

# **VD\_OMNI AC.2011.0045 vom 1. Februar 2012**

VD Tribunal cantonal, 2012-02-01, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2011.0045](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2011.0045)

FR: VD\_OMNI AC.2011.0045 du 1 février 2012

IT: VD\_OMNI AC.2011.0045 del 1 febbraio 2012

## **Regeste**

VOULAND/Municipalité de Nyon, Service Immeubles, Patrimoine et Logistique, BONGARD, PRO NOVIODUNO | Décision de refus d'octroi d'une autorisation préalable d'implantation pour des motifs liés à l'esthétique de la construction, en lien avec son volume (le caractère réglementaire de l'ouvrage projeté n'étant pour le reste pas contesté). Aucun intérêt public prépondérant ne justifie un tel refus; en particulier, on ne saurait considérer que la construction envisagée créerait une disproportion flagrante avec le bâti existant, et l'exigence imposée à la recourante de maintenir un "vide" sur sa parcelle dans le but de conserver une empreinte de la topographie des lieux - alors même qu'une telle empreinte n'est pas formellement protégée, et que les autres constructeurs concernés ne se sont pas vu opposer un tel motif - n'apparaît pas compatible avec les principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire. Recours admis.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Interjeté dans le délai légal de trente jours suivant la notification de la décision entreprise (art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative - LPA-VD; RSV 173.36), le recours a été déposé en temps utile. Il satisfait par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. en particulier art. 79 LPA-VD, applicable par analogie par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

### **E. 2**

Il convient de relever d'emblée que l'autorité intimée a expressément admis, dans la décision attaquée, que le projet litigieux satisfaisait aux règles communales en matière de police des constructions (sinon sous l'angle de la clause d'esthétique). Elle a par ailleurs renoncé à invoquer l'art. 77 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11) - contrairement à ce qu'elle avait annoncé dans son courrier du 4 novembre 2010 -, indiquant à cet égard avoir estimé que le bâtiment projeté ne serait dans tous les cas pas conforme à sa réglementation (actuelle) sous l'angle de l'esthétique, en termes d'intégration dans le bâti existant. Le litige porte ainsi sur le refus par l'autorité intimée d'octroyer le permis d'implantation requis, et ce pour des motifs liés à l'esthétique du projet. a) Aux termes de l'art. 86 LATC, 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 (al. 1). 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 (al. 2). Les règlements communaux doivent contenir des dispositions en vue d'éviter l'enlaidissement

des localités et de leurs abords (al. 3). Selon l'art. 77 RPE, disposition applicable à toutes les zones, la municipalité prend toutes mesures pour éviter l'enlaidissement du territoire communal (al. 1). 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 (al. 3). Pour des raisons d'orientation et d'esthétique, la municipalité peut imposer une autre implantation que celle prévue par le constructeur (al. 5). Si les constructions projetées ne satisfont pas à l'intérêt général ou à l'esthétique, la Municipalité peut exiger du constructeur l'étude d'une solution offrant les mêmes possibilités d'utilisation (al. 6). b) Selon la jurisprudence, il incombe au premier chef à l'autorité communale, qui dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation, de veiller à l'aspect architectural des constructions; le tribunal s'impose dès lors une certaine retenue, en ce sens qu'il ne substitue pas son propre pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité municipale - la solution dépendant étroitement de circonstances locales -, mais se borne à ne sanctionner que l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation. Dans ce cadre, l'intégration d'une construction ou d'une installation à l'environnement bâti doit être examinée sur la base de critères objectifs, sans sacrifier à un goût ou à un sens esthétique particulièrement aigu, de sorte 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 (cf. arrêt AC.2010.0235 du 29 novembre 2011 consid. 8a et les références). Un projet de construction peut être interdit sur la base de la clause d'esthétique même s'il est conforme aux autres règles cantonales et communales qui lui sont applicables en matière de police des constructions (cf. art. 86 al. 2 LATC et 77 al. 3 RPE). Cela étant, l'application d'une telle clause ne doit pas aboutir à ce que, de façon générale, la réglementation sur les zones en vigueur soit vidée de sa substance. En particulier, une intervention des autorités dans le cas de la construction d'un immeuble réglementaire qui, par son volume, ne serait pas en harmonie avec les bâtiments existants ne peut s'inscrire que dans la ligne tracée par la loi elle-même et par les règlements communaux, qui définissent en premier lieu l'orientation que doit suivre le développement des localités. Ainsi, lorsqu'un plan de zones prévoit que des constructions d'un certain volume peuvent être édifiées dans tel secteur du territoire, une interdiction de construire fondée sur la clause d'esthétique, en raison du contraste formé par le volume d'un bâtiment projeté, ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant. Il faut que l'utilisation des possibilités de construire réglementaires apparaisse déraisonnable et irrationnelle; tel sera par exemple le cas 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'immeuble projeté ou que mettrait en péril sa construction (ATF 1C\_57/2011 du 17 octobre 2011 consid. 3.1.2 et les références; arrêt AC.2010.0333 du 2 novembre 2011 consid. 2a; Benoît Bovay et al., Droit fédéral et vaudois de la construction, 4 e éd., Bâle 2010, n. 2.1.1 ad art. 86 LATC). c) En l'espèce, l'autorité intimée estime en substance que le bâtiment projeté, en raison de son volume, porterait atteinte à l'esthétique des lieux, invoquant en particulier la relation paysagère qu'offre le jardin en terrasse entre le Vieille-Ville et la colline de la Muraz, respectivement la "valeur significative du point de vue patrimonial" du terrain en cause. Le refus d'octroyer le permis d'implantation requis est ainsi motivé par le volume du bâtiment projeté - lequel n'est pas en tant que tel contraire à la réglementation communale, comme déjà relevé -, l'autorité intimée se prévalant dans ce cadre de la nécessité de "préserver la relation entre la Vieille-Ville et la Colline de la Muraz", soit (implicitement) de maintenir un "vide" sur la parcelle en cause. Dans le même sens, la CCU a recommandé d'imposer le maintien d'une ouverture sur la parcelle. Quant au SIPAL, se référant

notamment à l'ISOS ainsi qu'au recensement architectural dans le canton de Vaud, il considère également que le maintien d'un vide sur la parcelle serait "souhaitable", ceci en particulier afin d'assurer la sauvegarde de l'expression de la pente dans la partie basse de la rue, la discontinuité de l'architecture entre la première urbanisation de la rue de la Combe et celle, beaucoup plus récente, du front Sud, enfin la "valeur des vues" tant de la Promenade du Jura que depuis la colline de la Muraz vers l'extérieur. Il convient de relever d'emblée que l'ISOS n'a de valeur contraignante qu'à l'égard de la Confédération et ne s'impose ni aux particuliers, ni aux autorités cantonales et communales, ainsi que l'a au demeurant exposé le SIPAL à l'occasion de l'audience du 3 octobre 2011 (cf. art. 6 de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage - LPN; RS 451; cf. ég. ATF 1C\_125/2009 du 24 juillet 2009 consid. 3.3 et 3.4; Benoît Bovay et al., op. cit., n. 2.6 ad art. 86 LATC); le fait que la parcelle se trouve dans un environnement protégé au sens de l'ISOS dans le cas d'espèce ne saurait ainsi être en soi déterminant. S'agissant du recensement architectural dans le canton de Vaud, le bâtiment actuel a reçu dans ce cadre la note de 4 (sur une échelle de 1 à 7, en ordre d'intérêt décroissant); une telle note s'applique à des objets qui ne justifient pas de protection spéciale, et n'implique rien de plus que l'application de la clause ordinaire d'esthétique (cf. ATF 1C\_13/2009 du 23 novembre 2009 consid. 3.1 et la référence). Il s'ensuit que, formellement, la parcelle en cause et le bâtiment d'habitation qui s'y trouve ne bénéficient d'aucune protection particulière qui s'imposerait à l'autorité intimée. Cela étant, au vu notamment du constat qui a pu être fait à l'occasion de l'inspection locale du 3 octobre 2011 ainsi que des différents plans figurant au dossier (cf. let D supra), il n'apparaît pas que le projet litigieux créerait une disproportion flagrante entre le bâtiment tel qu'envisagé et les constructions existantes. Nonobstant une certaine discontinuité architecturale entre la première urbanisation de la rue de la Combe et celle, beaucoup plus récente, du front Sud, et indépendamment du fait que sa volumétrie contrasterait "assez fortement" avec celle du bâti historique, le SIPAL admet ainsi expressément que le bâtiment en cause "conférerait une certaine homogénéité et uniformité au bâti" longeant cette rue; la cour de céans partage cette dernière appréciation, et ne saurait suivre l'autorité intimée lorsque celle-ci laisse entendre que le volume du bâtiment projeté serait en tant que tel problématique en termes d'intégration dans le bâti existant - ce que soutient également expressément l'association Pro Novioduno. A cet égard, il convient au demeurant de rappeler qu'une intervention des autorités dans le cas de la construction d'un immeuble réglementaire qui, par son volume, ne serait pas en harmonie avec les bâtiments existants ne peut s'inscrire que dans la ligne tracée par la loi elle-même et par les règlements communaux, qui définissent en premier lieu l'orientation que doit suivre le développement des localités (cf. consid. 2b supra); or, en l'occurrence, la parcelle en cause a été classée en zone d'ordre contigu, dans le cadre de laquelle il est prévu que l'ordre contigu est "obligatoire" le long des voies publiques (art. 20 al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase, RPE). C'est dire que la création d'un front de rue dans une telle zone est expressément prévue par la réglementation communale - et même imposée par celle-ci, sauf exception (une interruption de l'ordre contigu n'étant possible que sur autorisation de la municipalité - cf. art. 20 al. 3 RPE). Dans cette mesure, l'autorité intimée ne saurait justifier le refus du projet litigieux, en lien avec la clause d'esthétique, au motif que le volume du bâtiment envisagé serait excessif en tant précisément qu'il respecterait l'ordre contigu - et non, par hypothèse, en raison de sa hauteur, laquelle n'est pas en tant que telle contestée et n'apparaît pas disproportionnée en regard du bâti existant -, un tel motif entrant en contradiction avec l'orientation de la zone telle que définie par la ligne tracée par la réglementation communale. S'agissant par ailleurs

de la "relation" entre la Vieille-Ville et la colline de la Muraz, dont l'autorité intimée soutient qu'elle devrait être maintenue, il a pu être constaté, à l'occasion de l'inspection locale mise en œuvre dans le cadre de l'audience du 3 octobre 2011, que la parcelle en cause comprenait effectivement le dernier espace non construit, respectivement la dernière aire de verdure, entre ces deux quartiers. Il a toutefois également pu être constaté que, sur le plan architectural, la rue de la Combe ne présentait pas de caractéristique esthétique digne d'une protection particulière que le bâtiment projeté serait susceptible de mettre en péril; il s'impose dès lors de relativiser la "valeur des vues" (pour reprendre l'expression du SIPAL) que permettrait de sauvegarder le maintien d'un espace non construit sur ce terrain, ce d'autant plus qu'aucun accès public ne permet d'accéder à l'arrière de la parcelle, du côté de la colline de la Muraz. Au vrai, compte tenu de la configuration actuelle des lieux, on ne saurait considérer qu'il existerait un intérêt public prépondérant lié à des motifs d'ordre strictement esthétique justifiant de refuser le projet d'implantation litigieux - sauf à admettre qu'un tel intérêt public prépondérant existerait, dans une zone d'ordre contigu, à chaque fois qu'une aire de verdure disparaît au profit d'une construction. Quant au motif d'ordre "historique" invoqué par le SIPAL, en ce sens que la partie non bâtie de la parcelle permettrait de conserver une empreinte de la topographie des lieux, un tel motif ne saurait être constitutif d'un intérêt public prépondérant obligeant à s'écarter de la ligne claire tracée par la réglementation communale concernant le développement de la zone en cause - laquelle prévoit (voire impose) l'ordre contigu, comme déjà relevé. A cet égard, le fait d'exiger de la recourante le maintien d'un "vide" sur sa parcelle dans le but de conserver une empreinte de la topographie des lieux - alors même qu'une telle empreinte n'est pas formellement protégée, et que les autres constructeurs concernés ne se sont pas vu opposer un tel motif -, la sanctionnant ainsi implicitement d'être la dernière à user des possibilités réglementaires de construction dans le périmètre en cause, apparaît à l'évidence peu compatible avec les principes de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) et d'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.). A cela s'ajoute que la décision attaquée n'est pas sans prêter le flanc à la critique sous l'angle de sa motivation. Interpellée quant aux possibilités actuelles de bâtir sur la parcelle en cause, telles que compatibles avec ses objectifs d'esthétique, l'autorité intimée a en effet indiqué qu'il lui était "très difficile" de se déterminer avant d'avoir connaissance des résultats du mandat confié au Bureau dm architectes en lien avec son projet de plan directeur localisé. En d'autres termes, l'autorité intimée estime que le projet litigieux ne s'intègre pas, "dans tous les cas", dans le bâti existant, mais semble incapable de se prononcer sur les possibilités de construction sur la parcelle en cause en application de sa réglementation actuelle, et fait en définitive dépendre la portée de la clause d'esthétique selon l'art. 77 RPE de la réglementation à venir concernant la parcelle en cause. Or, dans la mesure où, comme déjà relevé, elle a renoncé à se prévaloir de l'art. 77 LATC - et, partant, dans la mesure où elle n'est pas soumise aux délais impératifs destinés à limiter strictement l'effet paralysant (ou effet anticipé négatif) du nouveau droit projeté tels que prévus par cette disposition (cf. arrêt AC.2008.0137 du 9 mars 2009 consid. 3 et les références; Bovay et al., op. cit. , n. 3.1, 3.2 et 3.4 ad art. 77 LATC) -, l'autorité intimée est tenue de statuer exclusivement selon la réglementation en vigueur, dans le cadre de laquelle il n'apparaît pas, au vu des considérants qui précèdent, qu'il existerait un intérêt public prépondérant justifiant de refuser le projet litigieux sous l'angle de la clause d'esthétique. Il s'ensuit qu'en refusant le permis litigieux pour des motifs d'ordre esthétique, en se référant dans ce cadre au volume du bâtiment projeté (en tant que tel), à la nécessité de maintenir un "vide" sur la parcelle en cause ou encore à la réglementation à venir en lien avec le plan

directeur localisé en cours d'élaboration, l'autorité intimée a abusé de son pouvoir d'appréciation. Compte tenu de l'ensemble des circonstances, s'impose bien plutôt de constater qu'aucun intérêt public prépondérant ne justifie un tel refus, de sorte que le permis d'implantation requis doit être délivré.

### **E. 3**

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et la décision attaquée réformée dans le sens de l'octroi du permis d'implantation litigieux. Conformément aux art. 49 al. 1 et 55 al. 2 LPA-VD, les frais et dépens sont mis à la charge de la partie déboutée. Selon la jurisprudence, lorsque la procédure met en présence, outre le recourant et l'autorité intimée, une ou plusieurs parties dont les intérêts sont opposés à ceux du recourant, c'est en principe à cette partie adverse déboutée, à l'exclusion de la collectivité publique dont la décision est annulée ou modifiée, d'assumer les frais et dépens. La règle n'est toutefois pas absolue. Si les circonstances le justifient, les frais peuvent être mis à charge de la commune; tel est le cas lorsque les frais de procédure sont entraînés exclusivement par une erreur administrative, ou encore lorsque la municipalité se fait en quelque sorte le porte-parole des très nombreux opposants qui sont intervenus dans la procédure de mise à l'enquête. Finalement, si l'équité l'exige, l'émolument peut être réparti entre la commune et les opposants (arrêt AC.2010.0272 du 28 octobre 2011 consid. 8 et les références). En l'espèce, après avoir annoncé qu'elle invoquerait l'art. 77 LATC afin de refuser le projet litigieux - ce qui aurait supposé qu'elle admette que le projet était conforme à sa réglementation actuelle, compte tenu du caractère subsidiaire de cette disposition (cf. Bovay et al., op. cit., n. 2.2.1 ad art. 77 LATC) -, l'autorité intimée a finalement renoncé à s'en prévaloir dans la motivation de sa décision, non sans faire dépendre la portée de la clause d'esthétique de la réglementation à venir concernant la parcelle en cause (cf. consid. 3c supra). Un telle façon de procéder ne saurait à l'évidence être cautionnée, et justifie que l'émolument de justice, arrêté à 2'500 fr., soit mis à la charge de l'autorité intimée, étant précisé que l'association Pro Novioduno n'a joué qu'un rôle mineur dans la procédure, d'une part, que des frais de justice ne peuvent être exigés du SIPAL (cf. art. 52 al. 1 LPA-VD), d'autre part. Pour les mêmes motifs, il convient de mettre l'indemnité à titre de dépens à laquelle la recourante peut prétendre en tant qu'elle obtient gain de cause avec le concours d'un avocat (cf. art. 55 al. 1 LPA-VD) à la charge principalement de l'autorité intimée. Dans ce cadre toutefois, il apparaît justifié de faire participer le SIPAL, quoique dans une moindre mesure, au paiement de cette indemnité, compte tenu de l'implication de ce service dans le litige (cf. art. 51 al. 1 LPA-VD, applicable par analogie par renvoi de l'art. 57 LPA-VD). Les dépens seront dès lors supportés par l'autorité intimée à hauteur de 2'000 fr., respectivement par le SIPAL à hauteur de 500 francs.