

# VD\_OMNI AC.2023.0151 vom 2. Oktober 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-10-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2023.0151](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0151)

FR: VD\_OMNI AC.2023.0151 du 2 octobre 2024

IT: VD\_OMNI AC.2023.0151 del 2 ottobre 2024

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Direction générale du territoire et du logement, Municipalité de Vully-les-Lacs | Admission partielle du recours formé contre un ordre de remise en état de la DGTL. Les travaux entrepris sur la propriété du recourant ne sont pas conformes à l'affectation de la zone de verdure, notamment caractérisée par l'interdiction de bâtir. C'est donc à juste titre que la DGTL a refusé d'octroyer une autorisation sur la base de l'art. 22 LAT. Cela étant, la DGTL n'est pas parvenue à démontrer que, à la date de référence, le bâtiment du recourant ne comportait qu'un seul étage, que le terrain formait une pente depuis le lac et que le balcon a été agrandi. L'ordre de remise en état sur ces éléments ne peut partant être confirmé. Il est en outre disproportionné d'exiger du recourant de démonter la cheminée et son conduit. Il est également renoncé à réduire la toiture du bâtiment dès lors qu'il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure cette réduction devrait être exécutée. Quant au mur de soutènement, il doit être régularisé pour des nécessités techniques. En revanche, il est établi que le recourant a créé un local de rangement sur la façade ouest, une véranda sous le balcon et une baie vitrée au premier étage qui doivent donc être démontés. L'ordre de remise en état tel que réformé apparaît proportionné.

## 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 une décision prise par la DGTL, concernant des constructions ou des installations hors de la zone à bâtir. Déposé en temps utile (cf. art. 95 LPA-VD), le recours respecte en outre les conditions formelles de recevabilité (en particulier art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Le propriétaire de la construction concernée par la décision attaquée a manifestement qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours.

### E. 2

Dans un premier grief d'ordre formel, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu et d'un établissement incomplet, erroné, voire arbitraire de l'état de fait. Selon lui, l'état de fait de la décision attaquée aurait été établi exclusivement sur la base de quelques pièces éparses ne permettant pas de retracer l'historique complet de sa parcelle et de ses constructions. Le recourant a en outre estimé avoir collaboré à l'établissement des faits en recherchant toutes les pièces et les témoignages qu'il était possible de recueillir. Il a également reproché à la DGTL de n'avoir pas donné suite à ses requêtes de mesures d'instruction. Ainsi, le recourant a contesté un certain nombre de points de l'état de fait, dont il a demandé la rectification. Dans sa réponse du 4 octobre 2023, la DGTL a estimé que l'état de fait de sa décision était largement suffisant et que les mesures d'instruction requises

n'étaient d'aucune utilité pour examiner la légalité des travaux de transformation. a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et par l'art. 27 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01), comprend notamment le droit pour la personne intéressée de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. Selon la jurisprudence, le droit d'être entendu n'empêche toutefois pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1; 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1). b) En l'occurrence, la DGTL a rendu un projet de décision le 2 décembre 2021, tout en impartissant un délai au recourant pour se déterminer. L'état de fait de ce projet de décision est quasiment identique à celui de la décision faisant l'objet du présent recours. Le recourant a eu l'occasion de se déterminer sur ce projet et de faire valoir notamment ses désaccords sur l'état de fait, de produire des pièces et des réquisitions de preuve. La DGTL a manifestement tenu compte de ces éléments, comme cela ressort du point N de sa décision du 28 mars 2023. Elle a toutefois estimé que les éléments en sa possession étaient suffisants pour lui permettre de statuer et mettre ainsi un terme à l'instruction. Implicitement, elle a donc considéré que les moyens proposés par le recourant n'étaient pas de nature à remettre en cause son appréciation. Cette manière de faire ne prête pas le flanc à la critique. En réalité, le recourant s'en prend essentiellement à l'établissement des faits et à l'appréciation des preuves par l'autorité intimée. Tel qu'invoqué, le grief de violation du droit d'être entendu n'a ainsi pas de portée propre (cf. arrêt TF 8C\_311/2020 du 11 décembre 2020 consid. 4.2). Au demeurant, dans la mesure où le recourant remet en cause l'appréciation de la DGTL sur l'état préalable de son bâtiment, ses griefs sont d'ordre matériel et seront examinés dans les considérants ci-dessous. c) Quoiqu'il en soit, même à retenir une violation du droit d'être entendu du recourant, il faudrait encore constater que, dans le cadre de la présente procédure, la DGTL a expliqué à deux reprises les raisons pour lesquelles elle avait mis un terme à l'instruction et que le recourant a eu l'occasion de se déterminer également à deux reprises sur cette question. Dès lors, la violation du droit d'être entendu du recourant devrait de toute manière être considérée comme étant guérie. d) Dans ces circonstances, les griefs tirés de la violation du droit d'être entendu du recourant et d'une constatation inexacte des faits doivent être écartés.

### **E. 3**

Dans sa décision attaquée, la DGTL a retenu que le bâtiment n° ECA 269 se situait dans la partie colloquée en zone de verdure de la parcelle n° 9992, soit une zone de protection ne faisant pas partie de la zone à bâtir. Dès lors, tous les travaux qui y sont réalisés nécessitent une autorisation cantonale spéciale, ce qui n'avait pas été le cas en l'espèce. De plus, pour cette raison, l'autorisation communale donnée pour le canal de cheminée n'était pas valable. Ensuite, la DGTL a considéré que les travaux réalisés par le recourant avaient pour but d'agrandir et de développer les possibilités d'utiliser le bâtiment n° ECA 269 en transformant la construction d'origine, au confort et aux équipements sommaires, en une véritable maison de vacances. Ces travaux n'étant pas compatibles avec les exigences de la zone de verdure à but de protection et inconstructible, la DGTL a refusé l'octroi d'une autorisation spéciale. Le recourant n'a pas contesté que sa parcelle est colloquée pour 669 m

2 en zone d'habitation et pour 212 m<sup>2</sup> en zone de verdure. Toutefois, il a estimé que tant la zone d'habitation que la zone de verdure étaient rattachées à la zone à bâtir, de sorte que la totalité de sa parcelle n° 9992 se situait en zone à bâtir. Ainsi, son bâtiment n° ECA 269 ne pouvait pas se situer dans une zone à protéger. A ce propos, il a dit s'être fondé de bonne foi sur le Cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (ci-après: le cadastre RDPPF). Dès lors selon lui, les règles applicables sont celles de l'art. 22 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et l'exigence d'une autorisation cantonale spéciale était, pour cette raison, superflue. Ainsi, seule la municipalité était compétente pour statuer et non la DGTL. Enfin, il a estimé que les aménagements qu'il a réalisés étaient conformes aux dispositions légales relatives aux constructions en zone à bâtir. a) La LAT définit les zones à bâtir (art. 15 LAT), les zones agricoles (art. 16 LAT) et les zones à protéger (art. 17 LAT), en précisant que le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation (art. 18 LAT). Les zones à protéger comprennent notamment "les cours d'eau, les lacs et leurs rives" (art. 17 al. 1 let. a LAT). L'art. 54 al. 1 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) définit les "zones protégées" comme des zones "destinées en particulier à la protection des sites, des paysages d'une beauté particulière, des rives de lacs et de cours d'eau, des réserves naturelles ou des espaces de verdure. Seules peuvent y être autorisées les constructions et les installations conformes au but assigné à la zone, ne portant pas préjudice à l'aménagement rationnel du territoire et au site ou imposées par leur destination, si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose". De manière plus générale, la LATC prévoit que les plans d'affectations cantonaux ou communaux peuvent contenir des dispositions relatives aux paysages, sites, rives, rives de lacs et de cours d'eau (art. 47 al. 2 ch. 2 LATC). La Commune de Vully les Lacs ne dispose pas encore d'un plan d'affectation ni d'un règlement sur la police des constructions unifié pour l'ensemble de son territoire. Il convient par conséquent de se référer au plan des zones de l'ancienne commune de Bellerive, qui comprend des zones à protéger au sens des dispositions précitées, régies par l'art. 13 RPGA. Ces zones comprennent une zone de verdure (art. 13 let. a RPGA), qui inclut notamment les rives du lac. b) Cette zone de verdure est caractérisée par l'interdiction de bâtir et par le respect des recommandations du plan directeur des rives du lac de Morat, comme cela ressort clairement de l'art. 13 let. a RPGA ainsi que de l'Annexe II, let. b ch. 10.1 du Plan directeur des rives du Lac de Morat. Le recourant ne peut pas se prévaloir de s'être fondé, de bonne foi, sur les données du cadastre RDPPF puisque ce registre n'a été opérationnel qu'à partir de novembre 2019, alors que les travaux ont été effectués bien avant cette date soit en 2006. En outre, la CDAP a déjà eu l'occasion d'expliquer au recourant, dans une précédente affaire qui concernait sa parcelle, que la zone de verdure dans laquelle se trouvait sa propriété n'était pas une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, ce que le recourant ne contestait alors pas (CDAP AC.2017.0177 du 28 juin 2019 consid. 1b, confirmé par arrêt du TF 1C\_411/2018 du 28 octobre 2019). Dès lors, c'est à juste titre que l'autorité intimée a retenu que le bâtiment litigieux ne se trouvait pas en zone à bâtir et il y a ainsi lieu d'écarter tous les arguments du recourant en lien avec la conformité de ses aménagements aux dispositions légales relatives à cette zone. c) Cela étant, en dehors de la zone à bâtir, les constructions ne sont pas absolument exclues, mais ne sont admises que si elles sont conformes à l'affectation de la zone – art. 22 LAT –, ou si leur implantation est imposée par leur destination, à la condition qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose – art. 24 LAT – (cf. arrêts TF 1C\_483/2012 du 30 août 2013 consid. 3.2.2; 1C\_157/2009 du 26 novembre 2009 consid. 3 in RDAF 2012 I p. 464). d) Aux termes de l'art. 22 LAT, aucune

construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et si le terrain est équipé (al. 2). 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 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). e) En l'espèce, il ressort clairement des pièces au dossier que le bâtiment n° ECA 269 a fait l'objet de plusieurs travaux ayant eu comme conséquence une importante modification de son aspect extérieur. De la sorte, une autorisation était nécessaire. Comme exposé ci-dessus, la zone de verdure est une zone à protéger, caractérisée par l'interdiction de bâtir. Dès lors que les travaux entrepris ont manifestement pour but de développer les possibilités d'utiliser le bâtiment litigieux, on ne saurait retenir qu'ils sont conformes à l'affectation de la zone et c'est à juste titre que l'autorité intimée a refusé d'octroyer une autorisation sur la base de l'art. 22 LAT.

#### **E. 4**

Puisque la construction litigieuse n'est pas conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT), et qu'il n'est pas contesté qu'elle n'est pas imposée par sa destination (art. 24 LAT) ni qu'elle tomberait sous le coup des art. 24 a, 24 b, 24 d et 24 e, il convient d'examiner les travaux litigieux à l'aune de l'art. 24 c LAT. a) La DGTL a relevé que les surfaces existantes à la date de référence du 1<sup>er</sup> juillet 1972 et à la suite des travaux effectués sans autorisation depuis 2006 n'avaient pas pu être établies de manière exacte. Toutefois, en se fondant sur les pièces au dossier, soit en particulier des vues aériennes datant de 2005 et 2012, ainsi que la police d'assurance incendie de 1997, elle a estimé que le bâtiment n° ECA 269 comportait à la date de référence du 1<sup>er</sup> juillet 1972 et jusqu'en 2006 une seule pièce de 20 m<sup>2</sup>, non isolée. Ce bâtiment ne disposait selon elle que d'un seul niveau, soit le 1<sup>er</sup> étage, avec un vide sanitaire en-dessous. Or désormais, le bâtiment litigieux comprend des murs isolés, comporte une cheminée et présente un espace habitable plus que doublé puisqu'il compte deux étages. La DGTL a également relevé l'aménagement d'un local de rangement à l'ouest, ainsi que la fermeture de la terrasse sous le balcon de façon à créer une véranda, laquelle serait, selon ses constatations, utilisée comme un bureau. Ces deux espaces constitueraient dès lors de nouvelles surfaces annexes à l'extérieur du volume bâti existant à la date de référence. S'agissant des transformations extérieures, l'autorité intimée a estimé que la toiture du bâtiment avait été modifiée, tant au niveau des matériaux – les tuiles ayant été remplacées par du bois – que de sa structure, la nouvelle toiture étant plus épaisse et formant désormais un imposant avant-toit en façade nord et sud recouvrant entièrement le balcon. De plus, la façade sud aurait été entièrement vitrée à

l'étage. La DGTL a ensuite relevé que les abords du bâtiment avaient fait l'objet d'importants travaux de terrassement, soit un dégagement du rez-de-chaussée avec la construction d'un mur de soutènement en pierre de plus de 3 m de hauteur, totalement inexistant avant 2006 selon l'autorité, puisque la pente était de seulement 1 m avant les travaux litigieux, modifiant ainsi la topographie du terrain. La DGTL a estimé que ces travaux ne pouvaient pas être régularisés en particulier parce qu'ils ne permettaient pas de respecter l'identité de la construction et que les surfaces de plancher imputables ou annexes avaient été augmentées dans une mesure excessive. Concrètement, l'autorité intimée a estimé qu'il se justifiait d'ordonner l'évacuation du rez-de-chaussée de tout le mobilier et tous les équipements liés à l'habitation, de supprimer les vitrages de l'étage sur la façade sud et leurs montants, sous réserve d'une porte-fenêtre, de rendre inutilisables et inaccessibles le rez-de-chaussée et le local de rangement à l'ouest, par la suppression des vitres posées pour créer la véranda, de leurs montants et de la porte du local de rangement, ainsi que par l'obturation des ouvertures ainsi libérées, de reconstituer les façades et les peindre à l'identique du reste du bâtiment, de condamner les portes d'accès au rez-de-chaussée en façade est et d'accès au local de rangement à l'ouest côté lac, de supprimer le fourneau et la cheminée, de réduire la largeur du balcon à environ 1 m et de l'avant-toit à 50 cm au nord et à 1 m au sud pour se rapprocher de son gabarit d'origine, de reconstituer le terrain naturel en pente douce, du bord du lac jusqu'au bâtiment par l'apport de terre végétale jusqu'à une hauteur d'un mètre en-dessous du balcon, les remblais devant atteindre au moins le même niveau que les chemins situés sur les côtés du bâtiment et de réensemencer le sol par des essences locales préalablement soumises à la DGTL. L'autorité intimée a encore estimé que le rétablissement d'une situation conforme au droit devait l'emporter sur l'intérêt du propriétaire au maintien des aménagements litigieux. Pour des motifs de proportionnalité, la DGTL a cependant renoncé à ordonner la suppression du mur en pierres, en tant qu'il empiétait sur la zone de verdure, ainsi que de l'isolation des murs du bâtiment. Selon le recourant, il est établi d'après les pièces et témoignages qu'il a apportés que la construction litigieuse avait toujours comporté deux niveaux et qu'elle était affectée à l'habitation de vacances. Le rez-de-chaussée comportait selon lui une chambre à coucher et un WC, les locaux étaient chauffés par des radiateurs électriques et l'accès se faisait de l'extérieur par une porte située à l'ouest. A l'étage, il y avait un salon avec un balcon, une cuisine et des locaux sanitaires. En outre, la partie située sous le balcon était déjà fermée sous la forme initiale du bâtiment par des murs en briques de ciment, lesquels avaient été remplacés par une véranda. Quant à la toiture, elle couvrait déjà le balcon et n'avait fait l'objet d'aucune prolongation par un avant-toit, seuls les paravents latéraux en plâtres visibles sur les photographies ayant été supprimés. Ces travaux réalisés dans le gabarit existant du bâtiment construit en 1936 n'exerceraient aucune incidence sur l'affectation du sol ni de la construction. L'enrochement aurait également été préexistant au moment où le recourant avait acquis l'immeuble en cause; il a en outre contesté avoir aplani le terrain. Il a en revanche admis avoir réalisé des ouvertures supplémentaires en pignon sud, lesquelles n'augmenteraient toutefois pas la surface habitable de la construction. Il a également admis avoir déplacé la porte d'entrée de la façade ouest vers la façade est et avoir comblé une ouverture en façade ouest. Quant à la remise à l'ouest, il a précisé que celle-ci n'était pas accessible depuis l'intérieur et qu'elle avait été réalisée en prolongeant le porche de l'ancienne entrée par un avant-toit plat jusqu'à la rampe d'accès à la construction. Il a également rappelé que le canal de fumée actuellement présent avait remplacé un boisseau de chemin existant préalablement, découvert lors des travaux d'entretien. Le recourant s'est

prévalu de la protection des droits acquis au sens de l'art. 80 LATC. Enfin, il a estimé que les ordres de remise en état prononcés par la DGTL étaient disproportionnés dès lors que, selon lui, seuls les changements des ouvertures étaient en jeu puisque le reste des travaux avait été effectué dans le volume existant et n'entraînait pas de changement d'affectation, ni d'augmentation de surface. Il n'y aurait pas conséquent aucune incidence sur les intérêts publics découlant du principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti. b) Aux termes de l'art. 24 c LAT, 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 (al. 2). Il en va de même des bâtiments d'habitation agricoles et des bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus et ont été érigés ou transformés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral. Le Conseil fédéral édicte des dispositions pour éviter les conséquences négatives pour l'agriculture (al. 3). Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage (al. 4). Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être remplies (al. 5). Selon l'art. 41 al. 1 de l'Ordonnance du Conseil fédéral du 28 juin 2002 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), l'art. 24 c 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). aa) L'art. 42 OAT dispose qu'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 (al. 1). 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 (al. 3 1<sup>ère</sup> phr.). 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 (al. 2), soit généralement celle du 1<sup>er</sup> juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit expressément le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1; TF 1C\_489/2022 du 3 août 2023 consid. 5.2.2). L'art. 42 OAT précise la réglementation applicable aux " modifications apportées aux constructions et installations érigées selon l'ancien droit ". L'art. 24 c LAT permet non seulement la rénovation et la transformation des bâtiments concernés, mais également leur agrandissement mesuré et leur reconstruction. Comme mentionné ci-avant, la transformation partielle et l'agrandissement mesuré, au sens de l'art. 24 c al. 2 LAT, supposent le respect de l'identité de la construction ou de l'installation, tel que le prévoit l'art. 42 al. 1 et 3 OAT. L'exigence du respect de l'identité doit être examinée en fonction de l'ensemble des circonstances; elle comporte un aspect quantitatif et un aspect qualitatif (TF 1C\_489/2022 précité consid. 5.2.2; CDAP AC.2022.0424 du 5 septembre 2023 consid. 4b). Sur le plan quantitatif, l'art. 42 al. 3 OAT fixe des limites à l'agrandissement de la surface brute de plancher imputable (SBPi) et pose des règles différentes en cas de transformation à l'intérieur du volume bâti existant, d'une part, et d'agrandissement à l'extérieur du volume

bâti existant, d'autre part. Dans la première hypothèse, une augmentation de 60% est admise (art. 42 al. 3 let. a OAT) tandis que dans la seconde, l'augmentation ne peut excéder ni 30%, ni 100 m<sup>2</sup> (art. 42 al. 3 let. b OAT). Sur le plan qualitatif, la jurisprudence fédérale retient que l'identité de la construction est respectée pour l'essentiel lorsque la modification projetée sauvegarde dans ses traits essentiels les dimensions ainsi que l'apparence extérieure du bâtiment et qu'elle n'entraîne pas d'effets nouveaux notables sur l'affectation du sol, l'équipement et l'environnement. La transformation doit être d'importance réduite par rapport à l'état existant de l'ouvrage (cf. ATF 132 II 21 consid. 7.1.2; 127 II 215 consid. 3a; TF 1C\_418/2021 du 10 mars 2022 consid. 2.2; CDAP AC.2022.0424 du 5 septembre 2023 consid. 4b). Le droit fédéral n'exige pas que l'ancien et le nouveau soient tout à fait semblables; l'identité se rapporte bien plutôt aux traits et aux éléments essentiels de l'ouvrage (en allemand: " die wesentlichen Züge "), soit ceux qui revêtent une certaine importance pour l'aménagement du territoire (CDAP AC.2022.0424 précité consid. 4b et les réf. cit.). L'appréciation du respect de l'identité de la construction s'est complexifiée avec l'introduction de l'art. 24 c al. 4 LAT, qui prévoit désormais qu'il est possible de modifier l'aspect extérieur d'un bâtiment dans trois cas spécifiques: les modifications doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser une meilleure intégration dans le paysage. Ces trois conditions sont exhaustives, mais alternatives (TF 1C\_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 5.5). L'alinéa 4 s'applique chaque fois que l'on apporte à l'aspect extérieur du bâtiment des modifications autres que minimales (CDAP AC.2022.0424 précité consid. 4b et les réf. cit.). Le respect de l'art. 24 c al. 4 LAT est nécessaire, mais n'est pas suffisant. Si une modification de l'aspect extérieur est admissible en vertu de l'al. 4, il faut encore examiner si la modification ne porte pas atteinte à l'identité de la construction (CDAP AC.2022.0424 précité consid. 4b et la réf. cit.). bb) La décision attaquée fait également référence à l'art. 105 al. 1 LATC. Cette norme dispose que la municipalité, à son défaut le département, est en droit de faire suspendre et, le cas échéant, supprimer ou modifier, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. Le prononcé d'un ordre de démolition ou de remise en état présuppose donc une analyse de la légalité des ouvrages concernés, même s'ils ont été réalisés sans autorisation. Pour rappel, les constructions ou aménagements litigieux se situent hors de la zone à bâtir. Afin que la séparation entre le territoire bâti et le territoire non bâti soit effectivement préservée, le droit fédéral impose en principe que les constructions non conformes soient démolies, sauf si l'ordre de remise en état viole le principe de la proportionnalité, ou encore si le propriétaire peut se prévaloir de sa bonne foi (cf. ATF 147 II 309 consid. 5; 136 II 359 consid. 6). Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a; TF 1C\_292/2016 du 23 février 2017 consid. 5.1 et 1C\_29/2016 du 18 janvier 2017 consid. 7.1).

## **E. 5**

En l'occurrence, il convient tout d'abord de déterminer si les locaux du sous-sol de la construction doivent être inclus dans les surfaces habitables existantes avant le 1<sup>er</sup> juillet 1972. a) En effet, la DGTL fonde sa décision querellée sur la prémisse que le bâtiment n° ECA 269 du recourant ne comportait, à la date de référence du 1<sup>er</sup> juillet 1972, qu'une seule pièce de 20 m<sup>2</sup> sur un seul étage, soit l'étage supérieur. Selon l'autorité intimée, le rez-de-chaussée constituait un vide sanitaire qui n'était pas destiné à être utilisé et elle en

déduit ainsi un doublement de la surface du bâtiment litigieux. Elle base son raisonnement sur des photos aériennes de 2005 et 2012, ainsi que sur la police d'assurance-incendie de 1997 dudit bâtiment. Cette dernière pièce indique une surface de 20 m<sup>2</sup> et comporte l'indication " Chalet de vacances - Logement, cave ". Les polices subséquentes de 2011 et 2019 mentionnent toujours une surface de 20 m<sup>2</sup> et comportent l'indication " Chalet de vacances – Rez inférieur: cuisine, séjour, local technique, halle, cage d'escalier – Rez supérieur: habitation – Balcon terrasse au sud ". La valeur assurée était de 73'333 fr. en 1997, 174'557 fr. en 2011 et 214'800 fr. en 2019. Ces pièces ne sauraient être déterminantes dès lors que les polices d'assurance-incendie sont établies sur la base des déclarations des seuls propriétaires et qu'il n'est pas exclu qu'elles ne reflètent pas exactement la situation effective des locaux assurés. En outre, sur les trois polices, la surface reste inchangée, soit 20 m<sup>2</sup> et la police de 1997 mentionnait déjà une cave, ce qui peut laisser suggérer que le bâtiment comportait effectivement deux niveaux à cette date. aa) A cela s'ajoute que les vues aériennes de 2005 produites par la DGTL ne permettent pas de distinguer un vide sanitaire en dessous de l'étage du bâtiment n° ECA 269. Ces images ne sont pas suffisamment nettes et la présence d'une haie empêche de déterminer de manière indubitable que le rez-de-chaussée n'était pas utilisé ni utilisable. Au vu de ces photographies, il n'est pas non plus possible de retenir, comme le fait l'autorité intimée, que le terrain constituait une pente douce du bord du lac jusqu'au bâtiment, ce d'autant moins que la parcelle voisine à l'ouest semble relativement plate. bb) Ces doutes sont renforcés par les pièces produites par le recourant, en particulier le courriel du 20 avril 2023 de l'administrateur de la gérance ayant procédé à la vente de la parcelle en 2005 (pièce 6 du bordereau du recourant) ainsi que le courriel du 21 avril 2023 de la fille du constructeur du bâtiment n° ECA 269 (pièce 7 du bordereau du recourant). Ces deux témoignages indiquent que le bâtiment litigieux a toujours été constitué d'un étage avec salon, cuisine, salle de bains et d'un rez avec une chambre à coucher. Bien que ces témoignages ne permettent pas non plus de déterminer avec certitude l'état initial du bâtiment – ou à tout le moins celui à la date de référence du 1<sup>er</sup> juillet 1972 – ils remettent toutefois fortement en cause les constats établis par l'autorité intimée. Finalement, le recourant a produit des photographies sous pièce 9 de son bordereau qui datent, selon ses dires de 2005 et 2006. Celles-ci présentent une vision du bâtiment concerné depuis la terre ferme, respectivement depuis le lac. D'une part, on distingue assez nettement que le terrain entre la haie et le bâtiment n° ECA 269 était déjà relativement plat. D'autre part, on constate la présence de ce qui pourrait ressembler à un porche d'entrée au niveau du rez-de-chaussée, ce qui exclut la présence d'un vide sanitaire. Du fait de leur perspective, ces photographies prises au sol semblent plus proches de la réalité que celle des vues aériennes de 2005 produites par la DGTL. cc) Dans ces conditions, il y a lieu de retenir que, selon toute vraisemblance, le bâtiment n° ECA 269 était déjà constitué, à la date de référence, de deux niveaux habitables. La DGTL n'est donc parvenue à démontrer ni que le terrain formait une pente depuis le lac jusqu'au bâtiment, ni la présence d'un vide sanitaire. Dès lors, l'ordre d'évacuation du mobilier et des équipements du rez-de-chaussée visant à le rendre inutilisable et inaccessible ne peut être confirmé. dd) En revanche, il résulte clairement des explications du recourant lors de l'inspection locale, des vues aériennes de 2005 produites par la DGTL (pièce 8 du bordereau de l'autorité intimée) et des photographies produites par le recourant (pièce 9 du bordereau du recourant) que le local de rangement accolé à la façade ouest du bâtiment, la véranda sous le balcon et la porte d'accès au rez-de-chaussée sur la façade est n'existaient pas en 2005 et donc, a fortiori, à la date de référence du 1<sup>er</sup>

juillet 1972. Les surfaces existantes à la date de référence n'ont pas pu être établies, de sorte qu'il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure le bâtiment a ainsi été agrandi sur le plan quantitatif. Cela étant, sur le plan qualitatif et de manière générale, la CDAP a pu constater, en procédant à l'inspection locale, que les travaux illicites auxquels a procédé le recourant ont considérablement altéré les caractéristiques et l'apparence extérieure du bâtiment concerné. Sur les photographies de 2005, celui-ci avait l'aspect d'une petite annexe. Or l'élargissement à l'ouest et la création de la véranda sous le balcon ont eu comme effet d'alourdir le bâtiment, qui ne ressemble plus à une simple annexe mais se rapproche d'un bâtiment destiné à l'habitation durable. Ces éléments ont ainsi causé une atteinte significative à l'identité du bâtiment, en ce sens qu'ils ne permettent plus de reconnaître la construction d'origine. L'exigence du maintien de l'identité du bâtiment n'est à l'évidence pas satisfaite et il y a lieu de confirmer l'ordre de remise en état de la DGTL sur ce point. ee) En ce qui concerne la cheminée, il n'est pas possible de déterminer au vu des pièces au dossier si, comme l'allègue le recourant, un boisseau était déjà existant avant la date de référence. Cela étant, cette question souffre de demeurer indéterminée puisque le conduit extérieur n'exerce qu'un impact limité sur l'identité de la construction. En outre, dès lors qu'il est admis que le rez-de-chaussée doit être considéré comme une surface utilisable, la présence d'une cheminée est nécessaire à un usage d'habitation, étant précisé que le bâtiment du recourant ne dispose d'aucune autre possibilité de chauffage. Dans ces conditions, le tribunal estime qu'il serait disproportionné d'exiger du recourant de démonter la cheminée de même que son conduit. ff) En conclusion, il y a lieu de confirmer la décision de la DGTL dans la mesure où elle ordonne le démontage du local de rangement à l'ouest, la suppression des vitres posées pour créer la véranda, de leurs montants, de la porte du local de rangement et de la porte d'accès au rez-de-chaussée en façade est. En revanche, il sera renoncé à ordonner l'obturation des ouvertures ainsi libérées sur la façade sud au rez-de-chaussée. En effet, comme il a été constaté lors de la vision locale, le mur présent entre l'actuelle véranda et le reste de la pièce comporte une encadrure dans laquelle se trouvait très vraisemblablement à l'origine une fenêtre. Cette ouverture devra donc être comblée par une fenêtre comme à l'origine, voire par une porte-fenêtre permettant d'accéder sur la terrasse. Finalement, il y a également lieu de tolérer le fourneau et la cheminée. b) S'agissant de l'étage supérieur, les photographies au dossier ne permettent pas non plus de déterminer si, respectivement quand et dans quelle mesure, le balcon a été agrandi. En particulier, les paravents latéraux ont été supprimés entre les prises de vue de 2005 et celles de 2012. La balustrade en bois a également été remplacée par des câbles. Ces modifications, qui ne remettent pas en cause l'autorité intimée, ont nécessairement eu pour conséquence de rendre le balcon visuellement plus grand, ce qui renforce l'incertitude sur ce point. Dès lors qu'il n'est pas possible d'établir l'état que devrait retrouver le balcon, il se justifie de renoncer à la réduction de surface ordonnée par la DGTL à cet égard. aa) Il est toutefois incontestable qu'une baie vitrée a été ajoutée sur la façade sud à l'étage. Sur les photographies de 2005, le bâtiment ne comportait qu'une porte-fenêtre sur la gauche de la façade. Sur les photographies de 2012, toute la surface est désormais vitrée et la porte-fenêtre a été déplacée sur la droite de la façade. Cet ajout de surface vitrée porte assurément atteinte à l'identité de la construction, la rendant visuellement plus massive. Il y a ainsi lieu de confirmer la décision de la DGTL sur ce point et d'ordonner la suppression des vitrages de l'étage sur la façade sud et leurs montants, sous réserve d'une porte-fenêtre de taille identique à celle existante sur les photographies de 2005, étant précisé qu'il est indifférent que celle-ci se situe sur la gauche ou la droite de la façade. c) Concernant la toiture, malgré

toutes les explications du recourant, il est indéniable que celle-ci a été à tout le moins légèrement agrandie. Cela étant, il serait techniquement difficile d'ordonner que le recourant procède à une réduction de la toiture et il n'est de toute façon pas possible de déterminer dans quelle mesure cette réduction devrait s'effectuer, sauf à verser dans l'arbitraire. Faute d'éléments tangibles, il sera renoncé à ordonner une remise en état de la toiture. Pour cette raison, la question de savoir si la partie nord de la toiture se situe en zone à bâtir ou en zone de verdure souffre de rester ouverte. d) Il convient encore d'examiner les ordres de remise en état qui concernent les aménagements extérieurs autour du bâtiment n° ECA 269. aa) Comme exposé ci-dessus, les pièces au dossier ne permettent pas de retenir que le terrain naturel constituait, à la date de référence, une pente douce du bord du lac jusqu'au bâtiment ( supra consid. 5a). En conséquence, faute d'élément probant, le tribunal ne peut suivre la DGTL lorsqu'elle ordonne la reconstitution d'une pente par l'ajout de terre végétale jusqu'à 1 m en-dessous du balcon. bb) Concernant enfin le mur de soutènement, la DGTL ne le considère pas comme une construction nouvelle mais estime qu'il a été démolé puis reconstruit, sans autorisation, en urgence lors des fortes pluies et des inondations qui se sont produites entre février et avril 2006 dans la région du Vully. Le recourant a confirmé avoir uniquement procédé à une réfection du mur existant afin de le stabiliser. Il est ainsi admis que ce mur existait, à tout le moins en partie, initialement et qu'il a été reconstruit pour des nécessités techniques puisqu'il contribue à la stabilité et à la sécurité du terrain. Dans ces conditions, il y a lieu de régulariser la réfection effectuée par le recourant et non pas simplement de la tolérer comme l'a fait l'autorité intimée dans sa décision attaquée. e) L'ordre de remise en état tel que réformé apparaît au demeurant proportionné. Comme on l'a vu, les travaux, non conformes aux prescriptions des art. 24c LAT et 42 OAT, ne peuvent être régularisés. Dans cette situation, la DGTL était tenue de prononcer le rétablissement de l'état de droit. Sous l'angle de la proportionnalité au sens strict, l'intérêt public à la séparation de l'espace bâti et non bâti est important et doit demeurer d'application strict. Il l'emporte sur le faible intérêt privé du recourant à bénéficier de constructions et d'aménagements litigieux en zone à protéger. Le recourant ne peut en outre se prévaloir de sa bonne foi comme il a été démontré ci-dessus, dès lors qu'il était pleinement conscient que son bâtiment se situait hors de la zone à bâtir. Ainsi, en mettant l'autorité devant le fait accompli des travaux effectués, il devait s'attendre à ce qu'une situation conforme au droit soit rétablie. Du point de vue de la règle de l'aptitude, l'ordre de remise en état est objectivement de nature à atteindre le but d'intérêt public visé (découlant du droit de l'aménagement du territoire), et, sous l'angle de la nécessité, on ne voit pas quelle mesure moins incisive pourrait être prononcée, étant en outre souligné que seuls des travaux de faible importance sont confirmés par le présent arrêt. Contrairement à ce qu'invoque encore le recourant, les aménagements qu'il a effectués et dont la remise en état est demandée ont été exécutés il y a moins de trente ans dès lors qu'ils ne figuraient pas sur les vues aériennes de 2005 au dossier. f) Enfin, le recourant ne saurait se prévaloir de la protection des droits acquis au sens de l'art. 80 LATC puisque cette disposition concerne la zone à bâtir et qu'il a été établi que le bâtiment n° ECA 269 se situe hors zone à bâtir.

## **E. 6**

Vu ce qui précède, il n'y a pas lieu d'ordonner les autres mesures d'instruction requises par le recourant (sur l'appréciation anticipée des preuves, cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1; CDAP AC.2021.0135 du 20 janvier 2022 consid. 2a/aa et les réf. cit.). La CDAP a tenu une inspection locale, au cours de laquelle elle a pu procéder aux constatations de fait pertinentes et entendre oralement les arguments des parties. Le dossier

est en outre suffisamment complet pour permettre au tribunal de statuer en toute connaissance de cause. Il n'y a dès lors pas lieu d'auditionner les tiers requis, ni de requérir la production par la DGTL ou par la municipalité d'autres pièces que celles qui figurent déjà au dossier. Dès lors qu'elle n'est pas compétente s'agissant de travaux effectués hors de la zone à bâtir, il n'est pas non plus nécessaire d'interpeller spécifiquement la municipalité sur les travaux entrepris par le recourant sur sa parcelle. Quant à la production du dossier de la vente de la parcelle n° 9992 par la Justice de paix, cette dernière a indiqué que les pièces demandées par le recourant n'existaient pas.

#### **E. 7**

Au vu des considérations qui précèdent, le recours doit être partiellement admis. Cela entraîne la réforme de la décision attaquée, dans le sens du considérant 5. Le délai initialement fixé par la DGTL pour procéder aux mesures de remise en état étant échu, un nouveau délai doit être fixé au recourant pour ce faire. Pour le surplus, la décision attaquée est confirmée. Un émolument judiciaire réduit est mis à la charge du recourant, qui n'obtient que partiellement gain de cause (art. 49 LPA-VD). Il a toutefois droit à une indemnité de dépens réduite, à charge de l'Etat de Vaud (art. 55 LPA-VD et art. 10 et 11 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative du 28 avril 2015 [TFJDA; BLV 173.36.5.1]).

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