

# VD\_OMNI AC.2023.0217 vom 18. März 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-03-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2023.0217](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0217)

FR: VD\_OMNI AC.2023.0217 du 18 mars 2024

IT: VD\_OMNI AC.2023.0217 del 18 marzo 2024

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Municipalité de Froideville, Direction générale de l'environnement (DGE) | Une surface en enrobé répond à la définition de construction ou installation soumise à autorisation au sens de l'art. 22 al. 1 LAT. A l'issue de la pesée des intérêts, une telle surface aménagée sans autorisation en zone S2 de protection des eaux, utilisée pour déposer du matériel et stationner des véhicules, ne saurait être régularisée au vu des risques qu'elle fait courir pour le captage d'eau potable situé à proximité. Recours rejeté et ordre de remise en état confirmé.

## Erwägungen

### E. 1

La voie du recours de droit administratif, au sens des art. 92 ss de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), est ouverte à l'encontre des décisions communale et cantonale attaquées. Déposés dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 LPA-VD, les recours sont intervenus en temps utile. Ils respectent en outre les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

### E. 2

Le litige porte sur le sort de la surface en enrobé aménagée en zone S2 de protection des eaux souterraines, sur la parcelle n° 977. La municipalité a ordonné la démolition de cette place et la remise en état des lieux, en se fondant sur l'autorisation spéciale que la DGE a rendue le 23 mars 2023 dans le cadre de l'examen de la demande de changement d'affectation du bâtiment agricole ECA n° 214. Constatant que la surface litigieuse n'est pas conforme à la zone S2 de protection des eaux souterraines et qu'elle présente des risques pour le captage du Rossy, la DGE a exigé que les activités en cours (dépôt de matériel et stationnement de véhicules) soient interrompues avec effet immédiat et que le terrain soit remis en état avec une couche végétalisée de sol pour assurer une protection naturelle suffisante.

### E. 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). L'art. 31 OEaux 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 notamment 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. 2 let. b). b) Selon les art. 105 al. 1 et 130 al. 2 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), 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. Le prononcé d'une mesure de remise en état présuppose une analyse de la légalité de la construction concernée, même si elle a été réalisée sans autorisation. S'il apparaît que l'ouvrage ne peut pas être autorisé, alors se pose la question de la proportionnalité de la mesure (CDAP AC.2023.0150 du 6 décembre 2023 consid. 6a). Selon la jurisprudence, l'autorité peut renoncer à ordonner le rétablissement d'une situation conforme au droit si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la remise en état 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 qui aurait changé dans l'intervalle (ATF 136 II 359 consid. 7.1; 123 II 248 consid. 4b). 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 (TF 1C\_629/2022 du 22 novembre 2023 consid. 5.1; 1C\_374/2022 du 9 octobre 2023 consid. 3.1). c) A la connaissance des autorités, la place d'entreposage dont elles exigent la remise en état n'a pas fait l'objet d'une autorisation cantonale. Cette surface est comprise dans la zone S2 de protection des eaux souterraines, qui est en principe inconstructible. Dans sa décision du 23 mars 2023, la DGE retient que cette place n'est pas sécurisée et qu'elle présente un risque de pollution inacceptable pour le captage du Rossy. Le recourant ne démontre pas en quoi cette appréciation de l'autorité cantonale spécialisée serait erronée. En tant qu'ouvrage constitué d'un revêtement minéral altérant la couche protectrice du sol et accueillant des activités qui constituent une menace pour l'eau potable, la surface litigieuse tombe incontestablement sous le coup de l'interdiction de construire consacrée à l'annexe 4 ch. 222 OEaux. Aucune dérogation n'entre en ligne de compte au vu du danger concret existant pour le captage du Rossy, qui pourrait être altéré par l'infiltration d'eau de mauvaise qualité ou polluée. Le tribunal ne voit du reste pas quel motif important justifierait une dérogation. Le recourant n'invoque en réalité que des considérations personnelles liées au fait de pouvoir continuer à entreposer du matériel, voire des véhicules sur cette partie de son terrain. L'ordre de remise en état apparaît donc justifié dans son principe, de même que l'interdiction subséquente de stocker du matériel et de stationner des véhicules. d) Sous l'angle de la proportionnalité, il existe un intérêt public évident à démanteler une surface enrobée située dans une zone S2 de protection des eaux, pour préserver un captage et éviter un risque subséquent d'atteinte à la santé de la population. La décision municipale attaquée exige que la place d'entreposage soit démolie et que le sol soit couvert d'une couche

végétalisée, destinée à assurer une protection naturelle de la nappe d'eaux souterraines. Cette mesure a pour but d'éviter que des liquides pollués ne s'infiltrent dans le sous-sol. Elle doit être qualifiée de nécessaire pour atteindre cet objectif, la seule interdiction d'entreposer du matériel et de stationner des véhicules n'étant pas suffisante pour écarter tout risque d'atteinte aux eaux. Au vu des risques singuliers que la présence d'une place en enrobé fait courir au captage à proximité, qui alimente le réseau communal de distribution d'eau potable, l'intérêt public à la protection des eaux souterraines l'emporte manifestement sur l'intérêt du recourant à continuer à faire usage de cette surface, voire valoriser ultérieurement les matériaux qui la composent, à l'occasion d'un projet de construction futur. S'agissant des frais de démolition et de mise en conformité proprement dits, il découle de la jurisprudence que le montant de la remise en état n'est en principe pas un élément déterminant pour renoncer à une telle mesure et que les considérations économiques ne sauraient prévaloir sur l'intérêt public (cf. arrêt 1C\_533/2021 du 19 janvier 2023 consid. 5.2, dans lequel les coûts de démolition d'un chalet étaient estimés à 284'000 fr.). Enfin, le tribunal relève que le recourant garde la possibilité d'utiliser la surface en enrobé aménagée aux abords directs du bâtiment agricole (notamment à l'endroit où se trouvait l'ancien garage ECA n° 310), dans l'emprise de la zone 3 de protection des eaux. Par conséquent, l'ordre de démolition et de remise en état ne viole pas le principe de la proportionnalité. Au final, la place litigieuse ne saurait être autorisée et tout stationnement de véhicules dans cette zone doit être prohibé. La protection des eaux de captage conduit à dénier le droit au recourant à une régularisation de la place aménagée sur sa parcelle.

### **E. 3**

Dans un premier grief, le recourant allègue que la surface litigieuse a été bétonnée entre les années 1970 et le début des années 1980, à la demande de la commune, et qu'elle ne présente aucun lien avec le couvert qui a été construit par la suite sur la base du permis délivré en 1983. Le recourant en déduit que la condition énoncée dans le permis de construire du 27 mars 2013, prévoyant la démolition du couvert et du garage, ne s'appliquait pas à la surface considérée, qui servait à l'époque à stocker le fumier et le fourrage de la ferme encore en exploitation sur la parcelle n° 977. La municipalité ne pourrait donc pas se fonder sur le permis de construire de 2013 pour exiger la remise en état du bien-fonds du recourant. a) Aux termes de l'art. 22 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), 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). 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 par le fait qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, qu'ils ont des effets sur l'équipement ou 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 diverses 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, cet aménagement entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (TF 1C\_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 6.1 et les références). Les critères essentiels pour savoir si une petite construction est soumise ou non à l'obligation d'obtenir une autorisation sont, en particulier, le type et la sensibilité de l'environnement au sein duquel le projet doit être réalisé (Alexander Ruch, Commentaire

pratique LAT : Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, n° 32 ad art. 22 LAT). Dans un arrêt 1C\_211/2012 du 4 octobre 2013, le Tribunal fédéral a précisé que l'aménagement d'une place en dur en zone agricole constitue une modification durable du sol sujette à une autorisation de construire (consid. 3.1). En outre, dans un arrêt AC.2021.0212 du 12 décembre 2022, la CDAP a jugé que l'aménagement d'une place de parc goudronnée en zone S2 de protection des eaux constitue une installation soumise à autorisation compte tenu des risques qu'elle pourrait faire courir aux captages à proximité (consid. 4b). b) La surface dont il est question en l'espèce a été recouverte d'enrobé à une date qui n'est pas connue (le recourant invoquant des travaux entre les années 1970 et le début des années 1980), dans une zone S2 de protection des eaux souterraines. Elle modifie sensiblement la nature du sol et présente des risques pour l'environnement compte tenu du captage du Rossy situé à faible distance. Elle doit donc être considérée comme une construction ou une installation soumise à autorisation. En outre, et quoi qu'il en soit, cette surface a servi de dalle pour l'aménagement de silos et d'un couvert. Elle faisait donc partie intégrante du bâtiment ECA n° 564 dont la municipalité a exigé la démolition dans le cadre du permis de construire du 27 mars 2013. Cette décision n'accordait aucune exception pour les fondations du bâtiment. Les plans joints à la demande de permis de construire déposée en janvier 2013 n'en proposaient pas non plus le maintien. Rien ne permet dès lors de considérer que le permis de construire du 27 mars 2013 prévoyait autre chose que la démolition complète du couvert, fondations comprises. Il s'ensuit que la surface en enrobé aménagée sur la parcelle n° 977 est illicite.

#### **E. 4**

Le recourant fait valoir que le délai de péremption de trente ans pour ordonner une remise en état est échu. Cet argument ne résiste pas à l'examen. Certes, la compétence des autorités pour exiger le rétablissement d'une situation conforme au droit est soumise en principe à un délai de péremption de trente ans, inspiré du droit civil, sous réserve des règles du droit des constructions qui ne souffriraient d'aucune dérogation (TF 1C\_341/2019 du 24 août 2020 consid. 6.1; 1C\_2/2020 du 13 mai 2020 consid. 2.1). En l'occurrence, toutefois, l'autorisation de démolir le couvert dans son intégralité a été expressément requise en janvier 2013 par le père du recourant, précédent propriétaire, et la décision municipale attaquée ne fait qu'ordonner l'exécution de travaux commandés par une décision de base entrée en force (le permis de construire du 27 mars 2013). Certes, le permis de construire délivré à cette occasion, de même que l'autorisation cantonale délivrée par le SESA (DGE) ne précisait pas expressément le sort de la place couverte, mais il fallait comprendre ces autorisations comme incluant pour le moins les fondations du bâtiment à démolir. Le tribunal relève aussi que selon l'art. 31 al. 2 let. b de l'ordonnance fédérale du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux; RS 814.201), dont il sera question ci-après (cf. consid. 5b), 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. Cette disposition consacre l'importance de l'intérêt public à la protection des eaux dans les zones S, le propriétaire n'ayant pas la possibilité de se prévaloir de la situation acquise lorsque ses installations font peser une menace sur les eaux souterraines (CDAP AC.2021.0212 du 12 décembre 2022 consid. 9b/aa). Or, comme on le verra ci-après (cf. consid. 5d), le rétablissement d'un état conforme au droit s'impose en l'espèce pour écarter la menace pesant sur le captage du Rossy. Pour ces différentes raisons, le recourant ne peut se prévaloir de la péremption du droit d'exiger une remise en état.

## **E. 5**

Le recourant demande le maintien de la place d'entreposage, qui ne présente à son avis aucun risque pour le captage du Rossy. Il relève qu'il a déplacé son activité agricole à l'extérieur du village plusieurs années en arrière et qu'aucune construction, transformation ou activité nouvelle n'est prévue sur la surface incriminée. Il met par ailleurs en doute le fait que le rétablissement du terrain avec une couche végétalisée de sol assure une meilleure protection des eaux souterraines. Le recourant soutient ensuite qu'il convient de renoncer à la remise en état pour des motifs de proportionnalité. Il fait en particulier valoir que l'interdiction de stockage et de stationnement prononcée par la DGE suffit pour écarter tout risque de pollution des eaux souterraines. Il ajoute que la mesure ordonnée engendrerait des coûts démesurés et produit un devis établi par une entreprise de terrassement et de démolition, estimant à 48'465 fr. les frais d'évacuation des matériaux et de remise en état au niveau du terrain naturel. Il expose encore que les matériaux issus du démantèlement de la surface bétonnée pourraient servir ultérieurement pour combler d'anciennes fosses à purin enterrées sur la parcelle n° 977, cette opération étant cependant liée à un projet de construction actuellement en suspens en raison de l'instauration d'une zone réservée communale sur ledit bien-fonds. a) Selon l'art. 19 al. 2 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, ch. 12 OEaux, les zones de protection des eaux souterraines se subdivisent en zone S1 (zone de captage), zone S2 (zone de protection rapprochée) et zone S3 (zone de protection éloignée; cf. annexe 4 ch. 121 OEaux). Ces zones se superposent au secteur A U de protection des eaux et sont ainsi comprises dans les secteurs particulièrement menacés au sens de l'art. 19 al. 2 LEaux (TF 1C\_86/2020 du 22 avril 2021 consid. 5.2 et la référence). 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 (annexe 4 ch. 123 al. 1 let. a OEaux) 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 (annexe 4 ch. 123 al. 3 let. a OEaux). La zone S2 est soumise à un régime sévère de protection, dès lors que la construction d'ouvrages et d'installations y est interdite, l'autorité cantonale ne pouvant accorder des dérogations que pour des motifs importants et si toute menace pour l'utilisation d'eau potable peut être exclue (annexe 4 ch. 222 al. 1 let. a OEaux). Ne sont pas non plus autorisés les travaux d'excavation altérant des couches protectrices (sol et couches de couverture), l'infiltration d'eaux à évacuer, ainsi que les autres activités qui constituent une menace pour l'utilisation de l'eau potable (annexe 4 ch. 222 al. 1 let. b à d OEaux; TF 1C\_86/2020 précité consid. 5.3; 1C\_592/2017 du 15 juin 2018 consid.

## **E. 6**

Le recourant invoque encore le principe d'égalité de traitement, relevant qu'il existerait d'autres surfaces bétonnées, situées en zone S2 de protection des eaux, à proximité de la

place dont la remise en état est exigée. a) Selon la jurisprudence, le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi. Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 139 II 49 consid. 7.1 ; TF 1C\_270/2021 du 1<sup>er</sup> octobre 2021 consid. 3.1). b) En l'occurrence, les informations fournies par le recourant ne permettent pas d'identifier les prétendues surfaces bétonnées en zone S2 situées à proximité de sa parcelle. Quoiqu'il en soit, indépendamment de l'existence d'autres constructions illicites, rien au dossier ne laisse supposer que la DGE envisagerait d'autoriser ou de régulariser à l'avenir de tels ouvrages, en violation des règles en matière de protection des eaux souterraines. Il en va de même, dans la mesure de ses compétences, de la municipalité, qui fonde sa décision de remise en état sur la décision de la DGE. Le recourant ne saurait donc se prévaloir d'une inégalité de traitement dans le cas présent.

#### **E. 7**

Il résulte de ce qui précède que les recours doivent être rejetés et les décisions attaquées confirmées. Il incombera à la municipalité d'impartir un nouveau délai au recourant pour procéder aux mesures de remise en état ordonnées. Succombant à la présente procédure, le recourant supportera les frais de justice (art. 49 al. 1 LPA-VD). Les autres parties n'ayant pas procédé avec l'assistance d'un mandataire professionnel, il n'y a pas lieu à l'allocation de dépens (art. 55 LPA-VD).

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