

## **VD\_OMNI AC.2010.0047 vom 28. September 2010**

VD Tribunal cantonal, 2010-09-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2010.0047](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2010.0047)

FR: VD\_OMNI AC.2010.0047 du 28 septembre 2010

IT: VD\_OMNI AC.2010.0047 del 28 settembre 2010

### **Regeste**

GÉTAZ GRANOLI/Service du développement territorial, Municipalité de Chardonne | La possibilité de reconstruire les bâtiments conformes au droit à l'époque qui sont devenus contraires à l'affectation de la zone suite à la modification du droit (art. 24c LAT) existe aussi bien pour les bâtiments détruits accidentellement que pour ceux qui ont été démolis volontairement. La recourante conteste à juste titre qu'on puisse lui refuser d'emblée la reconstruction de son bâtiment pour le seul motif que celui-ci a été démolé volontairement. Renvoi du dossier à l'autorité cantonale pour qu'elle statue en application de l'art. 42 al. 4 OAT qui régit la reconstruction. Recours de l'Etat de Vaud rejeté par le TF.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Sur le plan des faits, la décision attaquée, du 25 janvier 2010, retient ce qui suit au sujet de l'état initial du cabanon : "... le bâtiment, d'une emprise d'environ 28 m<sup>2</sup>, équipé d'un poêle, était utilisé comme un bungalow de week-end sommaire, sans raccordement au réseau d'eau potable et à l'électricité. Les photographies de 2008 montraient une construction utilisable en l'état malgré sa relative vétusté". Cependant, dans ses considérants en droit, la décision retient ce qui suit : "... Bien que les photographies remises révèlent la relative détérioration des poutres, qu'on peut du reste attribuer davantage à un défaut d'entretien qu'à un cas de force majeure, ces éléments ne sont pas suffisants pour démontrer la nécessité de reconstruire cet édicule". Enfin, à l'audience, le représentant du Service du développement territorial a soutenu que le bâtiment initial était une ruine dont la reconstruction est impossible. Ces deux dernières affirmations, s'agissant de l'état du bâtiment lors de son acquisition par la recourante, ne correspondent pas à ce que l'instruction a permis d'établir. On se trouve bien, comme le constate la décision attaquée, en présence à l'origine d'une construction utilisable en l'état malgré sa relative vétusté. Le représentant de la municipalité a confirmé à l'audience que l'ancien propriétaire l'utilisait comme maison de week-end durant la belle saison et l'on voit d'ailleurs, sur les premières photographies remises par la recourante à la commune, que des convives étaient attablés devant le bâtiment, ce qui montre que la même utilisation s'est poursuivie après l'achat du cabanon par la recourante. On ne voit pas comment le cabanon encore utilisable jusqu'en 2008 aurait pu subitement se trouver à l'état de ruines au moment des travaux effectués au printemps 2009. On ne peut pas parler non plus d'un bâtiment qu'un défaut d'entretien condamnait à l'effondrement: les photographies prises après le démontage du lambrissage des parois montrent une structure porteuse certes ancienne mais néanmoins utilisable. On peut certes se demander si la structure d'origine aurait pu supporter la mise en place, pour remplacer le lambrissage originel, des lourds plateaux de bois que la recourante semble avoir voulu utiliser à cet effet, mais cette question n'a pas à être résolue en l'état.

## **E. 2**

S'agissant de la situation juridique du cabanon, la décision attaquée retient que le bâtiment originel aurait été édifié sans permis de construire, à une époque où ce type de document officiel était déjà requis. Il est exact qu'un permis de construire était déjà requis sous l'empire de l'ancienne loi sur les constructions et l'aménagement du territoire du 5 février 1941. En revanche, le fait que les archives communales n'aient pas permis de retrouver un permis de construire ne permet pas de conclure que le bâtiment aurait été construit de manière illicite. Il est en effet courant que lorsqu'ils remontent comme en l'espèce à une époque reculée, les dossiers relatifs aux autorisations de construire, dont le traitement était d'ailleurs probablement moins formel qu'à l'heure actuelle, ne puissent pas être retrouvés. Le conseiller municipal a confirmé en audience telle était le cas à Chardonne. C'est ainsi par exemple que le dossier de construction soumis à la commune le 14 mars 1955 a manifestement fait l'objet d'une autorisation de construire, même si l'on ne retrouve pas le document correspondant dans les archives communales et que seul l'examen du procès-verbal de la municipalité du 20 mai 1955 permet de conclure que la municipalité avait bien décidé d'autoriser la construction. Si donc la municipalité était en mesure d'autoriser la construction d'un bâtiment (finalement non réalisé) dont les dimensions hors tout étaient de 11,60 sur 5,75 m, il n'y a pas de raison de douter que le cabanon de 29 m<sup>2</sup> dont l'existence est attestée ait pu également bénéficier à l'époque d'une autorisation communale portant probablement sur l'agrandissement, jusqu'à concurrence de 29 m<sup>2</sup>, du cabanon de 13 m<sup>2</sup> figurant sur le plan de 1955. À supposer même qu'on tienne pour établie l'absence de toute autorisation, il faudrait rappeler que selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la compétence des autorités d'ordonner la démolition d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment non conforme au droit est limitée à trente ans ( ATF 132 II 21 cons. 6.3 p. 39; 107 Ia 121 c. 1a p. 123). Comme le rappelle un récent arrêt destiné à la publication, ce délai, qui est calqué sur celui de la prescription acquisitive extraordinaire de l'art. 662 CC, repose précisément sur le principe de la sécurité du droit ainsi que sur des réflexions pratiques en raison de la difficulté que présenterait l'élucidation de circonstances de fait et de rapports juridiques remontant à plus de trente ans ( 1C\_556/2009 du 23 avril 2010). Il est vrai qu'aujourd'hui plus de trente se sont écoulés depuis la date déterminante de 1972 (consid. 4 ci-dessous) mais le Tribunal fédéral a laissé cette question ouverte, comme celle de savoir si le délai de trente ans peut bénéficier à celui envers qui l'autorité, sans avoir notifié un ordre de démolition, est intervenue de diverses manières (ordre d'arrêter les travaux, dénonciation pénale, demande de déposer une demande de permis, etc.). En effet, dans le cas d'espèce, la construction originale avait quasiment disparu à force de transformations et d'agrandissements non autorisés si bien que la question du droit d'en ordonner la suppression trente ans plus tard de se posait plus ( 1C\_556/2009 précité). En l'espèce, même si la maison de vacances autorisées en 1955 n'a pas été réalisée, l'utilisation du cabanon litigieux comme maison de week-end s'est poursuivie paisiblement au su de l'autorité communale jusqu'au moment où la recourante a abordé celle-ci en novembre de l'an dernier pour lui soumettre son projet de rénovation. L'autorité cantonale et l'autorité communale avaient d'ailleurs précédemment examiné sa situation en 1982 en rapport avec la question de l'évacuation des eaux usées. C'est en vain, pour cause de prescription et en application du principe de la bonne foi, que l'autorité prétendrait aujourd'hui ordonner la démolition du cabanon pour le motif qu'il n'a pas été possible de retrouver un permis de construire correspondant à son état actuel.

## **E. 3**

À l'audience, l'autorité intimée a contesté la bonne foi de la recourante, qui aurait dû savoir que la démolition nécessitait une autorisation. De son côté, la recourante a expliqué qu'ayant compris qu'elle n'était pas autorisée à remplacer la couverture de tôle par des tuiles, elle avait acheté des tôles mais elle imaginait qu'elle pouvait poser ces tôles sur de nouvelles poutres. La question n'est probablement pas déterminante car la jurisprudence considère qu'une autorisation délivrée en dehors de la zone à bâtir par l'autorité communale est absolument nulle. Il est vrai cependant que la décision de la municipalité du 28 avril 2009 a créé une situation ambiguë : tout en rappelant la nécessité d'une autorisation cantonale, l'autorité communale à donner à croire à la recourante qu'elle était habilitée à statuer sur la rénovation des façades et de la galerie, à l'exclusion du remplacement des tôles par des tuiles. En réalité, de deux choses l'une : soit le travail prévu correspondait à des travaux d'entretien qui ne sont pas soumis à autorisation, soit on se trouvait en présence de travaux soumis à autorisation que la commune ne pouvait pas autoriser sans la délivrance préalable d'une autorisation cantonale. La nouvelle teneur de l'art. 103 LATC, qui tente de définir des catégories de travaux qui ne sont pas soumis à autorisation, prévoit d'ailleurs à son alinéa 4 une sorte de procédure d'examen préalable. Selon cet alinéa, la municipalité doit décider si le projet de construction ou de démolition nécessite une autorisation, mais cette disposition précise clairement que pour les projets situés hors de la zone à bâtir, la municipalité doit consulter le service cantonal de l'aménagement du territoire. C'est donc à tort que la municipalité a délivré une "autorisation à bien plaisir, sous réserve des droits des tiers" (la loi ne prévoit d'ailleurs pas de telles modalités) portant sur des travaux dont elle aurait dû soumettre le projet au service cantonal, fût-ce en exposant qu'à son avis, la rénovation des parois, en tant que travail d'entretien, n'était en soi pas soumise à autorisation. Il est probable que la présente procédure aurait pu être évitée si l'autorité cantonale, nantie du projet de la recourante, avait pu examiner l'état de la construction à l'époque et distinguer les travaux susceptibles d'être effectués dans le cadre de l'entretien normal de la construction de ceux que les dispositions applicables permettaient - ou non - d'autoriser.

#### **E. 4**

L'art. 24c LAT prévoit, sous le titre "Constructions et installations existantes hors de la zone à bâtir et non-conformes à l'affectation de la zone" que, 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 (al. 1). 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 (al. 2). Intitulé "Champ d'application de l'art. 24c LAT", l'art. 41 OAT précise que cette disposition est applicable aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement. La date déterminante est en principe l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1972 de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (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 p. 398; 127 II 209 consid. 2c P. 212; Piermarco Zen-Ruffinen, Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, p. 280 n° 599). L'abandon ultérieur de l'affectation conforme à la zone n'entraîne pas l'application de l'art. 24c LAT. La possibilité de

transformer des constructions et installations qui étaient utilisées à des fins agricoles au moment de la modification du droit et dont la destination agricole a été abandonnée ensuite doit par conséquent être appréciée à la lumière des art. 24, 24a, 24b et 24d LAT (Explications relatives à l'OAT, p. 43). En l'espèce, même si les documents d'archives ne sont pas complets, il est très vraisemblable que la parcelle litigieuse n'était plus utilisée pour la viticulture depuis les années 50 au moins. La maison de vacances relativement vaste dont la construction avait été autorisée en 1955 n'a pas été réalisée mais il n'y a pas lieu de douter que le cabanon, tout comme son affectation à l'usage de maison de week-end, a été autorisé à l'époque, probablement en faveur de l'un des précédents propriétaires, dans la configuration qui est parvenue au dernier d'entre eux lorsqu'il l'a vendu à la recourante en août 2008. On se trouve donc bien en présence d'un bâtiment qui n'a jamais eu d'affectation agricole, ou du moins qui n'en avait plus depuis longtemps en 1972. L'art. 24c LAT est applicable.

## E. 5

L'art. 42 OAT prévoit ce qui suit: Art. 42 Modifications apportées aux constructions et installations devenues contraires à l'affectation de la zone 1 Les constructions et installations pour lesquelles l'art. 24 c LAT est applicable peuvent faire l'objet de modifications si 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 la modification de la législation ou des plans d'aménagement. 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 %; b. lorsqu'un agrandissement n'est pas possible ou ne peut pas être exigé à l'intérieur du volume bâti existant, il peut être réalisé à l'extérieur; l'agrandissement total ne peut alors excéder ni 30 % de la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone ni 100 m<sup>2</sup>; les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne comptent que pour moitié. 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. Selon la décision attaquée, la protection de la situation acquise instituée par l'art. 24c LAT ne peut plus être invoquée par la recourante parce que celle-ci a pris l'initiative de démolir sans autorisation la totalité du cabanon. Cette position ne trouve pas d'appui dans les dispositions applicables. Au sujet de la reconstruction prévue à l'art. 24c LAT, les directives fédérales exposent ce qui suit (Office fédéral du développement territorial, Berne, février 2001: "Nouveau droit de l'aménagement du territoire, ch. V. Autorisations au sens de l'article 24c LAT: Modifications apportées aux constructions et installations devenues contraires à l'affectation de la zone", disponible à partir de la page : <http://www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00011/index.html?lang=fr>): "Le quatrième alinéa traite des reconstructions. L'admissibilité d'un projet de reconstruction est examinée en fonction de l'état et de l'utilisation légale de cette construction avant sa destruction. L'autorisation de reconstruire n'est envisageable que si la construction ou

l'installation en question était, avant sa destruction ou démolition, encore utilisable conformément à sa destination. Une reconstruction est à exclure lorsque les bâtiments sont abandonnés depuis longtemps ou lorsqu'ils sont en ruines; il ne faut pas que les ruines puissent être transformées en constructions nouvelles. La construction de remplacement sera en principe érigée au même endroit et aura les mêmes dimensions et la même affectation que la construction antérieure. Dans certains cas, il ne sera pas souhaitable, pour des raisons d'esthétique, de conserver le style de la construction antérieure; on veillera dans ce cas à apporter des améliorations en vue d'une meilleure intégration au site et au paysage. Si cela semble objectivement nécessaire, le lieu d'implantation de la construction de remplacement pourra différer légèrement de celui de la construction antérieure; de grandes différences ne sont toutefois pas autorisées (par exemple: Un bâtiment situé dans un couloir d'avalanches ne pourra pas être reconstruit même sur un autre versant)." Tant le texte de l'art. 42 al. 4 OAT que la directive ci-dessus indiquent qu'est déterminant l'état de la construction "avant sa destruction ou démolition". Pour la doctrine, "la destruction peut résulter des forces naturelles ou de la démolition de l'ouvrage, pour autant que cette dernière n'ait pas été la conséquence du rétablissement d'une situation conforme au droit, comme par exemple dans le cas de l'échéance d'une concession" (Piermarco Zenruffinen et Christine Guy Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, page 284 notes 607, et la jurisprudence citée). L'utilisation conjointe des deux termes "destruction" et "démolition" montre que la possibilité de reconstruire n'est pas limitée à l'hypothèse d'une destruction accidentelle ou par force majeure, mais qu'elle est possible également à l'issue d'une démolition volontaire. Cette conclusion tirée des directives fédérales et de la doctrine citée ci-dessus, qui datent toutes deux de 2001, trouvent d'ailleurs leur confirmation dans un arrêt du Tribunal fédéral du 15 février 2001 (ATF 127 II 209) : dans cet arrêt rendu en application de l'ancien droit (art. 52 OAT) mais qui souligne que l'on peut tenir compte de l'art. 42 OAT parce que cette disposition reprend l'état la jurisprudence en matière de reconstruction (ATF précité, consid. 2 in fine), le Tribunal fédéral a rappelé que l'ancien l'art. 24 al. 2 LAT permettait la reconstruction aussi bien pour les constructions involontairement détruites que pour celles qui avaient été volontairement démolies; il a conclu que le recourant contestait à juste titre qu'on puisse lui refuser d'emblée la reconstruction de son bâtiment pour le seul motif que celui-ci avait été démolit volontairement (ATF précité, consid. 3c). C'est donc à tort que l'autorité intimée a considéré que la reconstruction du cabanon litigieux était d'emblée exclue à l'issue d'une démolition volontaire.

## **E. 6**

On note au passage qu'à l'audience, le représentant du service intimé a invoqué un arrêt concernant la commune de Concise, confirmé par le Tribunal fédéral, pour soutenir que celui qui a démolit sa propre construction ne peut plus se prévaloir de la situation acquise. Cet arrêt ne dit pas cela. On y lit seulement qu'un éventuel doute sur la question de savoir si un bâtiment était habitable avant sa démolition ne peut pas profiter à celui qui a lui-même détruit les moyens de preuve en procédant sans autorisation à une démolition-reconstruction (ATF 1C\_136/2009 du 4 novembre 2009, consid. 5.2 in fine, confirmant l'arrêt AC.2007.0322 du 26 février 2009). La situation n'est pas comparable dans la présente cause car l'instruction a permis d'établir que le cabanon litigieux était encore utilisable et utilisé comme maison de week-end. Pour le surplus, même si les archives communales sont incomplètes, la question de savoir si l'identité de la construction est respectée pourra être résolue à l'aide de différents éléments du dossier, notamment le relevé et les photographies produites, devant la commune puis à l'audience, par la recourante, qu'il conviendra

d'ailleurs peut-être d'inviter à fournir l'éventuel solde de documentation en sa possession.

#### **E. 7**

Comme le rappelle la décision attaquée en citant la jurisprudence constante, l'ordre de démolir une construction édifiée sans permis n'est pas une règle absolue et en particulier, l'autorité y renoncera s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit. Il y a donc lieu d'annuler la décision attaquée et de renvoyer le dossier à l'autorité cantonale pour qu'elle examine l'application de l'art. 42 al. 4 OAT qui régit la reconstruction.

#### **E. 8**

Vu ce qui précède, le recours est partiellement admis. La décision attaquée est annulée et le dossier renvoyé à l'autorité intimée pour complément d'instruction et nouvelle décision. Les frais restent à la charge de l'État. La recourante a droit à des dépens partiels à charge de l'autorité cantonale. La commune n'a pas droit à des dépens.

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