

# VD\_OMNI AC.2020.0139 vom 29. April 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-04-29, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2020.0139](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0139)

FR: VD\_OMNI AC.2020.0139 du 29 avril 2021

IT: VD\_OMNI AC.2020.0139 del 29 aprile 2021

## Regeste

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_ /Municipalité de Montreux, Direction générale du territoire et du logement | La création à la place de deux petites fenêtres d'une fenêtre plus grande de même conception sur la façade d'une ancienne ferme en zone agricole ne modifie pas l'identité de la construction et en améliore la salubrité (art. 24c LAT et 42 OAT); elle peut être autorisée même si le potentiel d'agrandissement a été épuisé par des travaux autorisés il y a plusieurs années. Admission du recours s'agissant du refus d'autoriser cet aménagement. Par contre, confirmation du refus s'agissant de la création d'un avant-toit, cet élément n'étant pas nécessaire à un usage d'habitation et augmentant la projection du bâtiment au sol.

## 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 les décisions prises de manière coordonnée par la municipalité et le service cantonal spécialisé, qui refusent un projet de construction sur une parcelle située hors de la zone à bâtir (cf. art. 123 al. 3 de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11]). Les propriétaires dont le projet est refusé ont qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Le recours a été déposé dans le délai légal (art. 95 LPA-VD). Les autres conditions de recevabilité du recours sont remplies (art. 79 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

### E. 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.

### E. 2.15

m 2 d'ouverture. En application de la règle de l'art. 28 RLATC, la surface totale des baies devrait être d'environ 9.4 m<sup>2</sup>; le projet des recourants permet de s'approcher de cette valeur, avec des fenêtres représentant au total une surface d'environ 8.5 m<sup>2</sup>. Cette solution, qui implique certes une modification de l'aspect extérieur de la façade, va donc dans le sens d'une amélioration de la salubrité de la construction – puisque tel est le but des règles sur l'éclairage et la ventilation des locaux d'habitation (cf. art. 90 LATC, art. 25 ss RLATC). On peut considérer qu'il s'agit là d'une amélioration nécessaire à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles, au sens de l'art. 24c al. 4 LAT (cf. TF 1C\_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 5.5; cf. aussi rapport CEATE-N précité, FF 2011 6540, où l'adaptation des fenêtres aux besoins modernes est mentionnée comme exemple de modification nécessaire

à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles). Une autre solution, qui consisterait à créer des ouvertures dans la toiture, voire des lucarnes – puisque la pièce du 1<sup>er</sup> étage ne pourrait pas être éclairée directement par des ouvertures aménagées sur d'autres façades – ne serait pas objectivement préférable (cf. à ce propos arrêt CDAP AC.2013.0499 du 12 août 2014, à propos de la création de grandes lucarnes augmentant le volume des chambres concernées). En outre, même si, comme l'expose l'autorité cantonale dans sa dernière écriture, la création de la baie vitrée en façade sud-ouest n'a pas l'effet d'un assainissement énergétique proprement dit (cf. art. 24c al. 4 LAT), puisque le gain final est faible, cette mesure permet néanmoins une certaine économie d'énergie et va donc dans le sens d'une amélioration de l'habitation. Ainsi, une appréciation globale du projet de nouvelle baie vitrée démontre que l'identité de la construction est pour l'essentiel respectée et qu'il s'agit d'une transformation partielle conforme à l'art. 24c LAT ainsi qu'à l'art. 42 OAT. La décision du SDT (DGTL) qui refuse l'autorisation spéciale pour ce projet viole par conséquent le droit fédéral.

3. Le projet de création d'un avant-toit n'est en revanche pas conforme à l'art. 24c al. 4 LAT car cette adjonction n'est pas nécessaire à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles; en effet l'utilisation du jardin, devant la maison, est objectivement possible sans cet élément constructif permanent (l'ombre peut être procurée par un parasol, par exemple). L'avant-toit ne vise pas non plus à une meilleure intégration de la ferme dans le paysage et, à l'évidence, il ne s'agit pas d'une mesure d'assainissement énergétique. L'avant-toit est une modification clairement perceptible de l'aspect extérieur du bâtiment et, comme l'admettent les recourants, il en augmente la projection au sol. Dès lors que les conditions de l'art. 24c al. 4 LAT ne sont pas remplies pour cet ouvrage, la question du respect de l'identité n'a pas à être examinée (cf. Muggli, op. cit., N. 36 ad art. 24c LAT). Sur ce point, la décision attaquée est donc conforme au droit fédéral. Il convient de relever que l'argumentation du recours est brève au sujet de l'avant-toit, les recourants se déclarant prêts à renoncer à cet ouvrage s'il devait être considéré comme un agrandissement.

4. Il résulte des considérants que le recours doit être partiellement admis, que les décisions de refus d'autorisation spéciale et de permis de construire doivent être annulées en tant qu'elles concernent la création d'une baie vitrée et que la cause doit être renvoyée aux autorités intimées pour nouvelles décisions sur la demande d'autorisation spéciale et sur la demande de permis de construire pour le projet de baie vitrée. Ces autorités – la DGTL et la municipalité – devront se prononcer sur l'application des éventuelles autres normes pertinentes (du droit cantonal ou du droit communal autonome – cf. AC.2012.0293 du 2 octobre 2013 consid. 4b), la question de la conformité du projet à l'art. 24c LAT étant déjà tranchée par le présent arrêt. Le refus d'autorisation pour l'avant-toit doit en revanche être confirmé. Il convient de relever que, pour trancher les questions relatives à l'application de l'art. 24c LAT, une inspection locale par le tribunal n'était pas nécessaire, vu les photographies et plans figurant au dossier. Vu le sort du recours, il n'est pas perçu d'émolument judiciaire (art. 49 LPA-VD). Les recourants, qui obtiennent partiellement gain de cause avec l'assistance d'un avocat, ont droit à des dépens réduits, à la charge de l'Etat de Vaud, par la caisse de la DGTL (art. 55 LPA-VD).

### **E. 3**

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.

#### **E. 4**

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.

#### **E. 5**

Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être remplies. " L'art. 41 al. 1 OAT précise le champ d'application de l'art. 24c LAT: il s'agit des 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. Dans cette partie de la Commune de Montreux (Vallon de Villard), la date déterminante est le 1<sup>er</sup> juillet 1972, moment où le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti a été consacré dans la législation fédérale (cf. notamment ATF 129 II 396 consid. 4.2; TF 1C\_337/2020 du 10 février 2021 consid. 2.1). Des critères qualitatifs et quantitatifs sont énoncés à l'art. 42 OAT, qui précisent quels travaux de transformation ou d'agrandissement (voire de reconstruction) de ces bâtiments érigés selon l'ancien droit peuvent être autorisés dans le cadre de l'art. 24c al. 2 LAT. Cet art. 42 OAT dispose ce qui suit: " Modifications apportées aux constructions et installations érigées selon l'ancien droit 1 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. 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 l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible. 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 %, la pose d'une isolation extérieure étant considérée comme un agrandissement à l'intérieur du volume bâti existant; b. un agrandissement peut être réalisé à l'extérieur du volume bâti existant si les conditions de l'art. 24c, al. 4, LAT sont remplies; l'agrandissement total ne peut alors excéder ni 30 % ni 100 m<sup>2</sup>, qu'il s'agisse de la surface brute de plancher imputable ou de la surface totale (somme de la surface brute de plancher imputable et des surfaces brutes annexes); les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne comptent que pour moitié; c. les travaux de transformation ne doivent pas permettre une modification importante de l'utilisation de bâtiments habités initialement de manière temporaire. 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. " c) En l'espèce, l'autorité cantonale a considéré dans sa décision qu'avec les transformations réalisées en 1973, l'identité du bâtiment – en fonction de son état au 1<sup>er</sup> juillet 1972 – n'avait pas été respectée pour l'essentiel, parce que l'augmentation de la surface brute de plancher était excessive au regard des critères quantitatifs de l'art. 42 al. 3 OAT. Les recourants ne contestent pas que leur prédécesseur a aménagé en 1973 un logement sensiblement plus grand que le logement précédent, au point que la limite

maximale des agrandissements, selon les règles actuelles du droit fédéral, est dépassée. Les calculs de la DGTL (cf. faits supra, let. D et F) démontrent que l'agrandissement a dépassé de 60 m<sup>2</sup> environ le potentiel calculé sur la base de l'art. 42 al. 2 let. a ou b OAT. Cela étant, ces travaux ont été valablement autorisés sur la base du droit en vigueur à l'époque, plusieurs années avant l'adoption de la LAT, et la DGTL reconnaît aujourd'hui leur caractère licite (réponse, p. 1). L'excédent de surface de plancher est utilisé pour l'unique appartement aménagé dans l'ancienne ferme. L'agrandissement de 1973 n'a pas consisté à créer un second appartement ni à permettre l'installation d'une entreprise dans la ferme. Les recourants ont du reste précisé dans leur réplique que la grande pièce du premier étage était une chambre du logement (pièce à vivre), utilisée notamment pour les activités artistiques de l'ancien propriétaire (peinture, musique), mais pas un local séparé. Il est clair que si le potentiel d'agrandissement de l'ancienne ferme n'avait pas été épuisé en 1973, un nouveau projet d'agrandissement soumis aujourd'hui aux autorités ne pourrait être considéré comme admissible, du point de vue du critère de l'identité de l'art. 42 OAT, que moyennant le respect des proportions de surface fixées à l'alinéa 3 de cet article, en tenant compte aussi des travaux déjà réalisés depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1972. Cette règle quantitative est en effet applicable "en tout cas" (art. 42 al. 3, 2<sup>e</sup> phrase OAT). Les recourants ne prétendent pas le contraire. Mais, s'agissant de leur projet de créer une nouvelle fenêtre ou baie vitrée au 1<sup>er</sup> étage – ouvrage qu'il convient d'examiner séparément et en premier lieu, la question de l'autorisation pour l'avant-toit étant traitée plus bas (consid. 3) –, il ne tend pas à modifier la surface brute de plancher ni le mode d'utilisation de leur appartement. Il convient donc de déterminer si le projet de création d'une baie vitrée, pour éclairer une pièce existante, est soumis à des exigences différentes en fonction de l'existence ou non d'un potentiel d'agrandissement résiduel. d) Parmi les conditions posées par les art. 24c LAT et 42 OAT, c'est celle du respect de l'identité de la construction qui est décisive dans le cas particulier. Dans un commentaire récent de la LAT, il est écrit que l'examen global auquel il s'agit de procéder pour déterminer si l'identité de la construction est respectée pour l'essentiel (cf. art. 42 al. 3 OAT) permet de poser certaines exigences quant à la réalisation concrète de l'agrandissement prévu, par exemple en vue de rendre les transformations aussi discrètes que possible. Ce commentaire ajoute que, " a contrario, l'identité de la construction n'est en aucun cas respectée si l'ampleur admissible de l'agrandissement est dépassée (art. 42 al. 3 phrase 2 OAT )" (cf. Rudolf Muggli, Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, 2017, N. 35ad art. 24c LAT). Le commentateur paraît déduire la règle suivante: une construction agrandie avant l'entrée en vigueur de la LAT mais d'une manière excessive au regard des critères quantitatifs fixés à partir de 1980 par la législation et la jurisprudence fédérale, ne pourrait plus être transformée, à moins que les travaux ne tendent à supprimer les agrandissements excessifs pour retrouver l'identité de la construction dans son état de 1972. Or cette interprétation très restrictive du droit fédéral ne s'impose pas (elle n'est du reste pas clairement préconisée par le commentateur). La DGTL ne soutient pas non plus que l'épuisement du potentiel d'agrandissement, en surface, entraîne ipso iure l'impossibilité de créer une nouvelle fenêtre. Elle expose en effet, dans sa réponse, qu'on ne saurait déduire du droit fédéral que, parce que l'ampleur admissible de l'agrandissement a été dépassée en 1973, l'autorité cantonale doit refuser d'entrer en matière sur tout projet de transformation; en revanche, pour tout nouveau projet, il faut examiner s'il aggrave la situation existante de façon trop importante, notamment parce que les travaux représentent des transformations supplémentaires par rapport à l'identité du bâtiment à la date de référence. 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 (TF 1C\_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 5.1 et les arrêts cités). 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 ou aux éléments essentiels de l'ouvrage (en allemand: "die wesentlichen Züge"), ceux qui revêtent une certaine importance pour l'aménagement du territoire (TF 1C\_480/2019 du 16 juillet 2020 consid. 4.1; 1C\_128/2018 du 28 septembre 2018 consid. 5.3; cf. également Rudolf Muggli, op. cit., N. 27 ad art. 24c LAT). De son côté, l'Office fédéral du développement territorial (ODT/ARE) a publié en 2001 des "Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en œuvre", qui indiquent ce qui suit à propos de l'identité de la construction: elle 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. Cette exigence ne va toutefois pas jusqu'à empêcher d'effectuer, dans le cadre des transformations autorisées, des améliorations esthétiques sur des constructions ou installations dont l'aspect esthétique n'est pas satisfaisant. Il est possible, lorsque les travaux embellissent l'aspect de la construction ou de l'installation, de déroger au critère du respect de l'identité de la construction (partie I des Explications, p. 44/45). Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2012, la loi impose des exigences supplémentaires pour les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment. Le nouvel alinéa 4 de l'art. 24c LAT prévoit désormais que ces modifications 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 ". Cette nouvelle exigence rend plus complexe l'appréciation du respect de l'identité de la construction (cf. Muggli, op. cit., N. 36 ad art. 24c LAT). Il ressort cependant des travaux préparatoires – en particulier du rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N), qui a présenté le projet au parlement – que cette disposition a été adoptée dans le but, en particulier, d'" empêcher la disparition latente du caractère typique des paysages à la suite de la démolition de constructions traditionnelles et de leur remplacement par des bâtiments d'un caractère visiblement différent " (FF 2011 6539). Comme l'art. 24c LAT permet non seulement la transformation des bâtiments mais encore leur reconstruction, y compris après une démolition volontaire (garantie étendue de la situation acquise), il a paru nécessaire au législateur fédéral de prévoir certaines conditions applicables en particulier à la démolition/reconstruction, opération qui ne permet en principe pas le respect de l'identité puisque le bâtiment d'origine disparaît; le critère de l'intégration dans le paysage est donc important de ce point de vue (cf. TF 1C\_415/2014 du 1<sup>er</sup> octobre 2015 consid. 3.8). Ce nouvel alinéa 4 vise également à rendre plus difficiles les projets d'agrandissement en dehors du volume bâti existant (cf. ODT/ARE, Rapport explicatif d'octobre 2012 sur la révision partielle de l'OAT, p. 9). Ce sont en effet bien les reconstructions et les agrandissements qui sont le plus susceptibles de créer des atteintes au paysage rural (cf. TF 1C\_247/2015 du 14 janvier 2016 consid. 4.2). Il faut tenir compte de ce contexte quand il y a lieu d'appliquer l'art. 24c LAT à un projet de transformation sans agrandissement. e) Dans sa réponse au recours, la DGTL présente l'argument suivant: le projet ne vise pas un retour à une situation plus proche de l'identité du bâtiment à la date de référence; au contraire, la baie vitrée projetée ainsi que l'avant-toit prévu altèrent de manière importante l'identité de la

façade telle qu'elle existait en 1972. Comme cela a été exposé plus haut (consid. 2c), il convient de traiter d'abord et séparément la question de la baie vitrée. Le projet des recourants consiste à créer une nouvelle ouverture en façade pour améliorer l'éclairage d'une pièce de l'appartement, sans modifier la destination de la construction (situation différente de celle examinée dans l'arrêt TF 1C\_776/2013 du 3 mai 2016 consid. 4.5, où une autorisation a été refusée sur la base de l'art. 42 OAT parce qu'il s'agissait de modifier la destination de la construction initiale, pour transformer un ancien garage agricole en local technique, alors que le potentiel d'agrandissement des surfaces avait déjà été dépassé). Le droit fédéral impose de vérifier si le projet respecte non pas l'identité de la façade, mais bien plutôt l'identité de la construction, globalement. Si la baie vitrée entraîne une modification évidente de l'aspect de la façade sud-ouest, elle n'est pas de nature à altérer les traits ou éléments essentiels de l'ancienne ferme. Comme la toiture est maintenue telle quelle, sans nouvelles ouvertures (lucarnes ou velux), l'apparence extérieure de l'ancienne ferme demeure inchangée depuis plusieurs points de vue (depuis l'arrière et les côtés, ou plus généralement dès que l'on s'éloigne quelque peu). Au regard du critère de l'identité, il ne s'agit pas d'examiner l'effet de la transformation sur un élément spécifique (façade, pan de toiture, annexe, etc.) mais bien sur le bâtiment lui-même; c'est donc une appréciation globale du respect de l'identité de la construction que le droit fédéral prévoit. Dans cette appréciation globale, on pourrait retenir une atteinte à l'identité même en l'absence d'agrandissement ou de changement d'affectation, quand certaines circonstances particulières justifient que l'on empêche toute nouvelle modification du bâtiment. Or, en l'espèce, les fenêtres de la façade sud-ouest de la ferme ne sont pas anciennes. Le bâtiment lui-même ne fait pas l'objet de mesures de protection du patrimoine et aucune note ne lui a été attribuée lors du recensement architectural, contrairement à d'autres constructions typiques du Vallon de Villard (voir le site internet [www.recensementarchitectural.vd.ch](http://www.recensementarchitectural.vd.ch)). Le remplacement de deux petites fenêtres par une plus grande, de même conception (vide maçonnerie brut, vitrage placé à l'intérieur des embrasures, pas de volets) est pourtant une modification de l'aspect extérieur; mais elle respecte pour l'essentiel l'identité de la construction. Une composante essentielle de cette identité est la présence d'un logement dans l'ancienne ferme, qui n'a donc pas subi de changement d'affectation et dont l'utilisation ne serait pas modifiée après la création de la baie vitrée. En d'autres termes, on ne s'écarte pas davantage, avec le projet litigieux, de l'identité du bâtiment à la date de référence et il importe peu que la transformation ne vise pas un retour à une situation plus proche de l'état de la ferme en 1972, c'est-à-dire celui d'une maison sans véritables fenêtres au premier étage. Par ailleurs, il ne se justifie pas d'examiner en détail si la création de la baie vitrée constitue une "amélioration de nature esthétique" au sens de l'art. 42 al. 1 in fine OAT - auquel cas le critère de l'identité est moins important (cf. supra, consid. 2d). Dans son état actuel, il n'apparaît cependant pas que l'ancienne ferme nécessiterait une amélioration esthétique. Mais la notion d'esthétique n'est pas facile à interpréter dans ce contexte, les textes allemand et italien de l'art. 42 al. 1 OAT paraissant définir plus largement les améliorations admissibles de l'aspect extérieur ("*Verbesserungen gestalterischer Art*", "*miglioramenti volti a cambiare l'aspetto esterno*"). En l'occurrence, la création de la nouvelle ouverture tend à améliorer la construction au regard des exigences du droit cantonal qui portent sur l'éclairage et la ventilation des locaux servant à l'habitation. En effet, en vertu de l'art. 28 al. 1 du règlement du 19 septembre 1986 d'application de la LATC (RLATC; BLV 700.11.1), tout local susceptible de servir à l'habitation ou au travail sédentaire doit en principe être aéré naturellement et éclairé par une ou plusieurs baies

représentant une surface qui n'est pas inférieure au 1/8e de la superficie du plancher. En l'occurrence, la pièce du premier étage a une surface de 75 m<sup>2</sup> et elle est éclairée actuellement par cinq fenêtres représentant au total environ

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