

VD_OMNI AC.2009.0288 vom 21. September 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-09-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2009.0288

FR: VD_OMNI AC.2009.0288 du 21 septembre 2010

IT: VD_OMNI AC.2009.0288 del 21 settembre 2010

Regeste

CAMPICHE, BURKHALTER, DE MONTMOLLIN, VAUTIER, OREILLER/Municipalité d'Orbe, SCHULZ, Service Immeubles, Patrimoine et Logistique | Autorisation à tort d'un projet de construction qui ne respecte pas la réglementation communale relative à l'interdiction des toits plats. Le grief relatif à l'esthétique et à l'intégration du projet dans la vieille ville d'Orbe doit quant à lui être écarté, la municipalité n'ayant pas abusé du large pouvoir d'appréciation qui doit lui être reconnu en la matière. L'importance du projet ne justifie en outre pas une procédure de planification.

Erwägungen

E. 1

Tant le constructeur que l'autorité intimée mettent en doute la qualité pour recourir des recourants, notamment de Claude Oreiller qui ne serait que locataire et non pas propriétaire.

a) A qualité pour recourir toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente, ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 75 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36], applicable à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal, par renvoi de l'art. 99 de la même loi). La qualité pour agir est reconnue à quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cet intérêt peut être juridique ou de fait; il ne doit pas nécessairement correspondre à celui protégé par la norme invoquée. Il faut toutefois que le recourant soit touché plus que quiconque ou la généralité des administrés dans un intérêt important, résultant de sa situation par rapport à l'objet litigieux. Un intérêt digne de protection existe lorsque la situation de fait ou de droit du recourant peut être influencée par le sort de la cause; il faut que l'admission du recours procure au recourant un avantage de nature économique, matérielle ou autre (ATF 133 II 400 consid. 2.4.2 p. 406; 133 V 239 consid. 6.2 p. 242; 131 V 298 consid. 3 p. 300, et les arrêts cités). L'intérêt doit être direct et concret; en particulier, la personne doit se trouver dans un rapport suffisamment étroit avec la décision; tel n'est pas le cas de celui qui n'est atteint que de manière indirecte et médiate (ATF 130 V 196 consid. 3 p. 202/203, 514 consid. 3.1 p. 515, et les arrêts cités). Le recours formé dans le seul intérêt de la loi ou d'un tiers est irrecevable (ATF 124 II 499 consid. 3b p. 504; 123 II 542 consid. 2e p. 545; 121 II 39 consid. 2c/aa p. 43/44, et les arrêts cités). Le tiers n'est en principe pas habilité à agir, car il ne subit, par définition, pas d'atteinte à un intérêt juridique, dès lors que la décision n'entraîne aucune diminution de ses droits, ni aggravation de ses obligations (AC.2008.0237 du 17 juillet 2009 consid. 1c p. 6). Les conditions légales posées en matière de qualité pour recourir sont en principe réalisées quand le recours est formé par le propriétaire d'un immeuble directement voisin de la

construction ou de l'installation litigieuse. La qualité pour recourir du tiers concerné s'étend aussi bien aux propriétaires voisins (ATF 124 II 293 consid. 3a p. 303; 121 II 171 consid. 2b p. 174) qu'à leurs locataires (ATF non publié du 21 décembre 2000 1P.457/2000; RDAF 2001 I 332; AC.2000.0001 du 5 octobre 2000; AC.1999.0143 du 18 octobre 2000; RDAF 1997 I 234). Il peut en aller de même, selon la jurisprudence, en l'absence de voisinage direct mais quand une distance relativement faible sépare l'immeuble du recourant de la construction projetée (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174 où il est fait référence à des distances de 45 m, 70 m ou 120 m). La distance n'est toutefois pas l'unique critère pour déterminer si le voisin a un intérêt digne de protection. S'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse sera à l'origine d'immissions - bruit, poussières, vibrations, lumière, fumée - atteignant spécialement les voisins, même situés à une certaine distance, ces derniers peuvent avoir qualité pour recourir (ATF 125 II 10 consid. 3a p. 15/16; 124 II 293 consid. 3a p. 303; 120 Ib 379 consid. 4c p. 387 et les arrêts cités; voir aussi ATF 1A.179/1996 du 8 avril 1997 in RDAF 1997 I, p. 242 consid. 3a p. 243). b) En l'espèce, il ne fait aucun doute que Jean-Daniel Burkhalter et Anne de Montmollin ont la qualité pour recourir. Ils ont pris part à la procédure devant l'autorité précédente et Jean-Daniel Burkhalter est propriétaire de la parcelle n° 598, qui jouxte au nord les biens-fonds sur lesquels le projet doit prendre place. Anne de Montmollin est locataire de l'immeuble sis sur la parcelle n° 598. La question est plus délicate s'agissant des autres recourants, soit Bernard Campiche, Jean-Claude Vautier et Claude Oreiller. Pour ce qui est des recourants Bernard Campiche et Jean-Claude Vautier, ce point souffre de rester indéci, dès lors qu'ils ont agi conjointement avec Jean-Daniel Burkhalter et Anne de Montmollin. Claude Oreiller n'a en revanche pas indiqué dans le délai imparti s'il était locataire ou propriétaire d'un logement sis à proximité de la construction projetée. Partant, sa qualité pour agir n'est pas démontrée et son recours doit être déclaré irrecevable. Déposé dans le délai et le respect des autres exigences prévues par la loi, le recours déposé par Jean-Daniel Burkhalter et consorts est au surplus recevable en la forme.

E. 2

Les recourants invoquent la violation des dispositions du règlement communal relatives au nombre d'étages et à la toiture des constructions dans la zone de la vieille ville. a) L'art. 15 RPAC, relatif au nombre d'étages, a la teneur suivante: «Les bâtiments auront au maximum deux étages sur rez-de-chaussée, soit trois niveaux. La Municipalité peut autoriser les constructions de locaux habitables dans les combles en sus du nombre de niveaux autorisés à l'alinéa 1 er, pour autant que l'aspect de la toiture ne soit pas compromis. Les lucarnes seront plus hautes que larges et leurs longueurs additionnées ne dépasseront pas un tiers de la toiture. Pour tenir compte de la volumétrie des bâtiments existants et pour autant que le rez-de-chaussée ne soit pas destiné à l'habitation, la Municipalité pourra autoriser trois étages au-dessus du rez-de-chaussée. Selon les conditions topographiques, la Municipalité pourra autoriser des dispositions architecturales répartissant les niveaux habitables sur un ou deux étages supplémentaires, à raison de locaux habitables dans une moitié seulement de chaque niveau supplémentaire.» Quant à l'art. 16 al. 1 RPAC, qui régit les toitures, il prohibe notamment les étages en attique et les toits plats. b) Les recourants Bernard Campiche et consorts procèdent à une interprétation systématique de l'art. 15 RPAC et soutiennent que les al. 2 (habitabilité des combles) et 4 (autorisation d'un 3^{ème} étage au dessus du rez-de-chaussée) ne sont pas cumulables. Selon eux, l'aménagement des combles n'est possible selon l'art. 15 al. 2 RPAC que lorsqu'ils se situent au-dessus des trois niveaux autorisés à l'art. 15 al. 1 RPAC. Ils soutiennent que si l'aménagement des combles

était possible en sus des quatre étages autorisés exceptionnellement à l'al. 4 pour tenir compte de la volumétrie des bâtiments existants, cette possibilité serait indiquée à la suite l'al. 4 de l'art. 15 RPAC et non pas à la suite l'al. 1 de l'art. 15 RPAC. Ils en déduisent que le projet comporte un étage de trop. Ce grief soulève un problème d'interprétation d'une disposition du règlement communal sur les constructions. A cet égard, on considère que les principes développés par la jurisprudence cantonale pour trancher les difficultés d'interprétation suscitées par certains règlements communaux ne doivent pas avoir pour effet de supplanter le règlement édicté par d'autres législateurs communaux, ni de restreindre la latitude de jugement de l'autorité communale: pour interpréter des concepts juridiques indéterminés dont la portée n'est pas imposée par le droit cantonal, il convient de s'en référer d'abord au système réglementaire élaboré par le législateur communal, étant précisé que l'autorité communale dispose à cet égard d'une certaine liberté sur laquelle l'autorité cantonale ne doit pas empiéter (AC.2009.0083 du 28 janvier 2010; AC.2009.0053 du 30 septembre 2009 consid. 3d et les arrêts cités; AC.2004.0301 du 11 mai 2006 consid. 3; AC.1999.0024 du 27 avril 1999 consid. 3c). L'autorité cantonale de recours n'est cependant pas définitivement liée par l'interprétation faite d'une disposition réglementaire communale et peut adopter une autre interprétation si celle-ci repose sur des motifs sérieux, objectifs et convaincants, tirés du texte ou de la systématique de la norme, de sa genèse ou de son but (cf. ATF 1C_103/2008 du 23 septembre 2008 consid. 2.4 et les arrêts cités). En l'occurrence, le raisonnement des recourants, qui repose sur une interprétation systématique de l'art. 15 RPAC, n'est pas dénué d'une certaine pertinence. On constate cependant que la systématique de l'art. 15 RPAC est relativement confuse avec notamment un alinéa 3 qui traite de la question des lucarnes inséré entre différentes dispositions relatives au nombre d'étages. Une interprétation systématique cohérente de cette disposition est par conséquent assez aléatoire. Finalement, le tribunal constate que l'interprétation faite par la municipalité est également soutenable. On peut en effet concevoir que le législateur communal ait voulu permettre la réalisation de quatre étages lorsque la volumétrie des bâtiments existants le justifie, ceci sans remettre en cause la possibilité de réaliser des locaux habitables dans les combles. L'application cumulative des al. 2 et 4 de l'art. 15 RPAC apparaît ainsi admissible. c) En utilisant au maximum les possibilités de construire réglementaires prévues à l'art. 15 RPAC, à savoir en construisant trois étages sur rez-de-chaussée avec des combles habitables, les constructeurs se sont apparemment trouvés dans l'obligation de réaliser une toiture partiellement plate afin de diminuer la hauteur de la construction. La partie supérieure du faîte est ainsi tronquée, les pans est et ouest du toit ne se rejoignant pas dans un faîte unique. Un tiers environ de la toiture apparaît par conséquent sous la forme d'un toit plat, ceci en violation de l'art. 16 RPAC. On relèvera que cet aménagement particulier de la toiture aurait probablement pu être évité si la construction avait un étage de moins, ce qui correspondrait au demeurant au gabarit des bâtiments voisins qui, comme l'inspection locale l'a montré, ont pour la plupart deux étages sur rez-de-chaussée et non trois étages sur rez (ceci concerne notamment les bâtiments de la Grand'Rue régis par le RPAC sis du même côté de la rue). La municipalité et le constructeur soutiennent que le toit partiellement plat serait invisible du sol et ne pourrait être vu qu'en survolant la construction. Cet argument n'est pas pertinent dans la mesure où l'inspection locale a montré que la toiture plate devrait être visible du sol, notamment à l'entrée d'Orbe depuis la route venant d'Yverdon. La forme particulière du toit devrait également être perceptible depuis l'esplanade du Château. Vu ce qui précède, le grief relatif à la violation de l'art. 16 RPAC est fondé et le recours doit être admis pour ce motif. Par souci d'économie de

procédure, le tribunal examinera ci-après les autres griefs soulevés par les recourants.

E. 3

Selon les recourants, le projet soulève un problème d'esthétique et d'intégration dans la vieille ville d'Orbe. Ils relèvent un défaut d'harmonisation par rapport aux constructions environnantes, notamment en raison de la forme du toit et des fenêtres, ainsi qu'un volume et une hauteur excessifs. Ils invoquent une violation des art. 17, 62 et 65 RPAC. a) L'art. 17 al. 1 RPAC, qui concerne la zone de la vieille ville, a la teneur suivante: «Dans toute l'étendue de la vieille ville, l'architecture, les revêtements extérieurs et les couleurs prévus devront s'harmoniser avec l'aspect des constructions avoisinantes.» Les art. 62 et 65 RPAC, qui figurent dans le chapitre III «Dispositions applicables à toutes les zones», ont la teneur suivante: «Article 62 La Municipalité peut prendre des dispositions exceptionnelles pour sauvegarder l'esthétique d'un quartier ou pour tenir compte de situations acquises, notamment à la limite de deux zones. Article 65 La Municipalité peut prendre toutes mesures pour éviter l'enlaidissement d'un territoire communal. Les entrepôts ou dépôts, ouverts à la vue du public, sont interdits, sauf dans la zone industrielle. La Municipalité peut exiger la plantation d'arbres, de groupe d'arbres ou de haies pour masquer les installations préexistantes. Elle peut en fixer les essences. Les constructions, agrandissements, transformations de toutes espèces, les crépis et les peintures, les affiches, etc., de nature à nuire au bon aspect d'un lieu, sont interdits. Sur l'ensemble du territoire communal, principalement à proximité des routes, chemins et sentiers, les installations et travaux non soumis à autorisation doivent avoir un aspect satisfaisant.» Les art. 17, 62 et 65 RPAC constituent des dispositions d'application de l'art. 86 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), qui a la teneur suivante: « Art. 86 Règle générale La municipalité veille à ce que les constructions, quelle que soit leur destination, ainsi que les aménagements qui leur sont liés, présentent un aspect architectural satisfaisant et s'intègrent à l'environnement. Elle refuse le permis pour les constructions ou les démolitions susceptibles de compromettre l'aspect et le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue, ou de nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou culturelle. Les règlements communaux doivent contenir des dispositions en vue d'éviter l'enlaidissement des localités et de leurs abords.» Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il incombe au premier chef aux autorités municipales de veiller à l'aspect architectural des constructions; elles disposent à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 115 Ia 370 consid. 3 p. 372; 115 Ia 363 consid. 2c p. 366, 115 Ia 114 consid. 3d p. 118; 101 Ia 213 consid. 6a p. 221; RDAF 1987 p. 155; Droit vaudois de la construction, note 3 ad art. 86 LATC). Dans ce cadre, l'autorité doit cependant prendre garde à ce que la clause d'esthétique ne vide pas pratiquement de sa substance la réglementation de la zone en vigueur (ATF 115 Ia 114 consid. 3d p. 119; 114 Ia 343 consid. 4b p. 345). Certes, un projet peut être interdit sur la base de l'art. 86 LATC ou ses dérivés quand bien même il satisferait par ailleurs à toutes les dispositions cantonales et communales en matière de construction. Toutefois, lorsque la réglementation applicable prévoit que des constructions d'un certain volume peuvent être édifiées, une interdiction de construire fondée sur l'art. 86 LATC ou ses dérivés - par exemple en raison du contraste formé par le volume du bâtiment projeté avec les constructions existantes - ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant, notamment s'il s'agit de protéger un site, un bâtiment ou un ensemble de bâtiments présentant des qualités esthétiques remarquables qui font défaut à l'ouvrage projeté ou que mettrait en péril sa construction (ATF 101 Ia 213 consid. 6c p. 223). Dès lors que l'autorité municipale dispose d'un large pouvoir

d'appréciation, le Tribunal cantonal observe une certaine retenue dans l'examen de la question de l'esthétique, en ce sens qu'il ne substitue pas sans autre son propre pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité municipale, mais se borne à ne sanctionner que l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, la solution dépendant étroitement des circonstances locales (AC.2004.0049 du 11 octobre 2004; AC.1993.0034 du 29 décembre 1993; AC.1992.0101 du 7 avril 1993). Ainsi, le tribunal s'assurera que la question de l'intégration d'une construction ou d'une installation à l'environnement bâti a été examinée sur la base de critères objectifs généralement reçus et sans sacrifier à un goût ou à un sens esthétique particulièrement aigu, de manière que le poids de la subjectivité, inévitable dans toute appréciation, n'influe que dans les limites de principes éprouvés et par référence à des notions communément admises (AC.1999.0228 du 18 juillet 2000; AC.1995.0268 du 1^{er} mars 1996; AC.1993.0240 du 19 avril 1994). b) Le projet litigieux s'inscrit dans un environnement relativement sensible puisque la ville d'Orbe, et notamment la vieille ville, figurent à l'ISOS. Cela étant, comme le SIPAL l'a rappelé dans ses observations, il résulte de l'évaluation faite dans le cadre de la procédure ISOS que le secteur a déjà subi un certain nombre d'atteintes dont certaines sont même qualifiées «d'interventions brutales». Cette appréciation a été confirmée lors de la vision locale, qui a notamment permis de constater la présence de constructions récentes de grandes dimensions en face du projet litigieux. Ces constructions, apparemment réalisées sur la base de plans spéciaux, ont porté une atteinte non négligeable au site. On constate au surplus que, en ce qui concerne son gabarit, le projet s'intègre relativement bien aux constructions environnantes, y compris aux constructions construites en ordre contigu du même côté de la Grand'Rue. L'admissibilité de la volumétrie générale du bâtiment a d'ailleurs été mise en évidence à plusieurs reprises par la CCMU, qui a été particulièrement attentive à l'intégration du projet par rapport à l'environnement bâti de la vieille ville. Même si les options prises, notamment en ce qui concerne la forme de la toiture et le nombre d'étages peuvent se discuter sous l'angle de l'esthétique et de l'intégration dans la vieille ville d'Orbe, le projet ne présente rien de choquant qui pourrait justifier l'intervention de l'autorité de recours, ce d'autant plus qu'il a obtenu l'aval du service cantonal spécialisé en matière de protection du patrimoine bâti à la suite des modifications qui y ont été apportées, notamment la suppression des loggias prévues initialement en façade ouest. En autorisant le projet, la municipalité n'a ainsi pas abusé du large pouvoir d'appréciation qui doit lui être reconnu en matière d'esthétique et d'intégration. Vu ce qui précède, le grief relatif à l'esthétique et à l'intégration du projet dans la vieille ville d'Orbe doit être écarté.

E. 4

Les recourants font valoir que le parking souterrain projeté, avec ses 40 places, constituera une source de trafic importante et créera une situation dangereuse. Ils invoquent l'art. 61 RPAC. a) L'art. 61 RPAC prévoit que la municipalité peut interdire la construction de garages ou l'aménagement de places de parc si l'accès sur les voies publiques ou privées présente un danger pour la circulation. Elle peut prescrire une sortie unique pour les groupes de garages ou parcs qui prendraient accès sur le trottoir. b) Lors de la vision locale, le tribunal a pu constater que le trafic sur la Grand'Rue, sur laquelle donne la sortie et l'entrée du garage, est peu important et que la vitesse des véhicules est modérée. On ne voit dès lors pas en quoi la création de 40 places de parc, dont 26 places privées qui devraient générer peu de mouvements, soulèverait un problème particulier au niveau de la sécurité. Mal fondé, ce grief doit être écarté.

E. 5

Les recourants soutiennent qu'un plan partiel d'extension aurait dû être établi compte tenu de l'importance du projet. Ils se plaignent d'une violation de l'art. 18 RPAC. L'art. 18 RPAC prévoit que les différents quartiers de la vieille ville feront l'objet de plans partiels d'extension, au fur et à mesure des besoins, en vue de préciser notamment l'implantation et les hauteurs des corniches et des faîtes. Cette obligation générale de planifier la vieille ville au moyen de plans spéciaux doit être distinguée de la condition, que l'on trouve dans certaines réglementations communales, selon laquelle un permis de construire ne peut être délivré que moyennant l'adoption préalable d'un plan spécial (zones à planifier par plans spéciaux). Compte tenu de son impact sur la constructibilité des biens-fonds concernés, une telle condition à l'obtention d'un permis de construire doit résulter clairement du règlement, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Obliger le propriétaire à faire adopter un plan spécial avant de pouvoir construire sur sa parcelle alors que son projet porte sur un seul bâtiment et est conforme aux dispositions du règlement communal régissant la zone de la vieille ville ne serait dès lors pas admissible sous l'angle de la garantie de la propriété. On relèvera également que, s'il arrive que l'on passe par un plan spécial dans le cadre de la réalisation de projets importants (par exemple pour un centre commercial) une telle obligation ne saurait être imposée à un propriétaire en zone à bâtir si son projet est conforme à l'affectation et à la réglementation de la zone préexistante (cf. André Jomini, *Coordination matérielle: l'approche de la jurisprudence du Tribunal fédéral*, in DEP 2005 p. 444 ss). En l'occurrence, il n'apparaît pas que l'on se trouve en présence d'un projet dont l'importance, par exemple en raison de son impact sur l'environnement, justifierait une procédure de planification. 6.

Il résulte de ce qui précède que, en raison de la violation de l'art. 16 RPAC, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. Les recourants Bernard Campiche, Jean-Daniel Burkhalter, Anne de Montmollin et Jean-Claude Vautier, qui obtiennent gain de cause, ont droit à des dépens, à la charge du constructeur. Les frais de justice sont partagés entre le constructeur et le recourant Claude Oreiller, dont le recours est irrecevable. Ce dernier versera en outre des dépens à la Commune d'Orbe et au constructeur, qui ont agi par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel.

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