

## **VD\_OMNI AC.2016.0043 vom 22. März 2017**

VD Tribunal cantonal, 2017-03-22, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2016.0043](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2016.0043)

FR: VD\_OMNI AC.2016.0043 du 22 mars 2017

IT: VD\_OMNI AC.2016.0043 del 22 marzo 2017

### **Regeste**

A. \_\_\_\_\_/Municipalité d'Yverdon-les-Bains, Département des finances et des relations extérieures, SIPAL-MS | Le recensement architectural couvre en principe tous les bâtiments et leur attribue des notes de 1 (monument d'importance nationale) à 7 (altère le site). Il sert de base à l'inventaire, dont l'effet est d'obliger le propriétaire à annoncer les travaux au département cantonal qui peut soit les autoriser, soit engager la procédure de classement. Les objets qui présentent de l'intérêt au sens de l'art. 46 LPNMS (protection générale) ne bénéficient de la protection spéciale (accordée à ceux qui "méritent d'être conservés" selon le texte de l'art. 49 LPNMS) que s'ils sont mis à l'inventaire prévu par cette dernière disposition ou classés. S'agissant de la "protection générale" des monuments, la jurisprudence retient qu'un objet qui n'est ni classé ni porté à l'inventaire et pour lequel le département compétent a renoncé à prendre des mesures conservatoires, n'est pas protégé par la LPNMS. Les notes attribuées par le recensement architectural sont néanmoins un élément d'appréciation important pour les autorités qui appliquent les règles concernant l'intégration et l'esthétique des constructions.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

L'objet de l'enquête publique organisée en octobre–novembre 2015 comprenait notamment la transformation de l'appartement des combles et l'installation d'un ascenseur. Cette partie-là du projet, longuement discutée entre l'architecte de la recourante et les autorités communale et cantonale, a été autorisée et n'est pas litigieuse. Le litige porte sur le refus de la municipalité d'autoriser les six places de parc projetées et les interventions sur la rue Saint-Roch (déplacement des piliers, modification de l'ouverture). La recourante conteste le refus municipal et conclut implicitement à ce que cette partie-là du projet soit autorisée également. La variante élaborée en cours d'instruction par l'architecte de la recourante, avec un nombre réduit de places de parc disposées sur une dalle soutenue par des pilotis et une modification des interventions sur la rue, doit être considérée comme une conclusion subsidiaire (elle ne sort pas de l'objet du litige et constituerait une réduction des conclusions) à laquelle l'autorité communale oppose également son refus.

#### **E. 2**

En tant qu'elle a pour effet d'interdire les interventions sur la rue Saint-Roch et d'empêcher la création de places de parc devant l'immeuble, la décision municipale porte atteinte au droit de la propriété de la recourante. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (récemment: 1C\_52/2016 du 7 septembre 2016), une telle atteinte doit, pour être admissible, reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et être proportionnée au but visé (cf. art. 36 al. 1 à 3 Cst.). Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne

puissent être atteints par une mesure moins incisive; 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 ( ATF 140 I 168 consid. 4.2.1 p. 173). Sous ce dernier aspect, une mesure de protection des monuments est incompatible avec la Constitution si elle produit des effets insupportables pour le propriétaire ou ne lui assure pas un rendement acceptable. Savoir ce qu'il en est dépend notamment de l'appréciation des conséquences financières de la mesure critiquée; il incombe à l'autorité d'établir les faits de telle manière qu'apparaissent clairement toutes les conséquences de la mesure, des points de vue de l'utilisation future du bâtiment et des possibilités de rendement pour son propriétaire (cf. ATF 126 I 219 consid. 6c in fine p. 222 et consid. 6h p. 226; arrêt 1P.842/2005 du 30 novembre 2006 consid. 2.4).

### **E. 3**

Sur la question des places de parc et des interventions sur la rue St-Roch, la décision municipale du 26 janvier 2016 n'est pas motivée. La recourante s'en plaint à juste titre car cela constitue une violation de l'art. 42 let. c LPA-VD. Dans sa réponse au recours du 1er avril 2106, la municipalité invoque les art. 3.2 et 108 du règlement communal, dont la recourante se prévaut également. Compte tenu en outre des éléments relevés dans les déterminations du SIPAL, il y a lieu d'examiner la portée de l'inventaire fédéral ISOS, celle de la note 3 attribuée à l'immeuble litigieux par le recensement architectural cantonal, celle du recensement des jardins historiques ICOMOS, ainsi que la clause générale d'esthétique et les dispositions spécifiques du règlement communal.

### **E. 4**

L'art. 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966 (LPN; RS 451) prévoit ce qui suit: Art. 5 Inventaires fédéraux d'objets d'importance nationale 1 Le Conseil fédéral établit, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'objets d'importance nationale; il peut se fonder à cet effet sur des inventaires dressés par des institutions d'Etat ou par des organisations oeuvrant en faveur de la protection de la nature, de la protection du paysage ou de la conservation des monuments historiques. Les critères qui ont déterminé le choix des objets seront indiqués dans les inventaires. En outre, ceux-ci contiendront au minimum: a. la description exacte des objets; b. les raisons leur conférant une importance nationale; c. les dangers qui peuvent les menacer; d. les mesures de protection déjà prises; e. la protection à assurer; f. les propositions d'amélioration. 2 Les inventaires ne sont pas exhaustifs. Ils seront régulièrement réexaminés et mis à jour; le Conseil fédéral décide de l'inscription, de la modification ou de la radiation d'objets, après avoir pris l'avis des cantons. Les cantons peuvent, de leur propre chef, proposer un nouvel examen. " a) L'art. 6 al. 1 LPN dispose que " l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates ". En outre, selon l'art. 6 al. 2 LPN, " lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception, que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation ". L'octroi, par une municipalité, d'un permis de construire pour un bâtiment d'habitation en zone à bâtir, ne relève cependant pas de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, de sorte que l'art. 6 al. 2 LPN n'entre pas en considération en l'espèce. Cela étant, si l'art. 6 al. 1 LPN indique qu'un objet

d'importance nationale mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, le droit fédéral ne règle pas directement la mise en œuvre de cette protection. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (en dernier lieu: 1C\_488/2015 du 24 août 2016, consid. 4.5.3; ég. 1C\_276/2015 du 29 avril 2016, consid. 3.1; 1C\_545/2014 du 22 mai 2015, consid. 5.3), les inventaires fédéraux prévus à l'art. 5 LPN - au nombre desquels se trouve l'ISOS (art. 1 de l'ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse [OISOS; RS 451.12]) - sont assimilés matériellement à des conceptions et à des plans sectoriels au sens de l'art. 13 al. 1 de loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700). Dans le cadre de leur obligation générale de planifier selon l'art. 2 LAT, les cantons doivent tenir compte, dans leur planification directrice, de ces inventaires en tant que forme spéciale des conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 6 al. 4 LAT). En raison de la force obligatoire des plans directeurs pour les autorités (art. 9 LAT), les objectifs de protection figurant dans les inventaires fédéraux se retrouvent dans les plans d'affectation (art. 14 ss LAT). Cette transcription intervient en particulier par la désignation de zones protégées au sens de l'art. 17 al. 1 LAT et dans la mise en œuvre des autres mesures de protection prévues à l'art. 17 al. 2 LAT. Ce n'est qu'une fois adoptée que cette planification de l'affectation est également contraignante pour les propriétaires (ATF 135 II 209 consid. 2.1 p. 213). La jurisprudence fédérale retient ainsi (1C\_545/2014 précité, consid. 5.3) qu'en principe, l'inventaire ISOS doit être transcrit dans les plans directeurs cantonaux, puis dans la planification locale au moyen des instruments prévus à l'art. 17 LAT. En raison de la variété des situations entrant en considération, un zonage au sens de l'art. 17 al. 1 LAT n'est pas toujours propre à atteindre le but de protection recherché. Font notamment partie des autres mesures réservées par l'art. 17 al. 2 LAT les inventaires et classements, les clauses générales de protection et les clauses d'esthétique, les contrats avec les particuliers, l'expropriation formelle ainsi que les mesures provisionnelles (ATF 135 I 176 consid. 3.1 p. 179). Une mesure de protection par le biais d'une simple décision est ainsi envisageable (arrêt 1C\_536/2011 du 15 août 2012 consid. 2.2.3). L'arrêt fédéral le plus récent souligne que l'ISOS entraîne pour la commune l'obligation de reprendre dans sa planification la protection de l'image de la localité. Dans le choix des mesures, elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation. L'inventaire ISOS ne peut donc pas être considéré comme du droit directement applicable. Il convient bien plutôt, après avoir déterminé les mesures adéquates, de le transcrire dans les normes correspondantes. Ce n'est qu'après l'édition de ces normes contraignantes pour les propriétaires que celles-ci trouvent application dans la procédure de permis de construire. Ainsi, l'ISOS n'est déterminant qu'au travers de la planification communale, mais pas directement dans la procédure de permis de construire (1C\_488/2015, consid. 4.5.5). Les plans d'affectation (et les prescriptions qui leur sont étroitement liées) ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle accessoire qui viserait à vérifier s'ils sont conformes à l'ISOS (1C\_488/2015 précité, consid. 4.6). Cet arrêt rappelle néanmoins, comme les précédents, que les inventaires fédéraux ont aussi une portée pour l'exécution des tâches cantonales et communales: le devoir de les respecter se répercute d'une part dans les plans d'affectation qui mettent en œuvre les objectifs de protection, d'autre part dans les décisions d'espèce où les objectifs de protection interviennent dans les pesées d'intérêts et influencent l'interprétation des principes juridiques indéterminés du droit des constructions (1C\_488/2015 précité, consid. 4.3 in fine et les références citées, notamment ATF 135 II 209, consid. 2.1 in fine). b) Cette conception théorique "pyramidale" (v. ATF 137 II 254, consid. 3) où sont censés intervenir successivement

l'ISOS, le plan directeur cantonal et la planification communale, ne se retrouve pas nécessairement dans la pratique, où les divers instruments s'élaborent souvent dans un ordre différent. Dans le canton de Vaud, le Plan directeur cantonal (PDCn; adaptation 3, en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016;

<http://www.vd.ch/themes/territoire/amenagement/plan-directeur-cantonal/>) décrit une mesure C11 "Patrimoine culturel et développement régional" dont les éléments qui ont force obligatoire pour les autorités publiques (encadrés en gris dans le document, cf PDCn p. 5) prévoient notamment que "les inventaires relatifs à la protection du patrimoine culturel sont intégrés dans toutes les planifications et constituent des données de base pour les projets cantonaux, régionaux ou communaux". Le Plan directeur cantonal (p. 157 s.) distingue les inventaires selon qu'ils ont un "effet contraignant" ou un "effet d'alerte". Il précise que l'inventaire à effet contraignant induit des restrictions d'usage d'un bien ■ fonds (directement opposable à un tiers) avec des effets directs sur l'affectation du sol; tel est le cas par exemple des inventaire des zones alluviales, des hauts ■ marais, des bas marais, etc. L'inventaire à effet d'alerte "restreint les possibilités d'aménagement et de modification des objets qu'il protège, et pour certains les activités qui y sont pratiquées. Se traduit généralement par des dispositions permettant d'assurer leur protection". Cette dernière phrase signifie probablement que l'inventaire à "effet d'alerte" n'est contraignant qu'après sa mise en oeuvre dans une base légale formelle, ce qui correspond à la jurisprudence fédérale cité plus haut. C'est dans cette catégorie-là (effet d'alerte) qu'est mentionné notamment l'ISOS et l'inventaire des monuments historiques de l'art. 49 LPNMS. En l'espèce, Yverdon-les-Bains figure à l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse, où elle inscrite en tant que ville. Lorsque l'inscription intervient à l'échelle d'une ville, les objectifs de protection se déduisent des éléments qui composent le site (périmètres, ensembles construits, périmètres environnants, échappée dans l'environnement). Selon cet inventaire, la partie centrale de la rue St-Roch constitue l'ensemble construit ("E") no 5.3 auquel est attribué un objectif de sauvegarde "B" (sauvegarde de la structure) et qui est ainsi désigné: "Rue St-Roch, travaux d'urbanisation 19e/déb. 20e s., en partie modifiés; villas, blocs locatifs et rangées de maisons provinciales". Le bâtiment des parcelles \*\*\*\*\* et \*\*\*\*\* y est décrit comme une "impressionnante habitation de quatre niveaux de style néorenaissance" dans le texte suivant (2<sup>ème</sup> version 02.2012; [https://data.geo.admin.ch/ch.bak.bundesinventar-schuetzen/swerte-ortsbilder/PDF/ISOS\\_5901.pdf](https://data.geo.admin.ch/ch.bak.bundesinventar-schuetzen/swerte-ortsbilder/PDF/ISOS_5901.pdf), p. 55; p. 583 du volume imprimé "ISOS, 1.2, Jura-Nord vaudois, sites O-Z, automne 2013): " (...) La seconde rue latérale, la rue Saint-Roch (5.3), est définie avec fermeté par deux rangées de façades gouttereaux. Mêlant les genres et les époques, cet axe étonne par son articulation en deux secteurs qui se déploient de part et d'autre de la chaussée en présentant un fort décalage. Au nord, les bâtiments en ordre détaché – villas bourgeoises ou immeubles composés de deux parties semblables, dont une impressionnante habitation de quatre niveaux de style néorenaissance – sont inscrits dans des jardins qui en font le tour, séparés de la rue par des murs, des barrières et des haies. Plusieurs arbres, parmi lesquels un majestueux conifère, mordent sur la rue en mettant en évidence le caractère très verdoyant du secteur. Dans la partie sud de ce petit axe orthogonal, l'espace se raidit tant par la distribution des bâtiments construits au bord de la chaussée en ordre contigu que par la présence de nouvelles constructions inadaptées (5.0.3).

## E. 5

a) Le recensement architectural n'est pas prévu par la loi cantonale du 17 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS; RSV 450.11), mais par l'art. 30 de son règlement d'application du 22 mars 1989 (RLPNMS; RSV 450.11.1), qui dispose que le département "établit le recensement architectural des constructions en collaboration avec les communes concernées, selon les directives publiées à cet effet". Le recensement architectural, dont le processus est décrit dans une plaquette intitulée "Recensement architectural du canton de Vaud", éditée en novembre 1995 par la section monuments historiques et archéologie du Service des bâtiments et rééditée en mai 2002 (disponible sur le site internet cantonal à la page [http://www.patrimoine.vd.ch/fileadmin/groups/60/pdf/MS\\_Brochure\\_Recensement\\_mai2002.pdf](http://www.patrimoine.vd.ch/fileadmin/groups/60/pdf/MS_Brochure_Recensement_mai2002.pdf)), est une mesure qui tend à repérer et à mettre en évidence des bâtiments dignes d'intérêt, de manière à permettre à l'autorité de prendre, le cas échéant, les mesures de protection prévues par la loi. Il comporte l'attribution de notes qui sont les suivantes: "1": Monument d'importance nationale; "2": Monument d'importance régionale; "3": Objet intéressant au niveau local; "4": Objet bien intégré; "5": Objet présentant des qualités et des défauts; "6": Objet sans intérêt; "7": Objet altérant le site. Le recensement architectural couvre en principe tous les bâtiments (voir pour les détails la plaquette précitée, p. 6) et n'entraîne pas en soi de mesures de protection spéciale au sens des art. 16 et 17 LPNMS (objets à l'inventaire) ou des art. 23 et 54 LPNMS (objets classés). La note attribuée doit être indiquée dans la demande de permis de construire (art. 69 al. 1 lit h RLATC) et apparaître dans la publication relative à l'enquête (art. 72 al. 1 lit c RLATC). Selon l'art. 31 RLPNMS, le recensement architectural sert de base à l'inventaire prévu à l'art. 49 LPNMS. b) L'inventaire est prévu à l'art. 49 al. 1 LPNMS dans les termes suivants: "Un inventaire sera dressé de tous les monuments de la préhistoire, de l'histoire, de l'art et de l'architecture et des antiquités immobilières situés dans le canton, qui méritent d'être conservés en raison de l'intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif qu'ils présentent." L'inventaire oblige le propriétaire à annoncer les travaux qu'il envisage au département, qui peut soit autoriser les travaux annoncés, soit ouvrir une enquête en vue du classement de l'objet (art. 16 et 17 LPNMS, par renvoi de l'art. 51 LPNMS). c) Enfin, le classement a pour effet qu'aucune atteinte ne peut être portée à l'objet classé sans autorisation préalable du département cantonal compétent (art. 23 et 54 LPNMS). d) La mise à l'inventaire et le classement sont les instruments de la "protection spéciale" des monuments historiques et des antiquités (v. le titre du chap. V de la LPNMS). La LPNMS prévoit encore à son chapitre IV une "protection générale" des monuments historiques et des antiquités selon laquelle "sont protégés conformément à la présente loi tous les monuments de la préhistoire, de l'histoire, de l'art et de l'architecture et les antiquités immobilières situés dans le canton, qui présentent un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif" (art. 46 al. 1 LPNMS). La jurisprudence a constaté depuis longtemps (AC.2009.0209 du 26 mai 2010 consid. 2b; en dernier lieu AC.2016.0055 du 6 décembre 2016, consid. 3b; ég. AC.2015.0153 du 15 septembre 2016 consid. 2c; AC.2015.0135 du 22 mars 2016 consid. 3a) que la formule utilisée dans la plaquette précitée selon laquelle "les objets recensés en note \*3\* sont placés sous la protection générale prévue par la loi à ses art. 46 et ss" prête à confusion dans la mesure où elle laisse entendre que, du seul fait que la note \*3\* a été attribuée à un bâtiment, il en découlerait conformément à l'art. 46 al. 3 LPNMS "qu'aucune atteinte qui en altère le caractère ne peut y être portée". En réalité, un objet qui n'est ni classé ni porté à l'inventaire et pour lequel le département compétent a renoncé à prendre des mesures conservatoires, n'est pas protégé par la LPNMS. Maintes fois cité, l'arrêt AC 2009.0209 a relevé qu'en indiquant que "les

bâtiments recensés en note \*3\* [...] méritent d'être sauvegardés sans toutefois pouvoir, en principe, être classés comme monuments historiques" (plaquette précitée, p. 22) et en renonçant systématiquement, après 1987 (p.16), à porter ces objets à l'inventaire, le département en charge de la protection du patrimoine bâti a introduit une contradiction irréductible dans l'application de la LPNMS: si l'objet mérite d'être sauvegardé, il doit être porté à l'inventaire, et la seule manière d'imposer sa sauvegarde contre la volonté du propriétaire est en définitive de le classer. Si le Conservateur n'est pas d'accord avec un projet de transformation ou de démolition et qu'il ne prend pas de mesures conservatoires (art. 47 LPNMS), il ne lui reste qu'à formuler des observations ou des recommandations durant l'enquête publique, sur lesquelles la municipalité statuera comme sur n'importe quelle opposition. A défaut de réglementation communale assurant une meilleure protection, sa décision ne pourra se fonder que sur l'art. 86 LATC. En bref, les objets qui présentent de l'intérêt au sens de l'art. 46 LPNMS ne rentrent dans la catégorie de ceux qui "méritent d'être conservés" (comme le dit l'art. 49 LPNMS) que s'ils sont mis à l'inventaire prévu par cette dernière disposition. e) On rappellera encore (v. p. ex. AC.2015.0335 du 19 octobre 2016, consid. 6) qu'à l'exception des notes "1" et "2" (qui impliquent une mise à l'inventaire), les notes attribuées dans le recensement architectural ont un caractère purement indicatif et informatif; elles ne constituent pas une mesure de protection (arrêts AC.2015.0153 du 15 septembre 2016 ; AC 2009.0209 du 26 mai 2010 consid. 2a; AC.2000.0026 du 4 juillet 2000; AC.2003.0216 du 23 juillet 2004 consid. 2b). Elles sont en revanche un élément d'appréciation important pour les autorités chargées de l'aménagement du territoire, notamment lors de l'adoption des zones à protéger prévues par l'art. 17 al. 1 LAT ou, dans la procédure de permis de construire, lorsque ces autorités appliquent les règles concernant l'intégration et l'esthétique des constructions ou statuent sur une autorisation cantonale spéciale (arrêts AC 2009.0209 précité consid. 2a ; AC.2008.0328 du 27 novembre 2009 consid. 4b et les arrêts cités). f) En l'espèce, le bâtiment des parcelles \*\*\*\*\* et \*\*\*\*\* figure en note \*3\* (objet d'intérêt local) au recensement architectural, où il est désigné comme "immeuble de rapport et dispositif urbain" (fiche 461).

## **E. 6**

Le recensement des parcs et jardins historiques du canton de Vaud a été réalisé dans le cadre d'un projet initié par la section suisse de l'ICOMOS (International Council on Monuments and Sites). Il ne s'agit pas à proprement parler d'un recensement architectural des constructions mais la jurisprudence considère que sa portée paraît comparable. L'inclusion dans le recensement n'équivaut ni à une mise à l'inventaire ni à un classement. Il s'agit d'une indication à l'intention des autorités chargées de la protection des monuments et des sites, permettant d'évaluer le besoin de protection en cas de risque d'atteinte (AC.2015.0153 du 15 septembre 2016; AC.2014.0129 du 7 décembre 2015 et les références citées). En l'espèce, le recensement des parcs et jardins historiques du canton de Vaud (<http://www.jardinshistoriques.vd.ch/territoire/jardinshistoriques/>) décrit à la rue St-Roch les éléments constitutifs suivants: "Ensemble de jardins de structure commune visible depuis la Rue St Roch en bordure ouest, clos sur rue par un muret rehaussé d'une grille. Les entrées sont marquées par des portails en fer encadrés de piliers, la végétation arbustive et les arbres visibles en avant de façade apportent une qualité visuelle sur la rue. P\*\*\*\*\* et \*\*\*\*\* (...), P\*\*\*\*\* et \*\*\*\*\*", deux autres bâtiments mitoyens présentent un cachet architectural et une qualité de façade. Une allée engravillonnée marque le pied de façade et permet de desservir les entrées de bâtiment. (...) En avant de façade, une cour

d'entrée et d'accès au bâtiment se compose d'une allée en pied de façade, de deux allées latérales depuis la rue qui délimitent des surfaces enherbées. Au centre, un cèdre majeur (1m diam.) est visible de loin depuis la rue. P\*\*\*\*\*, (...)" S'y ajoute la remarque générale suivante: "L'ensemble recensé présente un front de rue assez homogène et qualitatif, la mitoyenneté des bâtiments se retrouve dans la composition des jardins. P\*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, le jardin présente une qualité certaine de composition et de structure en cohérence avec la qualité des façades."

## **E. 7**

S'agissant de la clause générale d'esthétique, on rappellera tout d'abord la teneur de l'art. 86 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RSV 700.11): 1 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. 2 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. 3 Les règlements communaux doivent contenir des dispositions en vue d'éviter l'enlaidissement des localités et de leurs abords. " a) Selon la jurisprudence, l'application d'une clause d'esthétique ne doit pas aboutir à ce que, de façon générale, la réglementation sur les zones en vigueur soit vidée de sa substance. 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 une clause d'esthétique, en raison du contraste formé par le volume du bâtiment projeté, ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant. Il faut que l'utilisation des possibilités de construire réglementaires apparaisse déraisonnable. 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 101 Ia 213 consid. 6c p. 222 s.; 115 Ia 114 consid. 3d p. 119). 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 sa propre appréciation à celle de cette autorité, mais se borne à ne sanctionner que l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, la solution dépendant étroitement des circonstances locales (art. 98 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]; TF 1C\_450/2008 du 19 mars 2009; AC.2011.0065 du 27 janvier 2012 et les références). Ainsi, le Tribunal cantonal 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 (en dernier lieu: AC.2016.0096 du 17 février 2017; AC.2016.0055 du 6 décembre 2016; AC.2015.0307 du 22 novembre 2016; ég. p. ex AC.2012.0388 du 28 novembre 2013 consid. 6a et les références; AC.2013.0207 du 26 novembre 2013 consid. 3a; AC.2013.0258 du 19 novembre 2013 consid. 3a; AC.2012.0113 du 13 juillet 2012 et AC.2011.0065 précités). b) Conformément à l'art. 86 al. 3 LATC, la clause générale d'esthétique est en général reprise dans les règlements communaux. Elle est parfois complétée par des dispositions spéciales. Tel est le cas des art. 3 et 108 du règlement communal d'Yverdon-les-Bains, qui sont invoqués par les deux parties. Ces dispositions ont la teneur suivante : " Art. 3 – La qualité est prioritaire 1. Les

dispositions qualitatives du plan général d'affectation priment les dispositions quantitatives.

2. Les dispositions qualitatives ont trait à: - l'intégration de l'objet construit dans le site naturel ou bâti; - la recherche d'une architecture de valeur; - la prise en compte de facteurs favorisant l'urbanité et la sécurité; - la conservation et la réalisation d'espaces extérieurs significatifs; - la prise en compte et la maîtrise des nuisances sonores, visuelles et atmosphériques.

3. Les dispositions quantitatives traitent entre autres: - de la densité par les indices d'utilisation, d'occupation du sol et de masse; - des distances aux limites; - des périmètres d'implantation; - des hauteurs." Art. 108 – Espaces extérieurs privés bordant les rues

1. Les espaces extérieurs privés bordant les rues participent à la formation de l'identité de ces dernières.

2. Les éléments tels que murs, murets, verdure, etc., compris dans ces espaces doivent être préservés. Toutefois, les modifications nécessaires à l'aménagement d'accès sont en principe autorisées. Ces éléments pourront être complétés ou rétablis.

3. Lorsque le maintien ou le rétablissement de ces espaces est mis en question par l'obligation de créer des places de stationnement et qu'une solution de rechange n'est pas envisageable, la Municipalité peut accorder une dérogation à cette obligation selon les principes des articles 117 à 119." Le règlement communal prévoit encore des "règles physiques complémentaires" (art. 90 al. 1), dont l'art. 90 al. 2 prévoit qu'elles "priment sur les règles de la zone". Elles protègent notamment, en les désignant sur le plan des "données du site", les bâtiments et éléments de valeur architecturale (art. 95 et 96; on reconnaît sur le plan le Grand Hôtel des Bains, le Théâtre Benno Besson, etc) et les unités urbanistiques de valeur qui sont régies par l'art. 94 du règlement communal:

Article 94 - Définition et portée de la protection

1 Les unités urbanistiques de valeur répertoriées au plan des données du site sont protégées.

2 Leur structure urbanistique est préservée. L'ordre des constructions, les types d'implantations et la typologie des bâtiments sont respectés.

3 Les espaces extérieurs sont généralement respectés et mis en valeur fonctionnellement et spatialement.

L'une de ces unités urbanistiques de valeur, délimitée par le plan annexé, à la rue du Buron, a donné lieu à l'arrêt AC.2016.0005 du 3 mai 2016 où la Cour de droit administratif et public a confirmé le refus municipal d'autoriser la construction de plusieurs villas mitoyennes qui ne respectaient pas les types d'implantation du secteur caractérisé par de petits bâtiment en front de rue avec espaces de verdure à l'arrière. Dans une autre de ces unités urbanistiques de valeur, le tribunal a confirmé le permis de construire délivré pour la transformation d'une maison de style traditionnel en une maison de style contemporain en considérant que la protection portait essentiellement sur l'urbanisme du quartier (secteur Roger-de-Guimps) mais pas sur l'architecture des maisons, relativement disparate (AC.2008.0043 du 21 avril 2009). Le plan des "données du site" ne désigne aucun objet dans le tronçon central de la rue St-Roch où se trouve le bâtiment litigieux. Ce dernier ne fait donc pas partie des bâtiments et éléments de valeur architecturale au sens des art. 95 et 96 et le secteur n'est pas non plus une unité urbanistique de valeur (art. 94) au sens du droit communal.

## **E. 8**

En l'espèce, le litige porte sur le refus de la municipalité d'autoriser les places de parc projetées (au nombre de six, ou de quatre dans la variante postérieure à l'audience) et les interventions sur la rue Saint-Roch (déplacement des piliers, modification de l'ouverture). Dans sa réponse au recours, la municipalité invoque les art. 3.2 et 108 du règlement communal, dont la recourante se prévaut également.

a) Dans ses déterminations du 21 septembre 2016, la recourante fait valoir que la municipalité ne peut pas invoquer l'art. 3.2 du règlement communal, qui institue une hiérarchie des normes qualitatives sur les éléments

quantitatifs, parce que l'art. 108 ch. 2 du règlement précise bien, s'agissant des murs, murets, verdure etc., que les modifications nécessaires à l'aménagement des accès sont en principe autorisées. Selon la recourante, l'art. 3.2 du règlement communal ne saurait faire obstacle à une disposition particulièrement claire du règlement. On peut certes s'interroger sur la portée de la disposition programmatique de l'art. 3 du règlement communal ("la qualité est prioritaire"), qui semble instaurer une hiérarchie absolue qui permettrait à la municipalité de s'opposer à tout projet conforme au règlement communal sous couvert (par exemple) de "recherche d'une architecture de valeur": en réalité, cette disposition n'implique rien d'autre qu'une pesée d'intérêt entre les objectifs de protection qu'elle énumère au ch. 2 et les droits à bâtir que confèrent les dispositions qualifiées de quantitatives à son ch. 3. On ne peut cependant pas suivre la recourante quand elle croit pouvoir tirer de l'art. 108 ch. 2 du règlement communal le droit de construire les places de parc litigieuses au bénéfice de l'exception que prévoit cette disposition en faveur des modifications nécessaires à l'aménagement des accès. En effet, que l'aménagement d'un accès (soit une interruption du muret) puisse être "en principe" autorisé ne signifie pas que tout le jardin situé devant le bâtiment puisse être sans autres transformé en parking. b) La formulation incantatoire de l'art. 108 ch. 1 du règlement communal selon laquelle les espaces extérieurs "participent à la formation de l'identité" des rues est certes peu apte à l'instauration d'une norme juridique. On comprend cependant que le législateur communal entend préserver les espaces extérieurs privés bordant les rues, comme il le fait pour les éléments énumérés au ch. 2. On peut aussi déduire de l'art. 108 ch. 3 que dans la pesée des intérêts à effectuer, l'intérêt à la préservation des espaces extérieurs privés bordant les rues prend un poids plus important que l'intérêt à créer des places de stationnement. En définitive, l'art. 108 du règlement communal fournit à la municipalité une base légale suffisante pour trancher, le cas échéant, en faveur de la préservation des espaces bordant les rues. c) Quant à la pesée des intérêts que nécessite la situation, le tribunal a pu constater, en examinant les photographies versées au dossier puis en se rendant sur place, que le tronçon central de la rue Saint-Roch constitue, de part et d'autre de l'immeuble litigieux, un ensemble cohérent de constructions non contiguës que des jardins séparent de la rue. Cette configuration est particulièrement harmonieuse devant l'immeuble litigieux et son pendant sur la parcelle 2248, dont la symétrie est soulignée par la symétrie des deux portails, encadrés par des piliers, qui interrompent le muret surmonté d'une barrière. Peuvent également être pris en considération dans l'examen de la situation les éléments qui sont relevés dans le recensement architectural cantonal, dans l'inventaire fédéral ISOS et dans le recensement des parcs et jardins de l'ICOMOS. Même si ces inventaires et recensements n'ont pas de portée contraignante, ils constituent des éléments d'appréciation importants. Le recensement cantonal, qui attribue la note \*3\* (objet d'intérêt local) au bâtiment, désigne ce dernier comme "immeuble de rapport et dispositif urbain", ce qui souligne l'intérêt que présentent les aménagements qui le séparent de la rue. L'inventaire ISOS, qui qualifie le bâtiment d'impressionnante habitation de style néo-renaissance, relève la présence de jardins qui font le tour des constructions, séparées de la rue par des murs, des barrières et des haies dans un secteur de caractère très verdoyant. Instaurant un objectif de sauvegarde de la structure, il préconise précisément la sauvegarde de ces éléments. De même, le recensement des jardins (ICOMOS), tout en notant le cachet architectural et la qualité de façade du bâtiment, souligne que la mitoyenneté des bâtiments se retrouve dans la composition des jardins et que ce dernier présente une qualité certaine de composition et de structure en cohérence avec la qualité des façades. En définitive, on est en présence d'un espace sur la rue, d'une

végétation et d'un bâti qui forment un ensemble harmonieux et de qualité et qui mérite d'être préservé. Or, les projets visant successivement à l'aménagement de 6 et 4 places de parc portent une atteinte démesurée à cet ensemble, puisque le parking occupe quasiment tout l'espace de verdure qui se situe devant le bâtiment et nécessite de démolir une partie du muret qui sépare le jardin de la rue, ce qui a pour effet de briser la symétrie et l'harmonie du tout. Même si la deuxième variante présente une atteinte moindre puisqu'elle ramène l'ouverture du muret à 4 m., au lieu des 5,5 m. initiaux et prévoit de conserver le pilier gauche de l'entrée ainsi que le déplacement, 4 m. plus loin du pilier droit au lieu de la suppression des piliers et du portail qui servaient précédemment d'accès au bâtiment, elle ne respecte pas non plus l'équilibre que présente la propriété de la recourante. d) Enfin, l'atteinte que la décision municipale porte au droit de la propriété de la recourante ne paraît pas disproportionnée. Comme le rappelle la jurisprudence déjà citée (considérant 2 ci-dessus), une mesure de protection des monuments est incompatible avec la Constitution si elle produit des effets insupportables pour le propriétaire ou ne lui assure pas un rendement acceptable. En l'espèce, la décision attaquée n'entraîne que la renonciation à aménager des places de parc dans le jardin, ce qui ne porte qu'une atteinte limitée à la possibilité d'exploiter le reste du bâtiment. La recourante ne prétend pas le contraire. Dans ces conditions, c'est sans commettre d'abus ou d'excès de son pouvoir d'appréciation que l'autorité intimée a refusé d'autoriser les interventions sur la rue Saint-Roch et l'aménagement de places de parc devant l'immeuble.

#### **E. 9**

Vu ce qui précède, il n'est pas nécessaire d'examiner si le refus municipal pouvait aussi se fonder sur les motifs tirés de la protection du cèdre située devant le bâtiment. Le recours est ainsi rejeté et les décisions refusant la création de 6 et respectivement 4 places de parc sont confirmées, aux frais de la recourante, qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD). L'autorité intimée n'étant pas assistée d'un mandataire professionnel, il n'y a pas matière à allocation de dépens.

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