

# VD\_OMNI AC.2024.0229 vom 18. Februar 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-02-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2024.0229](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2024.0229)

FR: VD\_OMNI AC.2024.0229 du 18 février 2025

IT: VD\_OMNI AC.2024.0229 del 18 febbraio 2025

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Municipalité de Morrens | Recours d'un propriétaire contre la décision de la municipalité lui ordonnant de procéder à la remise en état de son bâtiment ainsi que du terrain. - En interprétant la notion de transformation contenue dans son règlement sur la zone réservée communale (RZR) à l'aune de celle de l'art. 80 al. 2 LATC, la municipalité est restée dans le cadre de la liberté d'appréciation qui lui est reconnue dans l'interprétation de son règlement (consid. 2c). - Dès lors qu'environ 40% des murs de façade ont été conservés à hauteur d'homme, de même que le soubassement et le sous-sol existants du bâtiment, et que les travaux entrepris n'impliquent pas d'agrandissement, c'est à tort, même s'il s'agit d'un cas limite, que la municipalité a considéré qu'il s'agissait de travaux de démolition/reconstruction incompatibles avec son RZR et l'art. 80 al. 2 LATC qui ne pouvaient être régularisés (consid. 2d). - A supposer non conforme au RZR, l'ordre de remise en état devrait de toute manière être annulé, conformément au principe de la proportionnalité (consid. 3). Recours admis et décision municipale annulée.

## Erwägungen

### E. 1

Le recourant conteste tout d'abord le fait que les travaux litigieux, objet de la décision entreprise, iraient au-delà de ce qui aurait été autorisé par le permis de construire délivré le 3 octobre 2023. a) Selon 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 le terrain est équipé (al. 2). L'art. 103 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) reprend ces principes et soumet à autorisation tout travail de construction en surface ou en sous-sol, modifiant de manière sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment (al. 1). L'art. 68 al. 1 du règlement d'application de la LATC du 19 septembre 1986 (RLATC; BLV 700.11.1) précise la portée de l'art. 103 al. 1 LATC. La procédure d'autorisation de construire doit permettre à l'autorité compétente de contrôler, avant la réalisation du projet, la conformité de celui-ci aux plans d'affectation et aux diverses réglementations applicables dans l'intérêt public et celui des voisins (ATF 139 II 134 consid. 5.2; 119 Ib 222 consid. 3a; cf. aussi arrêt TF 1C\_2/2021 du 3 décembre 2021 consid. 3.2). b) Il ressort en l'occurrence ce qui suit des explications que le recourant a lui-même données au tribunal de céans dans le cadre de son recours interjeté le 15 avril 2024 contre l'ordre municipal d'arrêt des travaux: " [...] il n'y a pas eu de dérogation volontaire à la liste de travaux autorisés sur le bien foncier concerné c'est pourquoi je fais recours de la décision de cessation des travaux. En effet, lors de la modification de la toiture comme autorisé par ladite commune et lors de la

suppression des doublages intérieurs des murs, nous nous sommes rendus compte que la moitié des murs de façade étaient en bois. Ces murs de façade en bois étaient de mauvaise qualité d'exécution, avec des parties structurelles humides et/ou attaquées par des insectes. [...] L'ingénieur civil [...] nous a recommandé de démolir ces murs en bois et de les reconstruire en lieu et place de celui-ci, avec les normes et les qualités de matériaux actuels. [...] Etant passionné de rénovation et parfaitement capable de remédier à ceci sans autre désagrément que ce soit, je n'ai pas estimé nécessaire d'en informer la municipalité lorsqu'il s'est avéré que lesdits murs étaient de mauvaise qualité et devaient être reconstruits et je m'en excuse. Je reconnais que j'aurais pu demander de constater les dégâts par la municipalité mais je n'ai pas voulu déranger pour cela. [...] ". Dans sa demande de régularisation du 25 avril 2024 à la municipalité, déposée par l'intermédiaire de son mandataire, le recourant a aussi précisé ce qui suit: " [...] mon client ne conteste pas avoir commis une erreur en omettant d'informer votre Autorité des constatations qu'il avait faites en cours de travaux [...]. En bref, il s'est avéré que la moitié des murs de façades était en bois et en très mauvais état comme la photo qui est jointe à son recours le démontre. [...] mon client ne conteste pas avoir conduit des travaux qui vont au-delà de ce qu'autorisait le permis de construire. [...] ". Il ne fait ainsi aucun doute que les travaux litigieux vont au-delà de ce qu'autorisait le permis de construire délivré le 3 octobre 2023, ce que le recourant lui-même ne conteste en définitive pas, vu les explications qu'il a données avant la présente procédure de recours. Selon une jurisprudence bien établie d'ailleurs, l'expérience démontre que les premières déclarations des parties sont plus proches de la vérité que celles faites ultérieurement, notamment dans le cadre d'une procédure contentieuse dont l'issue pourrait mettre en péril leurs intérêts (cf. arrêt CR.2024.0047 du 12 novembre 2024 consid. 4a, et les références; ég. ATF 121 V 47 consid. 2a; arrêt TF 2C\_665/2020 du 2 février 2021 consid. 7.3 in fine, et les références). Comme le relève l'autorité intimée, c'est bien parce que le recourant a constaté, en cours de chantier, des problèmes quant à l'état de certains murs du bâtiment n° ECA 258 qu'il a mis en oeuvre les travaux en cause; ceux-ci ne pouvaient dès lors pas avoir été précédemment autorisés. Le permis de construire, comme son intitulé permet de le constater, avait ainsi pour objet la " Rénovation du bâtiment ECA 258, isolation des façades. Isolation et modification de la toiture. Chauffage par pompe à chaleur extérieure. Modification des ouvertures en façades ". Selon les plans déposés à l'appui de la demande de permis de construire quant à eux, les murs extérieurs devaient pour la plupart être conservés et doublés d'une isolation périphérique et plusieurs ouvertures créées. Ne change rien à cet égard le fait que, comme l'affirme le recourant, le volume extérieur de l'ouvrage, sous réserve de l'isolation périphérique autorisée, et les surfaces au sol ne seraient pas agrandies, qu'aucun élément nouveau ne serait ajouté et que la dalle ainsi que les murs existants de la pièce désignée comme cuisine/salle à manger et les murs intérieurs de séparation, excepté ceux dont la démolition a été autorisée, seraient conservés.

## **E. 2**

Se pose ensuite la question de la conformité à la réglementation applicable des travaux effectués sans autorisation. Le recourant conteste en la matière le fait que l'on se trouverait dans un cas de démolition/reconstruction. Il estime que c'est à tort que l'autorité intimée aurait dès lors considéré les travaux comme contraires au règlement sur la zone réservée communale. On pourrait en outre douter dans ce cadre du fait qu'il conviendrait d'interpréter ce règlement, comme le fait la municipalité, en se fondant sur l'art. 80 al. 2 LATC. a) L'art. 3 RZR prévoit ce qui suit: " al.1 Toute nouvelle construction est interdite à l'exception des dépendances de peu d'importance au sens de l'article 39 RLATC, situées à moins de 3

mètres du bâtiment principal. al. 2 Les rénovations et les transformations des bâtiments existants peuvent être autorisés dans les limites des volumes existants, pour autant qu'elles ne créent pas de logements supplémentaires. De petits agrandissements du volume peuvent être autorisés pour des lucarnes, sas d'entrée, etc. al. 3 Des agrandissements mesurés des bâtiments existants peuvent être autorisés s'ils sont destinés à augmenter la surface liée à des activités professionnelles. [...] ". b) aa) Aux termes de l'art. 80 LATC, les bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir entrées en force postérieurement, relatives aux dimensions des bâtiments, à la distance aux limites, au coefficient d'occupation ou d'utilisation du sol, ou à l'affectation de la zone, mais n'empiétant pas sur une limite des constructions, peuvent être entretenus ou réparés (al. 1). Leur transformation dans les limites des volumes existants ou leur agrandissement peuvent être autorisés, pour autant qu'il n'en résulte pas une atteinte sensible au développement, au caractère ou à la destination de la zone; les travaux ne doivent pas aggraver l'atteinte à la réglementation en vigueur ou les inconvénients qui en résultent pour le voisinage (al. 2). Les bâtiments en ruine ou inutilisables qui ne correspondent pas aux règles de la zone mentionnées au premier alinéa ne peuvent être reconstruits; cependant, en cas de destruction accidentelle totale datant de moins de cinq ans, la reconstruction d'un bâtiment peut être autorisée dans son gabarit initial, dans la mesure où un volume comparable ne peut être édifié sur la parcelle selon les règles de la zone; l'alinéa 2 est applicable par analogie (al. 3). bb) La jurisprudence a régulièrement déduit de l'art. 80 al. 2 et 3 LATC que la reconstruction d'un bâtiment non réglementaire est interdite, sous réserve de l'hypothèse d'une destruction accidentelle totale datant de moins de cinq ans. Ainsi, les travaux dits de "démolition/reconstruction", allant au-delà de la transformation mentionnée à l'al. 2, excluent l'application de l'art. 80 LATC (AC.2023.0172 du 17 juin 2024 consid. 6a/aa; AC.2023.0381 du 22 février 2024 consid. 2b/bb; AC.2022.0353 du 23 août 2023 consid. 4a/bb, et les références citées). La transformation est l'opération qui modifie la répartition interne des volumes construits ou l'affectation de tout ou partie de ses volumes, sans que le gabarit de l'ouvrage ne soit augmenté et sans que, en elle-même, l'affectation de nouveaux locaux ne soit contraire à la réglementation communale. Constitue un agrandissement toute augmentation du volume extérieur de la construction ou toute adjonction d'éléments extérieurs nouveaux tel un balcon. Doit être qualifié de construction nouvelle – incompatible avec l'art. 80 LATC – un accroissement du volume sans rapport aucun avec le bâtiment existant. Enfin, la reconstruction se caractérise par le remplacement d'éléments d'un ouvrage par d'autres éléments semblables, ne laissant subsister que quelques parties secondaires de l'ouvrage primitif. Pour distinguer les travaux de transformation/agrandissement d'une reconstruction, l'importance des parties existantes subsistant après les travaux est déterminante: par exemple s'il ne subsiste plus du bâtiment existant qu'un pan de mur du rez-de-chaussée, il s'agit d'une reconstruction, peu importe les raisons qui ont conduit à la destruction de la plupart des murs et des paliers intermédiaires (AC.2023.0172 du 17 juin 2024 consid. 6a/aa; AC.2023.0381 du 22 février 2024 consid. 2b/bb; AC.2022.0353 du 23 août 2023 consid. 4a/bb, et les références citées). Il a notamment été considéré que la reconstruction de trois murs en façades sur quatre – les anciens murs s'étant effondrés au cours de travaux – ainsi que la réfection et la modification de la plupart des autres parties essentielles d'un bâtiment, ne sauraient être autorisées au titre de transformation dans le cadre de l'art. 80 al. 2 LATC, même si le gabarit de l'immeuble demeure inchangé; ces travaux équivalent à une véritable reconstruction (RDAF 1970 p. 347). En revanche, le tribunal a qualifié de transformation, précisant qu'il

s'agissait d'un cas limite, les travaux qui n'ont pas touché la structure porteuse du bâtiment et n'ont pas porté atteinte aux parties essentielles de l'édifice même si les murs porteurs des façades nord et sud ont été partiellement détruits (cf. AC.2008.0009 du 4 novembre 2008 confirmé par l'arrêt TF 1C\_556/2008, 1C\_570/2008 du 14 mai 2009). c) Selon le recourant, ce serait à tort que l'autorité intimée interprète l'art. 3 al. 2 RZR en se fondant sur l'art. 80 LATC et sa jurisprudence. aa) Selon une jurisprudence constante, lorsqu'en réponse à une demande d'autorisation de construire l'autorité communale interprète son règlement en matière de construction et apprécie les circonstances locales, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'instance cantonale de recours contrôle avec retenue (cf. art. 3 al. 2 LAT). Elle dispose notamment d'une latitude de jugement, découlant de l'autonomie communale garantie par l'art. 50 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), pour interpréter des concepts juridiques indéterminés dont la portée n'est pas imposée par le droit cantonal (voir arrêts AC.2023.0046, AC.2023.0293 du 14 octobre 2024 consid. 3; AC.2023.0381 du 22 février 2024 consid. 2b). Conformément aux art. 46 et 49 Cst., l'autorité de recours doit toutefois sanctionner l'appréciation communale lorsque celle-ci contrevient au droit supérieur, viole les principes constitutionnels d'égalité de traitement et de proportionnalité ou encore apparaît objectivement insoutenable – et partant arbitraire (cf. arrêt AC.2023.0046, AC.2023.0293 du 14 octobre 2024 consid. 3). bb) La question se pose en l'occurrence de savoir si les travaux litigieux correspondent encore à une transformation de la construction existante au sens de l'art 3 al. 2 RZR. Dans un arrêt dont l'état de fait présentait d'importantes analogies avec la présente situation et où il s'agissait d'interpréter le même art. 3 al. 2 RZR de la commune de Morrens (cf. AC.2023.0381 du 22 février 2024), il était précisé que, dans sa réponse au recours, la municipalité relevait que la formulation de l'art. 3 RZR se rapprochait de celle de l'art. 80 al. 2 LATC; elle se référait ainsi à la jurisprudence relative à cette disposition. Le tribunal de céans a jugé que le fait de recourir à la jurisprudence relative à l'art. 80 al. 2 LATC pour interpréter l'art. 3 al. 2 RZR apparaissait admissible et qu'en tous les cas, en procédant de cette manière, l'autorité intimée était restée dans le cadre de la liberté d'appréciation qui lui était reconnue dans l'interprétation de son règlement. Le tribunal de céans ne voit pas de raison de remettre en cause une telle jurisprudence. N'est pas déterminant le fait que l'art. 80 al. 2 LATC, ainsi que le relève le recourant, viserait des travaux qui ne doivent pas aggraver l'atteinte à la réglementation en vigueur ou les inconvénients qui en résultent pour le voisinage, notions qui seraient absentes de l'art. 3 al. 2 RZR, qui insisterait de son côté sur le fait que les rénovations et les transformations des bâtiments existants peuvent être autorisées dans les limites des volumes existants pour autant qu'elles ne créent pas de logements supplémentaires. Les buts poursuivis par ces deux dispositions, l'art. 80 LATC fondé sur le principe de la protection de la situation acquise et l'art. 3 al. 2 RZR visant une situation temporaire et à éviter, ce qui serait le cas en l'occurrence, la création de logements supplémentaires, sont certes différents. Il n'en demeure pas moins qu'en interprétant la notion de transformation de l'art. 3 al. 2 RZR à l'aune de celle de l'art. 80 al. 2 LATC, la municipalité est restée dans le cadre de la liberté d'appréciation qui lui est reconnue dans l'interprétation de son règlement. Le grief du recourant est en conséquence infondé. d) aa) S'agissant de la question de la conformité des travaux à l'art. 3 al. 2 RZR, le recourant relève en l'occurrence que les murs extérieurs qu'il aurait décidé de remplacer par des murs en brique ciment parce qu'ils étaient en très mauvais état étaient constitués de bois posé sur des soubassements en pierre et représenteraient approximativement 55% (linéaires) des murs de

la maison individuelle. D'autres murs, qui étaient en brique ciment de bonne qualité, auraient été conservés. Il est en l'occurrence vrai que le permis de construire délivré au recourant portait sur la rénovation du bâtiment n° ECA 258 consistant en particulier en la démolition de murs intérieurs ainsi que, toujours à l'intérieur, la construction d'autres murs et la fermeture de certains existants, l'isolation des façades de même que l'isolation et la modification de la toiture, rehaussée d'un peu moins d'une vingtaine de centimètres, l'installation d'un chauffage par pompe à chaleur extérieure et la modification des ouvertures en façades. Or, comme déjà relevé, l'intéressé a entrepris des travaux qui vont au-delà de ce permis de construire. L'on ne saurait toutefois suivre la municipalité lorsqu'elle affirme que les murs porteurs du bâtiment n° ECA 258, soit des parties primaires de l'ouvrage existant, auraient été presque entièrement détruits et les éléments bâtis subsistants à ce point limités que les travaux en cause ne sauraient être qualifiés de transformation. La vision locale a en effet permis de constater que c'est environ 60% des murs de façade qui ont été démolis pour être reconstruits, 40% environ de ceux-ci, soit les murs de la portion sud du bâtiment, ayant en revanche été conservés à hauteur d'homme. En outre, les travaux entrepris n'impliquent pas d'agrandissement, le recourant expliquant que le volume extérieur de la construction, sous réserve de l'isolation périphérique autorisée, et les surfaces au sol ne seraient pas agrandis, ce que l'inspection locale n'a pas permis de remettre en question. Lors de celle-ci, il a surtout pu être constaté que le soubassement et le sous-sol existants du bâtiment ont été conservés; tel est également le cas de plus de la moitié des dalles. Si l'on se trouve dès lors certes face à un cas limite, il n'en demeure pas moins que les travaux entrepris par le recourant relèvent de la transformation. C'est en conséquence à tort que l'autorité intimée a considéré qu'ils consistaient en des travaux de démolition/reconstruction incompatibles avec les art. 3 al. 2 RZR et 80 al. 2 LATC et ne pouvaient être régularisés. Le grief du recourant est ainsi fondé.

### **E. 3**

A supposer non conforme à la réglementation relative à la zone réservée communale, l'ordre de remise en état devrait de toute manière être annulé, conformément au principe de la proportionnalité. a) Sur la base de l'art. 105 al. 1 LATC, 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 principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 149 I 49 consid. 5.1; 146 I 157 consid. 5.4, et les arrêts cités). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les constructions érigées sans autorisation doivent en principe être démolies. L'autorité doit cependant renoncer à leur démolition lorsque ces constructions ne sont pas matériellement contraires au droit de la construction et qu'elles peuvent être autorisées après coup (cf. ATF 123 II 248 consid. 3a/bb; 102 Ib consid. 4). Il serait en effet contraire au principe de la proportionnalité d'ordonner la démolition d'une construction qui pourrait être autorisée au terme d'une procédure de régularisation (cf. ATF 108 Ia 216 consid. 4d; cf. arrêt TF 1C\_355/2021 du 17 mars 2022 consid. 5.1, et les références citées). Un ordre de démolir une construction édifiée sans droit et pour laquelle une autorisation ne peut être accordée n'est en soi pas contraire au principe de la proportionnalité. Dans le cadre du principe de la proportionnalité

au sens étroit, l'autorité peut renoncer à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit ( ATF 132 II 21 consid. 6; 123 II 248 consid. 3a/bb). Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci 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; 111 Ib 213 consid. 6b; cf. aussi arrêt TF 1C\_86/2024 du 24 octobre 2024 consid. 4.1). Le propriétaire qui ne respecte pas son autorisation est en principe coupable de négligence – à plus forte raison s'il bénéficie déjà d'une dérogation – ce qui exclut toute référence à la bonne foi (cf. Jean-Baptiste Zufferey, Droit public de la construction, 2024, ch. 1021, et la référence citée à la note 1339). Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut toutefois invoquer le principe de proportionnalité (arrêt TF 1C\_6/2021 du 17 août 2022 consid. 3.1; cf. aussi arrêt AC.2022.0263 du 27 juin 2024 consid. 5b, et les références citées). b) aa) Le recourant fait valoir que l'ordre de remise en état en cause s'apparenterait à un ordre de démolition, puisque la municipalité exigerait la remise en état du bâtiment sis sur la parcelle, en ce sens que les éléments doivent être démantelés, et le terrain remis en état. Il y aurait ainsi une très grave atteinte à son droit de propriété. L'intérêt public lésé, dont le recourant conteste même l'existence, ne serait pas de nature à justifier le dommage que la démolition lui causerait. Une mesure moins incisive, comme la mise en oeuvre d'une enquête publique complémentaire, qu'il avait sollicitée, permettrait de régulariser la situation et assurerait un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis, si tant est qu'ils existent. bb) Le tribunal ne peut que constater, à l'instar de ce que relève l'autorité intimée, que le comportement du recourant, qui a mis cette dernière devant le fait accompli, n'est pas admissible. Constatant l'état de certains murs, il lui revenait de l'en informer immédiatement, et non pas d'entreprendre d'autres travaux que ceux faisant l'objet du permis de construire sans en référer à la municipalité. Dès lors toutefois que ces travaux n'impliquent en particulier pas l'agrandissement de la maison existante, mais seulement le remplacement de certains murs de façade, qui étaient en mauvais état, l'intérêt public visé par la municipalité consistant à poser des limites strictes à la constructibilité de terrains situés en zone réservée, de manière à conférer une liberté d'action suffisante aux autorités en charge de la planification du sol, doit être relativisé. Lors de l'inspection locale, l'autorité intimée a d'ailleurs relevé que les possibilités de construire devraient être maintenues dans le cadre du nouveau plan d'affectation en cours d'élaboration. L'on ne voit par ailleurs pas quel autre intérêt public pourrait imposer la remise en état litigieuse. Tout bien considéré, au vu des circonstances particulières du cas d'espèce, l'ordre de remise en état doit être considéré comme disproportionné. Le tribunal tient cependant à insister sur le fait que le recourant ne saurait prévoir par la suite encore d'autres travaux que ceux autorisés sans immédiatement en référer à l'autorité intimée.

#### **E. 4**

Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. S'agissant des frais, l'art. 49 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), applicable par renvoi des art. 91 et 99 LPA-VD, prévoit qu'en procédure de recours, les frais sont supportés par la partie qui succombe; si celle-ci n'est que partiellement déboutée, les frais sont réduits en conséquence (al. 1). Des frais peuvent être mis à la charge de la partie qui obtient gain de cause si elle les a

occasionnés par un comportement fautif ou en violation des règles de procédure (al. 2). Il se justifie en l'occurrence de mettre à la charge du recourant, et ce, même s'il obtient gain de cause, des frais réduits, dès lors qu'il a mis l'autorité intimée devant le fait accompli et est ainsi à l'origine de la présente procédure. Pour le même motif et dès lors que la municipalité succombe, il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 55, 56, 91 et 99 LPA-VD).

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