

VD_OMNI AC.2021.0342 vom 16. März 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-03-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0342

FR: VD_OMNI AC.2021.0342 du 16 mars 2023

IT: VD_OMNI AC.2021.0342 del 16 marzo 2023

Regeste

A. _____, B. _____/Direction générale du territoire et du logement, Municipalité d'Ormont-Dessus, Direction générale de l'agriculture, de la viticulture | Rejet du recours contre l'ordre de remise en état d'une place de parc et d'un chemin d'accès à une habitation secondaire, réalisés en 1997, hors zone à bâtir, sans l'autorisation de l'autorité cantonale compétente. L'autorisation de construire délivrée par la municipalité étant nulle, les recourantes ne peuvent pas s'en prévaloir pour légitimer les aménagements (c. 2). Ceux-ci n'ont pas non plus été validés dans le cadre d'une procédure d'améliorations foncières (c. 3). Réalisés pour faciliter l'accès au chalet, sans toutefois être nécessaires à son usage, ils dépassent le cadre admis par les art. 24c LAT et 41 ss OAT et l'art. 24 aLAT (c. 5). Principe de proportionnalité respecté (c. 6).

Erwägungen

E. 1

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 contre les décisions prises par l'autorité cantonale compétente (ici la DGTL) concernant les constructions hors de la zone à bâtir. Le recours est intervenu en temps utile (cf. art. 95 LPA-VD) et respecte les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Dès lors qu'elles sont destinataires de la décision attaquée et directement touchées dans leurs droits et obligations, les copropriétaires des aménagements concernés par l'ordre de remise en état ont qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD). Il y a ainsi lieu d'entrer en matière.

E. 2

Sur le fond, seul est litigieux l'ordre de remise en état du chemin d'accès et de la place de stationnement ou de rebroussement aménagés en 1997 sur la parcelle des recourantes, sise hors de la zone à bâtir. Les recourantes se prévalent notamment de l'autorisation délivrée par la Municipalité en 1997 à laquelle elles se sont fiées de bonne foi. a) Pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, il incombe à une autorité cantonale de décider s'ils sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée, ceci conformément à l'art. 25 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Dans le canton de Vaud, tous travaux hors de la zone à bâtir doivent être préalablement soumis au service en charge de l'aménagement du territoire qui examine s'ils sont assujettis à autorisation ou si une dérogation peut être octroyée (art. 4 al. 3 let. a et 120 al. 1 let. a de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11]). Formellement, la compétence de délivrer une autorisation spéciale pour construire, reconstruire, agrandir, transformer ou modifier dans leur destination les constructions hors des zones à bâtir

appartient au département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions (cf. art. 120 al. 1 let. a et d et art. 121 al. 1 let. a LATC), soit actuellement le Département des institutions, du territoire et du sport (DITS); cette compétence a été déléguée à la DGTL. b) Découlant directement de l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.; RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen 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 141 V 530 consid. 6.2; TF 1C_60/2021 du 27 juillet 2021 consid. 3.1.1; 1C_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 8.1.2). Selon la jurisprudence, un renseignement erroné de l'administration peut 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 dans les limites de ses compétences, que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu, 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 situation juridique n'ait pas changé entre le moment où l'autorité a donné le renseignement et celui où les dispositions ont été réalisées (cf. ATF 141 V 530 consid. 6.2; TF 1C_60/2021 précité consid. 3.1.1 et les références citées). c) Conformément à l'art. 104 al. 2 LATC, avant de délivrer un permis de construire, la Municipalité vérifie si les autorisations cantonales et fédérales préalables nécessaires ont été délivrées. L'art. 75 al. 1 du règlement du 19 septembre 1986 d'application de la LATC (RLATC; BLV 700.11.1) précise que le permis ne peut être délivré par la Municipalité avant l'octroi de l'autorisation spéciale cantonale. Il en allait de même en 1997; une autorisation cantonale était déjà requise pour les dérogations concernant des projets hors de la zone à bâtir (cf. art. 24 et 25 aLAT; ATF 111 Ib 213 traduit in JdT 1987 I 564 consid.5, arrêt rendu sous l'empire de l'ancienne LAT). De jurisprudence constante, et antérieure à 1997, une autorisation délivrée en dehors de la zone à bâtir par l'autorité communale est nulle, l'autorisation cantonale étant un élément constitutif et indispensable de l'art. 24 LAT (cf. ATF 111 Ib 213 traduit in JdT 1987 I 564 consid. 5 précités; voir aussi ATF 132 II 21, traduit in JdT 2006 I 707 et RDAF 2007 I 440 consid. 3.2.2; TF 1C_483/2012 du 30 août 2013 consid. 4.1; 1C_265/2012 du 25 mars 2013 consid. 3; 1C_537/2011 du 26 avril 2012 consid. 2.2.1; cf. aussi CDAP AC.2021.0377 du 9 novembre 2022 consid. 4; AC.2020.0063 du 18 décembre 2020 consid. 3a; AC.2019.0203 du 2 juin 2020 consid. 3a). Un administré ne peut dès lors pas se prévaloir de sa bonne foi en rapport avec une autorisation communale lorsqu'une autorisation cantonale était requise (cf. CDAP AC.2021.0377 précité consid. 5b; AC.2021.0047 du 4 mars 2022 consid. 7a; AC.2019.0203 du 2 juin 2020 consid. 6c; AC.2019.0077 du 9 décembre 2019 consid. 2 a et b et 6c). d) Il n'est pas contesté que l'autorité cantonale compétente, la DGTL, n'a pas statué sur les constructions litigieuses au moment où celles-ci ont été envisagées puis réalisées. Vu la nullité de la décision municipale du 16 mai 1997, à défaut d'autorisation spéciale cantonale, les recourantes ne sauraient se prévaloir de cette décision pour légitimer les aménagements litigieux.

E. 3

Les recourantes se prévalent encore de leur bonne foi en lien avec la procédure d'améliorations foncières dans le cadre de laquelle les aménagements litigieux auraient été validés par l'autorité cantonale responsable des améliorations foncières. a) La procédure d'amélioration foncière est gouvernée par la loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations

foncières (LAF; BLV 913.11). Elle régit les entreprises individuelles ou collectives dont le but consiste à améliorer les conditions d'exploitation ou d'utilisation du sol, en vue de mettre celui-ci rationnellement en valeur, et vise notamment à protéger le sol contre les dévastations causées par les phénomènes naturels (art. 1 al. 1 et 3 let. e). Il revient à la Commission de classification de prendre les mesures permettant d'atteindre le but du syndicat, en préparant l'exécution des travaux, ses projets étant soumis à l'enquête publique (art. 33 al. 2 LAF). Le remaniement parcellaire consiste en une répartition rationnelle, entre les mêmes propriétaires, de toutes les terres comprises dans un périmètre formant un tout économique ou géographique, en vue d'une meilleure utilisation du sol; il peut comporter l'exécution des travaux nécessaires tels que l'exécution des travaux nécessaires tels que chemins, ouvrages d'assainissement et conduites (art. 52 al. 1 et 2 LAF). Selon la jurisprudence, la procédure de remaniement est caractérisée par une succession d'opérations soumises à enquête publique dans l'ordre, non impératif mais logique, mentionné à l'art. 63 al. 1 LAF relatif aux remaniements parcellaires agricoles, mais applicable par analogie à toutes les entreprises d'améliorations foncières (cf. art. 35 LAF). Le résultat de chacune des phases de la procédure de remaniement peut être attaqué par la voie de l'opposition, puis du recours. Si le délai de recours n'est pas utilisé ou si le recours est rejeté, le résultat de la phase en question acquiert force de chose jugée; en règle générale, il ne peut plus être attaqué dans les phases suivantes de la procédure. Inversement, les propriétaires ne peuvent pas mettre en cause des objets autres que ceux de l'enquête en cours, mais ils doivent attendre la succession normale des opérations (CDAP AC.2021.0350 du 15 août 2022; AF.2020.0005 du 23 décembre 2021 consid. 2b et les références citées). S'agissant des remaniements parcellaires agricoles (cf. art. 55 à 73 LAF), il incombe à la Commission de classification de procéder à la répartition des terres (art. 55 LAF) et notamment, concernant les ouvrages collectifs et privés (art. 60 LAF), de fixer le réseau des chemins et des collecteurs principaux de drainage, ainsi que l'emplacement d'autres ouvrages, de manière que le nouvel état de propriété soit rationnellement exploitable (al. 1), d'opérer graphiquement sur un plan la distinction entre les ouvrages collectifs qui seront transférés dans les biens du domaine public de la commune territoriale ou inscrits comme servitudes personnelles en faveur de la commune à l'usage du public et les ouvrages privés à exécuter (al. 2) et de déterminer, après consultation du comité de direction, le revêtement des chemins, dans la mesure compatible avec les normes arrêtées par le département (al. 3). C'est également la CCI qui est compétente pour supprimer, maintenir, modifier ou créer les servitudes de passage en fonction du nouvel état de propriété; elle peut également adapter au nouvel état de propriété, sous réserve d'indemnités éventuelles, d'autres droits réels restreints ou des droits personnels annotés, dans la mesure où leur maintien est incompatible avec le but poursuivi par le syndicat (art. 62 LAF). Conformément à l'art. 63 al. 1 LAF, les différentes étapes sont soumises à l'enquête publique, en principe dans l'ordre suivant: le périmètre général de l'entreprise et les sous-périmètres (a); l'avant-projet des travaux collectifs et privés, les aires de colonisation éventuelles (b); l'estimation des terres et des valeurs passagères, la répartition des nouveaux biens-fonds et l'adaptation des servitudes et des autres droits, les contributions de plus-value spéciale, ainsi que le tableau des soultes (c); le projet d'exécution des travaux collectifs et privés (d); la répartition des frais d'exécution (e); le plan des ouvrages exécutés, collectifs et privés (f); la répartition des frais d'entretien, lorsque celui-ci est assumé par un syndicat d'entretien (g). Selon l'al. 2 de cette même disposition, dans toute la mesure du possible, plusieurs objets seront regroupés dans le cadre d'une même enquête. Tout au long de la procédure d'amélioration foncière, les

services de l'Etat doivent, dans un souci de coordination, être consultés s'ils sont concernés par les travaux projetés ou exécutés dans le cadre du SAF. Avant la mise à l'enquête publique, l'avant-projet des travaux collectifs et privés est soumis pour préavis liants aux services de l'Etat concernés (art. 5 al. 3 LAF). La procédure de consultation est régie par l'art. 7 RLAF, qui précise notamment que les services qui seront appelés à délivrer ultérieurement une autorisation spéciale (cf. art. 120 s. LATC et annexe II au RLATC), ce qui est le cas de la DGTL, auparavant du SDT, pour les constructions hors de la zone à bâtir, émettent un préavis liant. Des modifications aux documents d'enquête ne peuvent être apportées que dans le cadre de la liquidation des réclamations d'enquête et doivent être datées et portées en surcharge de couleur après biffage des éléments caducs (art. 6 al. 2 RLAF). Cela étant, lorsqu'une modification est apportée au projet des travaux (avant-projet ou projet d'exécution), l'accord des services concernés doit être obtenu (art. 5 al. 5 RLAF). Après l'enquête publique et la liquidation des réclamations par la Commission de classification, le département doit encore approuver l'avant-projet des travaux collectifs et privés et publier sa décision qui intègre les autorisations spéciales (art. 5 al. 4 LAF). Si des modifications apparaissent nécessaires au stade de l'exécution des travaux, il est possible d'y procéder mais avec, ici encore, l'accord des services de l'Etat concernés (art. 53 al. 2 RLAF; cf. CDAP AC.2021.0350 précité consid. 5; AF.2014.0009 du 22 mai 2015 consid. 2). b) En l'occurrence, il ressort du dossier de la cause que la Commission de classification du SAFC a clairement indiqué aux recourantes, le 25 février 1997, que les aménagements litigieux ne pouvaient bénéficier de subventions, celles-ci étant exclusivement allouées aux projets agricoles. Elle ajoutait que si les recourantes souhaitaient construire un chemin à leur initiative privée, elles pouvaient s'adresser au bureau de géomètres C. _____, qui se tenait à disposition pour constituer un dossier de mise à l'enquête publique. Les recourantes ont ainsi été clairement informées que le chemin d'accès qu'elles envisageaient ne relevait pas des travaux de la Commission de classification, mais qu'il s'agissait d'un ouvrage purement privé. La présence de cet accès sur les plans des ouvrages exécutés, datés de 2009, ne suffit pas non plus à retenir qu'il faisait partie des travaux du syndicat. Bien au contraire, le " Plan des ouvrages exécutés – Etape n° 2, chemin secondaire n° 5 «Les Crotchys – Les Tannes» ", daté du 12 février 2009 et mis à l'enquête publique du 22 août 2011 au 22 septembre 2011, indique expressément qu'il s'agit d'un accès privé. Par conséquent, il ne saurait être question d'une éventuelle validation du chemin d'accès et de la place de stationnement litigieux dans le cadre de cette procédure d'améliorations foncières, en l'absence d'assurances données par cette Commission pour procéder aux aménagements litigieux et en l'absence d'une autorisation spéciale délivrée par la DGTL. Les recourantes ne peuvent pas se fonder sur la protection de leur bonne foi à cet égard.

E. 3.1

précités). La jurisprudence retient que des installations d'équipement (par exemple des routes privées ou des installations d'approvisionnement en eau), qui visent à desservir des constructions non conformes à l'affectation de la zone agricole et dont l'implantation hors de la zone à bâtir n'est pas imposée par leur destination, ne peuvent en principe pas être autorisées sur la base de l'art. 24 LAT (cf. TF 1C_9/2019 du 4 octobre 2019 consid. 4.2; 1C_257/2012 du 6 septembre 2012 consid. 3.1; CDAP AC.2021.350 du 15 août 2022 consid. 3c; AC.2012.0108 du 15 octobre 2013 consid. 3e; AC.2011.0300 du 15 mars 2013 consid. 2). b) En l'espèce, le bâtiment en cause n'a pas d'usage agricole. Il n'est habitable qu'une partie de l'année, de mai à octobre environ, et sert d'habitation secondaire. Dès lors, il n'est pas conforme à l'affectation de la zone, ce qui n'est pas contesté. Dans la mesure où

l'accès et la place de stationnement litigieux desservent uniquement cette construction, qui est non conforme à l'affectation de la zone agricole et dont l'implantation hors de la zone à bâtir n'est pas imposée par sa destination, ils ne peuvent en principe pas être autorisés sur la base de l'art. 24 LAT. Tout projet constructif le concernant est donc soumis aux conditions des art. 24c LAT, ainsi que 41 et 42 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1). Les recourantes font valoir que le chemin et la place de stationnement seraient imposés par la destination de l'ouvrage dès lors qu'ils seraient nécessaires pour permettre aux personnes à mobilité réduite et aux véhicules de défense incendie d'accéder au chalet, ainsi que pour procéder à la vidange de la fosse septique. Elles ajoutent qu'ils seraient nécessaires à l'agriculteur exploitant le terrain. L'argumentation des recourantes, selon lesquelles l'accès serait nécessaire pour permettre aux véhicules de défense incendie et aux personnes à mobilité réduite d'accéder au chalet ainsi que pour procéder à la vidange de la fosse septique, n'est pas déterminante. De tels motifs ne répondent pas à une fonction agricole et sont dès lors insuffisants à imposer la construction en zone agricole d'un accès en revêtement bitumineux avec place de stationnement et de rebroussement, alors même qu'une place de parc existe en contre-bas de la parcelle des recourantes. Même si les aménagements litigieux facilitent l'accès au chalet, il s'agit de motifs de commodité et de confort, qui ne suffisent pas pour déroger au principe central de séparation entre zone à bâtir et zone inconstructible (cf. art. 75 al. 1 Cst. et 1 al. 1 LAT). S'agissant de la question du maintien des aménagements litigieux pour l'exploitation agricole de la parcelle, l'agriculteur présent lors de l'inspection locale a exposé que l'accès lui permettait de se rendre sur la parcelle avec une machine pour épandre le fumier, faucher les prés et faire les foins. Il indiquait également utiliser la place de stationnement pour manœuvrer, charger et décharger la remorque utilisée pour déplacer ses machines, ainsi que pour la stationner durant les travaux. La DGAV, qui est l'autorité spécialisée en la matière, a estimé que l'accès n'était pas nécessaire s'agissant d'une surface pâturée par du bétail, la pâture excluant la fauche des foins. Elle ajoutait, pour l'hypothèse où l'exploitant faisait effectivement les foins ou amenait du fumier – ce qui n'a pas été démontré –, qu'un chemin enherbé serait suffisant. Le courrier adressé par le secrétariat de la Commission de classification du SAFC aux recourantes le 25 février 1997 laisse également entendre que l'accès n'avait pas été considéré, à l'époque, comme étant nécessaire à l'exploitation agricole de la parcelle, puisqu'il ne pouvait être subventionné faute d'être un projet de nature agricole. Compte tenu de ces éléments, il y a lieu de retenir que l'accès et la place de parc privés des recourantes, même s'ils facilitent le travail de l'exploitant agricole comme il le soutient, n'apparaissent pas comme indispensables à une activité agricole.

E. 4

a) S'agissant de travaux réalisés hors de la zone à bâtir, selon l'art. 22 al. 2 let. a LAT, une autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone. L'art. 24 LAT traite des exceptions prévues en dehors de la zone à bâtir; des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation, non conformes à l'affectation de la zone, 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). Ces deux conditions sont cumulatives (cf. TF 1C_8/2022 du 5 décembre 2022 consid. 3; 1C_184/2022 du 7 octobre 2022 consid. 5.1; 1C_276/2021 du 17 mars 2022 consid. 4.1; 1C_434/2021 du 17 août 2022 consid. 3.1). 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 (par exemple une antenne de téléphonie mobile), des impératifs liés à l'exploitation d'une entreprise, la nature du sol (par exemple une gravière ou des aménagements de renaturation de cours d'eau) 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: 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 (cf. ATF 141 II 245 consid. 7.6.1; 136 II 214 consid. 2.1; TF 1C_8/2022 consid. 3.1 et 1C_184/2022 consid. 5.1 précités). Seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion de préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément (cf. ATF 136 II 214 consid. 2.1, 129 II 63 consid. 3.1; TF 1C_8/2022 consid. 3.1 et 1C_184/2022 consid. 5.1 précités). Sont ainsi exclus les points de vue subjectifs du constructeur ou des motifs de convenance personnelle. 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; TF 1C_8/2022 consid. 3.1, 1C_184/2022 consid. 5.1, 1C_434/2021 consid.

E. 5

Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être remplies". A teneur de l'art. 41 al. 1 OAT, l'art. 24c LAT est applicable 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 l'ancienne loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (RO 1972 I 958) – abrogée par la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) – qui a introduit expressément le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (cf. ATF 129 II 396 consid. 4.2.1; TF 1C_491/2020 du 10 mai 2021 consid. 2.1; 1C_163/2020 du 7 juin 2021 consid. 3.1.1; 1C_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 7.4). L'art. 42 OAT précise la réglementation applicable aux " modifications apportées aux constructions et installations érigées selon l'ancien droit ". Cette disposition, dans sa version en vigueur dès le 1^{er} novembre 2012, a la teneur suivante: " Art. 42 Modifications apportées aux constructions et installations érigées selon l'ancien droit 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. [...]; 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. [...]" L'art. 43a OAT prévoit en outre ce qui suit: " Art. 43a Dispositions communes Des autorisations ne peuvent

être délivrées sur la base de la présente section que si les conditions suivantes sont remplies: [...] c. tout au plus une légère extension des équipements existants est nécessaire et tous les coûts supplémentaires d'infrastructure occasionnés par l'utilisation autorisée sont à la charge du propriétaire; [...]." La jurisprudence a déjà eu l'occasion de se pencher sur la notion de modifications " nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles " au sens de l'art. 24c al. 4 LAT. Eu égard au principe de la séparation entre zones constructibles et non constructibles du territoire, cette notion doit être interprétée restrictivement: il ne s'agit pas d'autoriser des solutions généreuses et confortables mais seulement ce qui se révèle objectivement indispensable (cf. TF 1C_76/2019 du 28 février 2020 consid. 5.2; 1C_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 5.5; 1C_247/2015 du 14 janvier 2016 consid. 4.2; CDAP AC.2021.0212 du 12 décembre 2022 consid. 8c; AC.2021.0076 du 26 janvier 2022 consid. 2d/aa et les références citées). Selon la " Fiche d'application – Construction et installations hors zone à bâtir – Modification des abords de bâtiments érigés selon l'ancien droit " de la DGTL (état mai 2022), " les bâtiments éloignés d'un chemin carrossable (public ou privé) et ne disposant pas de place de stationnement et les logements utilisés de manière temporaire ne peuvent pas bénéficier d'un accès carrossable et de place de stationnement " (ch. 6.2). Afin de déterminer si un accès et une place de stationnement sont nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles, il convient ainsi de prendre en considération l'usage du bâtiment en question. La question de savoir si l'identité de la construction est respectée pour l'essentiel, au sens de l'art. 42 al. 1 et 3 OAT, est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances. D'après la jurisprudence, l'identité du bâtiment est maintenue lorsque les modifications projetées sauvegardent pour l'essentiel le volume et l'apparence de la construction et n'ont pas d'effets sensiblement nouveaux du point de vue de l'occupation du sol, de l'équipement et de l'environnement; les transformations doivent être d'importance réduite par rapport à l'état existant de la construction (cf. ATF 132 II 21 consid. 7.1.2; 127 II 215 consid. 3a et 3b; TF 1C_418/2021 du 10 mars 2022 consid. 2.2; 1C_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 5.2; 1C_486/2015 précité consid. 3.3.1 et les références citées; CDAP AC.2019.0123 du 9 octobre 2019 consid. 3b/cc; AC.2018.0397 du 23 juillet 2019 consid. 5a et les références citées). b) En l'occurrence, la propriété des recourantes est une résidence secondaire utilisée de mai à octobre. Il s'agit ainsi d'un logement temporaire qui, selon la fiche d'application de la DGTL, ne peut pas bénéficier d'un accès carrossable et d'une place de stationnement. L'application de cette fiche au cas d'espèce est conforme aux art. 24c LAT et 42 OAT pour les raisons qui suivent. Lorsqu'elles se rendent dans leur résidence secondaire, les recourantes peuvent utiliser une place de parc située en contre-bas de leur chalet, à une cinquantaine de mètres environ. Dès lors, la place de stationnement et l'accès litigieux ne sont pas nécessaires à l'usage de cette résidence secondaire (art. 24c al. 4 LAT). C'est ainsi à juste titre que l'autorité intimée a considéré que le bâtiment était salubre sans ces aménagements. On relèvera aussi que les travaux de transformation de constructions érigées selon l'ancien droit ne doivent pas permettre une modification importante de l'utilisation de bâtiments habités initialement de manière temporaire (art. 42 al. 3 let. c OAT). Il y a aussi lieu de constater, avec l'autorité intimée, que la création d'un accès avec un revêtement bitumineux, d'environ 2,5 m de large et 60 m de long, et d'une place de stationnement et de rebroussement en grilles-gazon avec des gravillons s'étendant sur environ 60 m², a modifié de manière importante l'aspect des abords de la construction, ceci en contradiction avec les exigences de l'art. 42 al. 1 et 3 OAT précitées. Ces aménagements ont eu des effets notables sur l'occupation du sol, l'équipement et de l'environnement. Ils ne sauraient être

considérés comme une légère extension des équipements existants au sens de l'art. 43a let. c OAT. En outre, compte tenu de leur ampleur et, en conséquence, de leur impact paysager, ces aménagements ne confèrent aucunement une meilleure intégration paysagère aux aspects extérieurs du bâtiment tel que prévu à l'art. 24c al. 4 in fine LAT. Dans ce contexte, le refus, par l'autorité intimée, de régulariser l'accès et la place de stationnement et de rebroussement sur la base du droit actuel est fondée. c) Les dispositions actuellement en vigueur ne permettant pas de régulariser la place de stationnement et l'accès litigieux, il convient encore d'examiner, comme l'a fait l'autorité intimée, si ces aménagements auraient pu être autorisés au moment de leur réalisation, cette question s'examinant en principe selon le droit applicable au moment où les travaux ont été effectués (cf. ATF 144 II 326 consid. 2.1.1.; 139 II 263 consid. 6; cf. CDAP AC.2021.0350 précité consid. 3b et les références citées). Conformément à la jurisprudence, le nouveau droit n'est en effet appliqué que si, par économie de procédure, il permet, contrairement à l'ancien droit, la délivrance de l'autorisation ou si le constructeur a éludé l'exigence d'une autorisation dans l'intention d'échapper au droit futur plus restrictif (cf. ATF 127 II 263 consid. 2b; TF 1C_418/2021 du 10 mars 2022 consid. 2.1; 1C_379/2016 du 13 juin 2017 consid. 5.1; CDAP AC.2021-0350 précité consid. 3b; AC.2021.0260 du 30 juin 2022 consid. 2b; AC.2017.0154 du 30 août 2018 consid. 1b). L'ancien art. 24 al. 2 aLAT, applicable en 1997, prévoyait que " le droit cantonal [pouvait] autoriser la rénovation de constructions ou d'installations, leur transformation partielle ou leur reconstruction pour autant que ces travaux soient compatibles avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire " (RO 1979 1573, p. 1579). Au niveau cantonal, l'art. 81 al. 1 aLATC permettait au département d' " autoriser la rénovation de constructions ou d'installations non conformes à l'affectation de la zone, leur transformation partielle ou leur reconstruction pour autant que ces travaux soient compatibles avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire. Une transformation est partielle lorsqu'elle ne comporte que des modifications intérieures, des agrandissements ou des changements de destination d'importance réduite par rapport à l'ensemble de la construction et qu'il n'en résulte pas d'effet notable sur l'affectation du sol, l'équipement ou l'environnement ". Les conditions de l'art. 81 al. 4 aLATC quant à l'absence d'effet notable sur l'affectation du sol, l'équipement ou l'environnement n'étaient pas différentes de celles posées actuellement par la jurisprudence précitée relative à l'art. 42 OAT. En 1997, la situation juridique était ainsi similaire à celle qui prévaut actuellement, s'agissant des aménagements litigieux. Dans la mesure où la place de stationnement et l'accès litigieux ont un impact significatif sur l'occupation du sol, l'équipement et de l'environnement, il y a lieu de confirmer l'appréciation de l'autorité intimée selon laquelle l'autorisation n'aurait pas pu être octroyée, si l'autorité compétente avait été invitée à se prononcer en 1997 (cf. par exemple AC.1997.0174 du 13 mai 1998 consid. 2). Par conséquent, c'est à juste titre que l'autorité intimée a considéré que le chemin d'accès et la place de stationnement ou de rebroussement ne pouvaient être régularisés, que ce soit sous l'angle de l'ancien droit ou de celui actuellement en vigueur.

E. 6

Reste à examiner la conformité de l'ordre de remise en état. Les recourantes dénoncent le caractère disproportionné de celui-ci, vu notamment son coût et son impact sur la nature. Elles précisent avoir payé 26'500 fr. pour la construction du chemin et ont produit un devis pour la démolition et la remise en état estimant le coût de celles-ci, au 7 janvier 2022, à 20'112 francs. a) Selon l'art. 105 al. 1 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 (cf. ég. art. 130 al. 2 LATC) . 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 de son application sont remplies (cf. ATF 147 II 309 consid. 5.5; CDAP AC.2021.0212 précité consid. 10a; AC.2021.0350 précité consid. 6a; AC.2019.0004 du 10 septembre 2019 consid. 7a et les références citées). En effet, 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. Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, qui préserve différents intérêts publics, est de rang constitutionnel; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 Cst. (cf. ATF 147 II 309 consid. 5.5; TF 1C_508/2018 du 15 juillet 2019 consid. 2.1 et les références citées). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte (cf. ATF 147 II 309 consid. 5.6; 132 II 21 consid. 6.4). Si des constructions illégales, contraires au droit de l'aménagement du territoire, sont indéfiniment tolérées en dehors de la zone constructible, le principe de la séparation du bâti et du non-bâti est remis en question et un comportement contraire au droit s'en trouve récompensé (TF 1C_508/2018 précité consid. 2.1; CDAP AC.2021.0350 précité consid. 6a). C'est pourquoi, en règle générale, les constructions érigées sans droit en zone agricole doivent être supprimées, à moins que – à titre exceptionnel – il puisse y être renoncé en vertu des principes généraux du droit public, notamment si la remise en état serait disproportionnée (ATF 136 II 359 consid. 6; 132 II 21 consid. 6.4; 1C_508/2018 du 15 juillet 2019 consid. 2.1). Le respect du principe de la proportionnalité exige notamment une pesée des intérêts publics et privés opposés (principe de la proportionnalité au sens étroit; cf. ATF 135 I 176 consid. 8.1; CDAP AC.2019.0004 précité consid. 7a et les références citées). D'après la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édifée sans droit et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée n'est en soi pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité renonce toutefois à ordonner une telle mesure 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 a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle (cf. ATF 136 II 359 consid. 7.1; 132 II 21 consid. 6; 123 II 248 consid. 3a/bb; TF 1C_8/2022 du 5 décembre 2022 consid. 4.1; CDAP AC.2019.0004 précité consid. 7a). Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de la proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (cf. ATF 123 II 248 consid. 4a; TF 1C_8/2022 précité consid. 4.1; 1C_184/2022 du 7 octobre 2022 consid. 6.1; CDAP AC.2021.350 précité consid. 6a; AC.2019.0004 précité consid. 7a). En outre, dans la mesure où la prohibition de construire hors des zones à bâtir répond à une préoccupation centrale de l'aménagement du territoire (art. 75 al. 1 Cst.), cet intérêt public l'emporte sur l'intérêt privé purement financier des propriétaires à s'opposer au rétablissement d'une situation conforme au droit. Un tel motif financier ne saurait en soi faire échec à l'inconstructibilité de principe de la zone agricole (cf. TF 1C_508/2018 précité consid. 2.3; 1C_482/2017 du 26 février 2018 consid. 2.6.2; 1C_276/2016 du 2 juin 2017 consid. 3.3). b) En l'espèce, le maintien des aménagements litigieux, qui n'ont pas fait l'objet d'une procédure d'autorisation de construire hors de la zone à bâtir au sens des art. 24ss LAT en bonne et due

forme, est manifestement contraire à l'intérêt public au maintien d'une zone agricole inconstructible. La création non autorisée d'un chemin en bitume et d'une place de rebroussement et stationnement en grilles-gazon avec gravillons, en zone agricole, porte une atteinte importante au principe cardinal de la séparation du territoire bâti et non bâti. La suppression du revêtement bitumé et de la place de parc permettra de retrouver une des caractéristiques du chalet, soit un chalet utilisé de manière saisonnière, entouré de prairies alpines, accessible à pied et dépourvu d'accès carrossable. Quand bien même les recourantes ont procédé à ces travaux de bonne foi, se croyant autorisées à construire les aménagements litigieux, leurs intérêts privés ne sauraient faire obstacle à la remise en état. Dans ce contexte, au regard de la jurisprudence précitée, leurs intérêts financiers ne suffisent pas non plus à contrebalancer l'intérêt public à la prohibition de construire hors des zones à bâtir. En outre, admettre les aménagements litigieux sur la base de motifs de convenance personnelle, à savoir faciliter l'accès en véhicule à une résidence secondaire, reviendrait à battre en brèche le principe de la séparation du bâti et du non-bâti et finalement récompenser un comportement contraire au droit, ceci alors même qu'un accès piéton est assuré depuis la place de parc située en contre-bas de la propriété, le long du chemin des Torins. De plus, la parcelle des recourantes est au bénéfice d'une servitude d'usage de place de parc à charge de la parcelle en question. Les recourantes font encore valoir que le chemin existe depuis 24 ans et serait bien intégré dans le paysage. Or, comme constaté sur place, si de la végétation pousse aux abords du chemin, il n'en demeure pas moins que celui-ci est revêtu de bitume, de sorte qu'on ne saurait affirmer qu'il ne porte pas atteinte au paysage alpestre. L'ordre de remise en état apparaît ainsi conforme au droit et respecte le principe de la proportionnalité. La décision de l'autorité intimée ordonnant la remise en état des lieux doit ainsi être confirmée.

E. 7

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Le délai d'exécution fixé au 31 mai 2022 étant aujourd'hui échu, il appartiendra à l'autorité intimée de fixer aux recourantes un nouveau délai d'exécution de l'ordre de remise en état. Vu l'issue de la cause, ces dernières supporteront les frais judiciaires (art. 49, 91 et 99 LPA-VD et art. 4 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA]). L'autorité concernée a été assistée d'un avocat à l'occasion de l'inspection locale. Dès lors qu'elle s'en est remise à justice, il n'y a toutefois pas lieu de lui allouer des dépens (art. 55 LPA-VD).

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