

# **VD\_OMNI AC.2009.0226 vom 17. August 2010**

VD Tribunal cantonal, 2010-08-17, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2009.0226](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2009.0226)

FR: VD\_OMNI AC.2009.0226 du 17 août 2010

IT: VD\_OMNI AC.2009.0226 del 17 agosto 2010

## **Regeste**

GILLI/Service du développement territorial, Municipalité de Denges | Ordre de démolition d'un cabanon de jardin en zone viticole; le cabanon est illégal, car il a été construit sans l'autorisation spéciale requise à l'art. 120 al. 1 let. a LATC et il ne pourrait être autorisé a posteriori, à défaut de conformité au droit en vigueur; après examen de l'ensemble des circonstances, le tribunal parvient à la conclusion que la démolition n'est pas disproportionnée; il existe en effet un intérêt public important à ce que les constructions illégales hors des zones à bâtir ne soient pas maintenues; en outre, la remise en état peut être réalisée sans difficultés particulières ni coûts excessifs.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Selon l'art. 22 al. 2 let. a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), une autorisation de construire peut être délivrée si la construction est conforme à l'affectation de la zone. La parcelle n° 20 propriété du recourant est située en zone viticole. Il n'est pas contesté que les ouvrages litigieux ne sont pas conformes à l'affectation de la zone viticole.

### **E. 2**

L'art. 25 al. 2 LAT précise que 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. Cette disposition a été concrétisée en droit cantonal aux art. 81 et 120 al. 1 let. a de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11). Selon l'art. 81 LATC, pour tous les projets de construction ou de changement de l'affectation d'une construction ou d'une installation existante situés hors de la zone à bâtir, le département décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. Cette décision ne préjuge pas de celle des autorités communales (al. 1). Par ailleurs, lorsque la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination, cette autorisation est accordée à condition qu'aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose et que le terrain soit équipé (al. 2). Quant à l'art. 120 al. 1 let. a LATC, il dispose que les constructions hors des zones à bâtir ne peuvent être construites, reconstruites, agrandies, transformées ou modifiées dans leur destination, sans autorisation spéciale. Selon l'art. 121 al. 1 let. a LATC, le département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions est compétent pour les constructions prévues à l'art. 120 al. 1 let. a LATC. Selon l'annexe II au règlement du 19 septembre 1986 d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC; RSV 700.11.1), l'autorité compétente, pour délivrer les autorisations pour les constructions hors des zones à bâtir, est le Département de l'économie. Le Service du développement territorial (le SDT)

bénéficie très vraisemblablement d'une délégation de compétence du département dans le domaine des constructions hors des zones à bâtir.

### **E. 3**

a) L'art. 24c LAT a la teneur suivante: " Art. 24c Constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone 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. Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites." Le champ d'application de l'art. 24c LAT est limité aux constructions et installations qui ne sont plus conformes à la zone, en ce sens qu'elles sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement (art. 41 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, OAT; RS 700.1). La garantie de la situation acquise prévue par l'art. 24c LAT ne s'étend donc qu'aux ouvrages qui ont été érigés "conformément au droit matériel en vigueur à l'époque" (art. 41 OAT) et qu'une modification ultérieure de la législation a rendu non conformes à la zone. Elle ne vise en revanche pas les ouvrages dont la non-conformité au plan d'affectation n'est pas survenue à la suite d'une révision du droit, mais seulement par l'effet de changements factuels, comme par exemple l'abandon d'une exploitation agricole. Les constructions et installations érigées "à l'époque" sont en principe celles qui ont été construites avant le 1<sup>er</sup> juillet 1972, date à laquelle la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution est entrée en vigueur (aLPEP; RO 1972 I 958). C'est en effet cette loi qui a introduit expressément le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (cf. ATF 129 II 396 consid. 4.2.1 p. 398; 127 II 209 consid. 2c p. 212; Piermarco Zen-Ruffinen, Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, p. 280, n° 599). b) En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la précédente propriétaire, feu Mme Berthoud, a habité dans le hangar (ECA 231) construit sur le bien-fonds. Divers éléments permettent de l'attester: l'avis de l'ECA de 1970 au registre foncier, sur lequel la mention "habitation - dépendance" est apposée; l'attestation de la Commission d'impôt du district de Morges du 4 novembre 2003, selon laquelle Mme Berthoud a été régulièrement assujettie à l'impôt dans ce district de façon illimitée, tant sur le plan communal (Denges), cantonal que fédéral, jusqu'à son décès en 1987; l'acte de décès qui mentionne son domicile à Denges; l'attestation du frère de Mme Berthoud, selon laquelle sa sœur a vécu à la route de Lonay, à Denges, depuis la fin des années 1950 (hiver 1956-1957) jusqu'à son décès; le courrier de la municipalité du 22 janvier 1988 indiquant que Mme Berthoud était "tolérée" dans le bâtiment. Le tribunal a par ailleurs constaté, lors de l'inspection locale, que le bâtiment était resté dans le même état qu'au décès de Mme Berthoud, avec ses meubles et ses décorations murales, ce qui constitue un élément supplémentaire en faveur de l'affectation du bâtiment en logement. Malgré le caractère sommaire de "l'habitation", le tribunal considère ainsi que la précédente propriétaire a bien vécu dans cet endroit pendant 30 ans, de la fin des années 1950 jusqu'à son décès en 1987. En outre, on peut également admettre, avec l'autorité intimée, que le changement d'affectation en logement aurait été admis dans les années 1950, si une demande de permis de construire avait été déposée, car le territoire de la commune n'était pas régi par un plan d'extension communal (cf. courriers de l'autorité intimée des 21 juin

2005 et 10 juillet 2006). En outre, si une demande de permis de construire avait été déposée après la modification en 1964 de la loi vaudoise sur la police des constructions, qui est devenue la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT), le changement d'affectation aurait également été admis; en effet, l'ancien art. 56 septies LCAT permettait la construction de villas dans les territoires sans affectation spéciale sur des parcelles de 4'500 m<sup>2</sup> au moins; or, la parcelle n° 20 avait à l'époque une surface supérieure à 4'500 m<sup>2</sup> (cf. courriers de l'autorité intimée des 21 juin 2005 et 10 juillet 2006). c) L'art. 24c LAT est ainsi applicable au hangar litigieux, ce dernier pouvant être considéré comme ayant été érigé conformément au droit matériel en vigueur à l'époque; il est en outre devenu non conforme à la zone en 1972, lors de l'entrée en vigueur de l'ancienne loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti.

#### **E. 4**

Ne peut être reconstruite que la construction ou l'installation qui pouvait être utilisée conformément à sa destination au moment de sa destruction ou de sa démolition et dont l'utilisation répond toujours à un besoin. Le volume bâti ne peut être reconstruit que dans la mesure correspondant à la surface admissible au sens de l'al. 3. L'al. 3, let. a n'est pas applicable. Si des raisons objectives l'exigent, l'implantation de la construction ou de l'installation de remplacement peut légèrement différer de celle de la construction ou de l'installation antérieure." b) L'identité de la construction se rapporte au volume, à l'aspect et à la vocation du bâtiment. Les modifications ne doivent pas être à l'origine de nouvelles répercussions importantes sur le régime d'affectation, les équipements et l'environnement (Office fédéral du développement territorial [ODT], Nouveau droit de l'aménagement du territoire - Berne 2001, chapitre I, Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, ch. 2.4.4 p. 44). Pour répondre à la question de savoir si l'identité de la construction est respectée pour l'essentiel, on considérera notamment l'agrandissement de la surface utilisée, les modifications du volume construit, les changements d'affectation et les transformations à l'intérieur du volume construit, les modifications de l'aspect extérieur, les extensions des équipements, mais aussi les améliorations du confort et les frais de transformation en comparaison avec la valeur du bâtiment en tant que tel (ODT, op. cit., chapitre I, ch. 2.4.4 p. 45). L'art. 24c al. 2 LAT dispose en outre que, dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être respectées. La jurisprudence a précisé que de telles exigences doivent être définies, d'une manière générale, à la lumière des art. 1<sup>er</sup> et 3 LAT: il s'agit, le plus souvent, de la protection du paysage, de la lutte contre l'éparpillement des constructions ou encore de la cohérence de la zone agricole (AC.2007.0257 du 8 mai 2009 consid. 6b et les références citées). c) En l'espèce, la surface brute de plancher habitable retenue par l'autorité intimée s'élève à 69.50 m<sup>2</sup>. Elle n'est pas contestée. Il en est de même des dimensions des surfaces annexes retenues pour 45 m<sup>2</sup>. Le potentiel d'extension à l'intérieur du volume est ainsi de 41.70 m<sup>2</sup> (60% de 69.50 m<sup>2</sup>; art. 42 al. 3 let. a OAT). Selon l'autorité intimée, le projet litigieux prévoit une extension de 14.50 m<sup>2</sup> de la surface brute de plancher habitable à l'intérieur du volume, par la transformation du local initialement utilisé pour le lavage des légumes. Les travaux projetés de transformation du bâtiment ECA 231 peuvent dès lors être admis en ce qui concerne les surfaces maximales admissibles selon l'art. 42 al. 3 let. a OAT.

#### **E. 5**

L'autorité intimée a toutefois posé plusieurs conditions à la délivrance de l'autorisation spéciale pour que les autres exigences concernant la condition du respect de l'identité du bâtiment soient respectées; elle a notamment interdit d'utiliser le bâtiment comme habitation principale d'une part et de le raccorder au réseau électrique d'autre part. Il convient d'examiner si ces conditions peuvent être admises, en particulier si elles sont compatibles avec la garantie de la propriété. a) Conformément à l'art. 26 al. 1 Cst., la propriété est garantie. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (voir p. ex. l'ATF 2P.33/2007 du 10 juillet 2007 consid. 4.1 p. 10), cette garantie protège les droits patrimoniaux concrets du propriétaire, soit celui de conserver sa propriété, d'en jouir et de l'aliéner. Les restrictions à la propriété ne sont compatibles avec la Constitution que si elles reposent sur une base légale, sont justifiées par un intérêt public suffisant et respectent le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; ATF 129 I 337 consid. 4.1 p. 344; 126 I 219 consid. 2a p. 221). b) Une limitation temporaire dans l'utilisation d'un bien-fonds constitue une restriction à la propriété qui doit reposer sur une base légale suffisante, poursuivre un intérêt public et être conforme au principe de la proportionnalité (ATF 124 II 538 ss = JdT 1999 I 605 et les références citées). Le Tribunal fédéral a été amené à examiner si l'interdiction de changer l'affectation d'un mayen, situé hors de la zone à bâtir et autorisé en 1972 comme maison de vacances, en habitation durable était admissible. Ce mayen présentait un standard de construction correspondant à une modeste maison de vacances. Le Tribunal fédéral a considéré que les dispositions fédérales et cantonales déterminant les modifications qui peuvent être apportées à des constructions situées hors de la zone à bâtir ne contenaient pas une disposition expresse, qui permettrait de limiter temporairement l'usage de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir, hormis les cas de modifications architecturales soumises à autorisation (ATF 124 II 538 consid. 2e p. 542-543). Cet arrêt a été rendu avant l'entrée en vigueur de la révision partielle de 1998 de la loi et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, mais le droit révisé ne contient pas non plus de dispositions qui permettraient de limiter l'usage d'une construction. L'art. 42 al. 3 OAT fixe en effet l'ampleur de l'agrandissement auquel le requérant peut prétendre dans la substance architecturale du bâtiment, pour autant que l'identité de la construction ne soit pas remise en cause pour d'autres raisons. Aucune disposition ne prévoit toutefois une restriction dans l'usage de la construction. L'introduction d'une distinction entre les constructions habitées de manière durable et occasionnelle doit être expressément prévue par la loi, qui doit en fixer les principes essentiels comme c'est le cas pour les limitations à la construction de résidences secondaires dans les régions touristiques (ATF 117 Ia 141 ss = JdT 1993 I 405). Ainsi, n'étant fondée sur aucune base légale, la limitation de l'usage du bâtiment en habitation occasionnelle viole la garantie de la propriété. Il en va par conséquent de même de l'interdiction de raccorder le bâtiment au réseau électrique. Il est vrai que l'extension des équipements est un élément permettant de déterminer si l'identité de la construction est respectée pour l'essentiel, mais un raccordement à l'électricité ne saurait, dans le cas particulier, modifier l'identité de la construction, et il n'a pas de répercussions importantes sur le régime d'affectation, les autres installations d'équipement et l'environnement.

## **E. 6**

L'autorité intimée a également posé comme condition à la délivrance de son autorisation spéciale la démolition du cabanon de jardin ECA 131 et d'une annexe accolée à la façade pignon est du bâtiment ECA 231. Le recourant conteste la démolition du cabanon de jardin, mais pas celle de l'annexe, qui peut ainsi rester ouverte. Le cabanon a pourtant été construit sans l'autorisation spéciale requise à l'art. 120 al. 1 let. a LATC. Il convient ainsi d'examiner

si sa démolition est justifiée. a) Selon la jurisprudence, le fait que les constructions sont illégales ne signifie pas encore qu'elles doivent être automatiquement démolies. La question doit être examinée en application des principes de droit constitutionnel et de droit administratif, dont celui de la proportionnalité et celui de la protection de la bonne foi. C'est ainsi que le constructeur peut se voir dispenser de démolir l'ouvrage lorsque la violation est de peu d'importance ou lorsque la démolition n'est pas compatible avec l'intérêt public, ou encore lorsque le constructeur a pu croire de bonne foi qu'il était autorisé à édifier l'ouvrage et que le maintien d'une situation illégale ne se heurte pas à des intérêts publics prépondérants (voir ATF 111 Ib 213 consid. 6). A cet égard, la jurisprudence a encore précisé que le constructeur qui n'est pas de bonne foi peut néanmoins invoquer le principe de la proportionnalité pour s'opposer à un ordre de démolition. En pareil cas, il ne faut pas perdre de vue le fait que les autorités doivent, dans cette appréciation, tenir compte des principes d'égalité de traitement et de légalité dans le droit de la construction (ATF 108 Ia 216 consid. 4b). Le Tribunal fédéral a aussi jugé qu'en matière de droit des constructions, le droit de l'autorité d'exiger le rétablissement d'un état conforme au droit se prescrivait, pour des motifs de sécurité du droit, par principe après 30 ans. Toutefois, un délai de prescription plus court se justifie lorsque les autorités ont toléré l'état non conforme au droit pendant des années alors que son caractère illégal leur était connu ou qu'elles auraient dû le connaître en appliquant la diligence commandée par les circonstances (ATF 107 Ia 121 consid. 1c p. 124; ATF 1P.60/1999 du 17 mai 2000 et 1P.198/2003 du 19 août 2003; RDAF 2006 I, p. 265; AC.2002.0201 du 29 novembre 2006 consid. 5a). b) En l'espèce, la construction du cabanon de jardin est, comme on l'a vu, illégale, puisqu'elle ne bénéficie pas d'une autorisation spéciale délivrée par le canton, conformément à l'exigence de l'art. 120 al. 1 let. a LATC. Seule la commune a autorisé la transformation du cabanon le 11 juin 1990, mais la décision municipale est frappée de nullité à défaut de l'autorisation cantonale requise par l'art. 25 al. 2 LAT (ATF 111 Ib 213). Il se pose toutefois la question de savoir si la démolition du cabanon est conforme au principe de proportionnalité. La décision municipale du 11 juin 1990 mentionne l'existence d'un cabanon avec des dimensions au sol de 3 m par 3.40 m et le remplacement de cette construction par une nouvelle cabane de jardin de 3.35 m par 3.95 m. On ne connaît pas la date de construction du premier cabanon, mais il est douteux que sa reconstruction ait pu bénéficier du régime de l'ancien art. 24 al. 2 aLAT, applicable aux constructions existantes non conformes à la destination de la zone; en effet, dans sa demande adressée le 16 mai 1990 à la municipalité, le recourant décrit l'ancien cabanon de jardin comme étant " rongé par la moisissure, branlant et ouvert à tout vent et venant ". La description ressemble donc plutôt à celle d'une ruine. Selon la jurisprudence, la reconstruction d'un bâtiment en vertu de l'art. 24 al. 2 aLAT ne pouvait entrer en considération que si ce bâtiment était encore utilisable conformément à son affectation et que son utilisation réponde toujours à un besoin (ATF 127 II 209 consid. 3a, JdT 2002 I 682 et les références citées; ATF 1A.13/2004 du 14 avril 2004 consid. 3.1; ATF 1A.250/2002 du 16 mai 2003 consid. 3.1). Il est donc vraisemblable qu'en 1990, l'ancien cabanon n'était plus utilisable conformément à sa destination et que sa reconstruction n'était pas conforme au droit en vigueur. De plus, même si les limites quantitatives fixées à l'art. 42 al. 3 let. b OAT étaient respectées, l'identité du bâtiment n'est de toute manière pas assurée avec le bâtiment principal. c) Compte tenu de l'ensemble de ces circonstances, en particulier de l'absence d'une autorisation cantonale pour la reconstruction du cabanon en 1990, alors que la municipalité et le recourant savaient ou devaient savoir qu'une telle autorisation était nécessaire, le tribunal arrive à la conclusion que la démolition du cabanon

n'est pas disproportionnée. En effet, il existe un intérêt public important à ce que les constructions illégales hors des zones à bâtir ne soient pas maintenues. La jurisprudence fédérale a précisé que l'application du droit fédéral dérogatoire hors zone à bâtir se devait d'être rigoureuse, de manière à ce 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, ceci constituant un intérêt général important (cf., entre autres, ATF IA.208/2006 du 24 mai 2007; ATF 132 II 21 consid. 6.4; AC.2007.0176 du 16 mai 2008 consid. 2d/aa; AC.2007.0192 du 26 février 2008 consid. 4b/aa). Quant à l'intérêt privé du recourant au maintien du cabanon, il n'a pas été explicité clairement dans la procédure. Il semble que le cabanon ait surtout été utilisé par le recourant et son père dans l'attente de l'exécution des travaux de transformation du bâtiment principal, qui a été maintenu en l'état depuis l'acquisition du bien-fonds. En outre, le recourant n'invoque pas de difficultés financières ou un coût de remise en état trop important. Il est vrai que le recourant se prévaut d'un avis du SDT favorable au maintien du cabanon à titre précaire (prise de position du 10 juillet 2006), mais ce courrier mentionne aussi en conclusion l'exigence de la démolition du cabanon de jardin en cas de transformation intérieure du bâtiment principal. Le grief du recourant concernant l'ordre de démolition du cabanon doit ainsi être rejeté.

#### **E. 7**

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être partiellement admis. La décision du Service du développement territorial doit être réformée en ce sens que les deux premières conditions à l'octroi de l'autorisation spéciale cantonale, formulées de la manière suivante: " - Le bâtiment ne doit pas être utilisé en tant qu'habitation principale. - Le bâtiment ne doit pas être raccordé au réseau électrique." sont annulées, la décision étant maintenue pour le surplus. Par ailleurs, la décision municipale qui ne fait que reprendre les conditions de l'autorisation spéciale cantonale peut aussi être maintenue. L'autorisation cantonale précise que les travaux de transformation du bâtiment ne peuvent être entrepris tant que l'autorité communale n'aura pas constaté que le cabanon ECA 131 a bien été démolit et évacué et les lieux remis en état. La décision municipale, qui reprend cette exigence, n'a que la portée matérielle d'un permis de démolir le cabanon de jardin. En revanche, il appartiendra au recourant d'adresser à la municipalité l'avis de début et d'achèvement des travaux de démolition du cabanon et de remise en état des lieux conformément aux exigences de l'art. 125 LATC. Compte tenu de ce résultat, il convient de laisser les frais de justice à la charge de l'Etat. En ce qui concerne la répartition des dépens, le tribunal doit tenir compte de l'admission partielle du recours mais également du fait que le recourant a construit le cabanon de jardin sans requérir l'autorisation cantonale préalable, en plaçant ainsi l'autorité compétente devant le fait accompli. Pour ces motifs, il convient de compenser les dépens (art. 56 al. 2 LPA-VD).