cit., art. 24c LAT n° 36). Des modifications peuvent être qualifiées de nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles lorsqu'elles sont requises pour rendre les locaux d'habitation conformes aux standards modernes et au niveau de confort actuel, comme par exemple la construction d'une annexe abritant cuisine ou locaux sanitaires (Rudolf Muggli, Michael Pflüger, Bâtiments d'habitation existants sis hors de la zone à bâtir, Territoire et Environnement, janvier n° 1/13, VLP-ASPAN, p. 18 et 19). Un nombre de places de parc limité à six unités est suffisant pour un bâtiment comprenant trois logements (AC.2011.0029 du 13 février 2014 consid. 7). La DGTL a émis une "Fiche d'application" intitulée "Construction et installations hors zone à bâtir – Modifications des abords de bâtiments érigés selon l'ancien droit". Une version datant de mai 2022 est disponible sur le site Internet de l'Etat de Vaud (www.vd.ch). Selon cette fiche, les places de stationnement doivent être trouvées sur les surfaces de cour existantes. Une légère extension des surfaces existantes peut être admise si l'aspect extérieur du bâtiment et de ses abords n'est pas modifié. Leur revêtement devra demeurer perméable (gazon stabilisé, grille gazon, tout-venant, etc.) dans la mesure du possible. Un projet d'agrandissement doit encore dans tous les cas remplir les exigences majeures de l'aménagement du territoire. Cette notion présente une similitude évidente avec les intérêts prépondérants susceptibles de s'opposer à l'octroi d'une dérogation au sens de l'art. 24 let. b LAT (Muggli, op. cit., art. 24c LAT n° 44; art. 43a let. e OAT). Il convient donc d'effectuer une pesée des intérêts en présence. Les autres intérêts protégés par des lois spéciales – par exemple le droit de l'environnement ou la protection de la nature et du paysage – doivent également être pris en compte dans la pesée globale des intérêts (ATF 134 II 97 consid. 3.1). d) Avec l'autorité intimée, la Cour constate que le parking, en tant qu'installation indépendante, ne saurait être mise au bénéfice de la situation acquise. Comme on l'a vu plus haut, sa construction n'est pas antérieure au 1^{er} juillet 1972 et il n'a pas fait l'objet d'une autorisation à ce jour. L'art. 24c LAT ne lui est donc pas applicable dans la mesure où on le considérerait comme un aménagement indépendant. e) Il n'en est pas de même pour le chalet, dont la construction et l'affectation sans lien avec l'agriculture sont toutes deux antérieures au 1^{er} juillet 1972. Cette bâtisse peut donc en principe être mise au bénéfice de l'art. 24c LAT en tant qu'installation existante non conforme à l'affectation de la zone. C'est sous cet angle, à savoir celui de la possibilité de construire des places de parc comme installation annexe à celle du chalet existant, que l'application de l'art. 24c LAT doit être examinée. Au titre de l'art. 24c LAT, les recourants peuvent envisager un agrandissement mesuré de la maison d'habitation présente sur la parcelle n° *****, en particulier sous la forme d'une modification des espaces extérieurs. En l'occurrence, le chalet est habité à l'année depuis plus de vingt ans au moins. La route qui y conduit se situe à plus de 5 kilomètres de la zone à bâtir la plus proche. La localisation de places de parc en zone à bâtir n'est donc pas une option raisonnablement envisageable. Dans ces conditions, il faut admettre qu'il est légitime, pour les résidents du chalet, de prétendre à bénéficier d'une zone de parcage proche de leur lieu d'habitation. Une telle possibilité, pour un bâtiment habité à l'année, entre dans les standards usuels en matière d'habitation. La présence d'un arrêt de train ***** à environ 400 mètres en contrebas, ligne ferroviaire à vocation essentiellement touristique et aux horaires restreints, ne modifie pas cette appréciation. Depuis le domaine

public, le chalet concerné bénéficie d'un chemin d'accès goudronné conduisant jusqu'au pied de la parcelle litigieuse; au-delà, aucun chemin asphalté ne mène jusqu'à l'habitation, que l'on rejoint par une bande herbeuse. Dans ces conditions, l'éloignement entre la zone de stationnement et l'habitation qu'elle dessert est conditionnée par les aménagements existants en termes d'accès: cette zone ne peut être raisonnablement aménagée plus près de l'habitation car le chemin n'est pas goudronné plus avant et donc plus difficilement empruntable avec une voiture de tourisme. Même si ces places ne sont pas aux abords directs du chalet, elles disposent donc d'un lien fonctionnel étroit avec lui. Leur emplacement répond à des motifs objectifs, qui justifient par conséquent leur éloignement. Dans ces conditions particulières, et sous réserve de la question de son dimensionnement, les recourants pourraient donc se prévaloir de l'art. 24c LAT pour être autorisés à disposer d'une place de stationnement au pied de leur parcelle. d) Pour pouvoir faire l'objet d'une autorisation dérogatoire, la place de stationnement existante doit encore ne pas être contraire à des intérêts publics prépondérants. En l'occurrence, il convient d'examiner ce point au regard principalement de sa situation dans la zone S2 de protection des eaux.

E. 9

a) Selon l'art. 19 al. 1 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20), la construction et la transformation de bâtiments et d'installations, ainsi que les fouilles, les terrassements et autres travaux analogues dans les secteurs particulièrement menacés sont soumis à autorisation cantonale s'ils peuvent mettre en danger les eaux. L'art. 20 al. 1 LEaux impose aux cantons de délimiter des zones de protection autour des captages et des installations d'alimentation artificielle des eaux souterraines d'intérêt public, en fixant les restrictions nécessaires au droit de propriété. Décrites à l'annexe 4 de l'ordonnance fédérale du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux; RS 814.201), ces zones se composent notamment de la zone S1 (zone de captage), de la zone S2 (zone de protection rapprochée), de la zone S3 (zone de protection éloignée). Ces zones sont incluses dans les secteurs particulièrement menacés au sens de l'art. 19 al. 1 LEaux précité (cf. arrêt TF 1C_86/2020 du 22 avril 2021 consid.

E. 10

Dans la mesure où la place de stationnement concernée, qui a été réalisée sans l'autorisation spéciale requise (art. 120 al. 1 let. a LATC), ne peut être régularisée a posteriori, il reste à examiner l'ordre de remise en état. a) Selon les art. 105 al. 1 et 130 al. 2 LATC, la municipalité, et à son défaut, le département compétent, est en droit de faire supprimer, aux frais des propriétaires, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. Contrairement à ce que sa formulation peut laisser entendre, cette disposition n'accorde pas une latitude de jugement ou un pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente, mais lui impose une obligation quand les conditions en sont remplies (cf. arrêts AC.2014.0240 du 14 juillet 2015 consid. 9a, AC.2013.0403 du 10 février 2015 consid. 4a, AC.2013.0459 du 18 novembre 2014 consid. 3b et les références citées). Selon une jurisprudence bien établie, lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit. L'autorité renonce à une telle mesure, conformément au principe de la proportionnalité, si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit (ATF 132 II 21

consid. 6, 123 II 248 consid. 3a/bb; cf. aussi arrêts TF 1C_61/2014 du 30 juin 2015 consid. 5.1, 1C_544/2014 du 1 er avril 2015 consid. 4.1). Ancré à l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi confère au citoyen, à certaines conditions, le droit d'exiger des autorités qu'elles se conforment aux promesses ou assurances précises qu'elles lui ont faites et ne trompent pas la confiance qu'il a légitimement placée dans ces promesses et assurances (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2, 137 I 69 consid. 2.5.1). Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a, 111 Ib 213 consid. 6b; cf. aussi arrêts TF 1C_61/2014 du 30 juin 2015 consid. 5.1, 1C_544/2014 du 1 er avril 2015 consid. 4.1). Il existe un intérêt public important, maintes fois rappelé par la jurisprudence, à ce que le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, déduit aujourd'hui de l'art. 75 al. 1 Cst., soit respecté et à limiter le nombre et les dimensions des constructions hors zone à bâtir (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4, 111 Ib 213 consid. 6b; arrêts TF 1C_61/2014 du 30 juin 2015 consid. 5.3, 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6c in ZBI 103/2002 p. 364). Les constructions illégales, contraires à la LAT, doivent en principe être démolies; à défaut, le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti serait battu en brèche, et la violation de la loi récompensée (ATF 136 II 359 consid. 6). Toujours en ce qui concerne l'intérêt public, la jurisprudence considère que l'application du droit fédéral dérogoire hors zone à bâtir se doit d'être rigoureuse, de sorte que les autorités chargées de son application puissent le faire de manière cohérente et assurent ainsi le respect du principe de la sécurité du droit (ATF 132 II 21 consid. 6.4). b) En l'espèce, il existe un intérêt public important à maintenir une séparation claire entre les zones à bâtir et les zones inconstructibles, puisqu'il s'agit d'un principe essentiel d'aménagement du territoire; cette séparation doit, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4; arrêt TF 1C_417/2009 du 21 janvier 2010 consid. 4). L'aménagement litigieux entraîne de surcroît un risque important pour la protection des eaux. Dans ces conditions, les intérêts publics en jeu sont suffisamment importants et l'emportent manifestement sur les intérêts privés des propriétaires à disposer des places de stationnement. L'ordre de remise en état doit donc être confirmé.

E. 11

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Le dossier sera retourné à la DGTL, à charge pour elle de fixer un nouveau délai pour procéder aux mesures de remise en état ordonnées. Succombant à la présente procédure, les recourants supporteront les frais de justice. Les autres parties n'ayant pas consulté de mandataire professionnel, il n'y a pas lieu à l'allocation de dépens (art. 49, 55, 91 et 99 LPA-VD).

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