

# VD\_OMNI AC.2020.0120 vom 9. Dezember 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-12-09, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2020.0120](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0120)

FR: VD\_OMNI AC.2020.0120 du 9 décembre 2020

IT: VD\_OMNI AC.2020.0120 del 9 dicembre 2020

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Municipalité d'Orbe, B. \_\_\_\_\_, Direction générale des immeubles et du patrimoine | Recours contre l'octroi d'un permis de construire en Vieille Ville d'Orbe. - La surélévation des bâtiments existants est conforme au règlement communal (art. 15 RPAC). Ces bâtiments ne portent pas atteinte à la ligne des toitures. Les limites d'aménagement des combles prévues par le PDC, adopté avant l'entrée en vigueur de l'art. 17 al. 3 LATC, ne sont pas déterminantes en l'espèce. - Le toit plat prévu sur une partie de la toiture, constituant un élément de liaison entre les deux corps de bâtiment, représente moins de 20% de la toiture. Compte tenu de cette faible proportion, du fait que le toit plat est inséré au centre du projet entre deux toitures à pans plus élevées, qu'il est donc peu visible, et qu'il existe en vieille ville d'autres toitures de ce type autorisées après l'introduction dans le règlement communal de l'interdiction de toits plats, la Municipalité n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en autorisant la toiture projetée. - Le grief de perte de vue et d'ensoleillement du fait de la construction projetée est mal fondé. - Le grief lié à la clause d'esthétique n'est pas fondé. L'inscription de la Ville d'Orbe à l'ISOS, le classement du bâtiment du recourant comme monument historique, la note \*1\* dont il bénéficie au recensement architectural, et la note \*4\* attribuée au bâtiment objet du projet ne sont pas contraignants et n'induisent pas une protection particulière lorsqu'il s'agit de se prononcer sur l'octroi d'un permis de construire. Le projet s'intègre dans l'environnement bâti et satisfait aux exigences d'esthétique; il ne porte pas atteinte au site protégé de la vieille ville et ne met pas en péril les objectifs poursuivis par l'ISOS. Recours au TF admis (1C\_46/2021 du 27 janvier 2022).

## Erwägungen

### E. 1

Le recours a été déposé en temps utile (cf. art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36] et ordonnance du 20 mars 2020 sur la suspension des délais dans les procédures civiles et administratives pour assurer le maintien de la justice en lien avec le coronavirus [COVID-19 ; RS 73.110.4] ) devant l'autorité compétente (art. 92 al. 1 LPA-VD). Au surplus, le recourant ayant qualité pour agir (art. 75 LPA-VD) et le recours respectant les autres conditions formelles de recevabilité (cf. art. 79 al. 1 LPA-VD notamment), il y a lieu d'entrer en matière au fond.

### E. 2

Dans un premier grief d'ordre formel, invoquant une motivation lacunaire de la décision entreprise, le recourant fait valoir une violation de son droit d'être entendu. a) Les art. 33 ss LPA-VD concrétisent dans la loi les garanties consacrées aux art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et 27 al. 2 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01). D'après l'art. 42

al. 1 LPA-VD, la décision contient notamment l'indication des faits, des règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie (let. c). Le droit d'être entendu implique en particulier pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision, afin que l'intéressé puisse la comprendre et l'attaquer utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. L'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais elle peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 142 I 135 consid. 2.1; 141 V 557 consid. 3.2.1; 138 I 232 consid. 5.1; 137 II 266 consid. 3.2). La motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1; TF 2C\_1132/2018 du 21 janvier 2019 consid. 3.1).

b) En l'espèce, l'autorité intimée a procédé à une description des faits essentiels de la cause et a répondu aux arguments soulevés par le recourant. Elle a singulièrement exposé que les pièces au dossier suffisaient à retenir, dans le cadre du pouvoir d'appréciation qui lui appartient, que le projet pouvait bénéficier de l'octroi d'un permis de construire. Le recourant était en mesure de comprendre que l'argumentation qu'il avait développée dans le cadre de la procédure d'opposition n'avait pas été retenue et de contester la décision litigieuse en toute connaissance de cause, ce qu'il a d'ailleurs fait de manière fort développée. Le recourant ne peut donc valablement se prévaloir d'une violation de son droit d'être entendu. Quoi qu'il en soit, l'éventuel vice de procédure a pu être réparé au cours de la présente procédure de recours lors des échanges d'écritures et de l'audience d'inspection locale.

### **E. 3**

Selon l'art. 7 RPAC, la municipalité prend l'avis de la Commission d'urbanisme pour toutes les constructions ou les reconstructions importantes projetées dans la zone de la vieille ville. En l'occurrence, il a été établi lors de l'inspection locale que la municipalité n'a pas consulté sa commission ad hoc avant d'accorder le permis de construire litigieux. La question de savoir si le projet de la constructrice devait être qualifié d'important au sens de la disposition réglementaire précitée et nécessitait cette consultation spécifique peut rester ouverte. En effet, il ressort des pièces au dossier que la DGIP, Division monuments et sites, a été consultée en amont, au printemps 2019 déjà, dans le cadre d'une demande de préavis. Des représentants de ce service se sont rendus sur place le 20 février 2019. Ils ont ensuite examiné le projet modifié du 27 février 2019, avant d'émettre un préavis positif, par courrier du 5 mars 2019, sous réserve du respect de quelques remarques. Le représentant de la DGIP présent à l'audience a confirmé que son service avait été sollicité préalablement au dépôt de la demande de permis de construire. On peut donc admettre que l'absence de consultation de la Commission communale d'urbanisme reste sans conséquence en l'espèce et n'affecte pas la procédure qui s'en est suivie.

### **E. 4**

Sur le fond, en substance, le recourant fait grief au projet de ne pas respecter les dispositions garantissant la préservation du patrimoine architectural et historique, tant en ce qui concerne les bâtiments à transformer (plus particulièrement celui sis à la Grand-Rue 17 et 19) que la vieille ville médiévale d'Orbe en général, et singulièrement son propre bâtiment, situé à la Grand-Rue 16. Il dénonce une surélévation excessive des bâtiments existants du côté de la Grand-Rue et de la rue des Remparts, conduisant à des

rehaussements respectifs de 3 et 7 mètres, ainsi qu'un nombre d'étages habitables excédant les possibilités réglementaires et ne respectant pas la ligne des toits. Il critique également le toit plat prévu au centre du projet, de même que les ouvertures en toiture et les panneaux photovoltaïques, trop nombreux et ruinant l'unité des toitures caractéristiques de la vieille ville, telle que protégée par le Plan directeur communal d'Orbe (ci-après: le PDC), approuvé par le Conseil d'Etat le 18 juin 1993. Il s'inquiète également quant à la conservation des éléments de construction intérieurs de valeur historique, tels que les solivages. Le recourant estime que la quête par la constructrice d'une densification maximale et d'un rendement de même nature est contraire aux règles de préservation de la vieille ville et que la municipalité a mésusé ou abusé de son pouvoir d'appréciation en estimant que l'intérêt privé de la constructrice primait sur celui, public, tendant à la préservation du patrimoine.

## **E. 5**

a) S'agissant du nombre d'étages des constructions dans la zone de la vieille ville, l'art. 15 RPAC prévoit que les bâtiments auront au maximum deux étages sur rez-de-chaussée, soit trois niveaux (al. 1). La municipalité peut autoriser la construction de locaux habitables dans les combles en sus du nombre de niveaux autorisés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, pour autant que l'aspect de la toiture ne soit pas compromis (al. 2). Les lucarnes seront plus hautes que larges et leurs longueurs additionnées ne dépasseront pas un tiers de la toiture (al. 3). 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 (al. 4). 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 (al. 5). b) Dans le cas d'espèce, le projet ne prévoit aucun espace dédié à l'habitation au rez-de-chaussée. Que ce soit du côté de la Grand-Rue ou de la rue des Remparts, ce niveau est destiné à des places de parc, des locaux à vélos, des caves et des surfaces commerciales. La municipalité était donc fondée à autoriser trois étages sur rez-de-chaussée sur la base de l'art. 15 al. 4 RPAC, compte tenu de la volumétrie des bâtiments existants et des bâtiments avoisinants, ainsi que, en sus, l'aménagement de locaux habitables dans les combles selon l'art. 15 al. 2 RPAC. A cet égard, la Cour de céans a déjà eu l'occasion d'interpréter l'art. 15 al. 2 et 4 RPAC en ce sens que l'application cumulative de ces deux alinéas par la municipalité était admissible, car on pouvait concevoir que le législateur communal ait voulu permettre la réalisation de quatre étages lorsque la volumétrie des bâtiments le justifiait – comme c'est le cas en l'espèce (voir ci-après) –, ceci sans remettre en cause la possibilité des locaux habitables dans les combles (AC.2009.0288 du 21 septembre 2010 consid. 2b). S'agissant plus particulièrement de l'aménagement des combles habitables au sens de l'art. 15 al. 2 RPAC, sont prévus six velux de 78x140 cm sur le pan est du bâtiment donnant sur la Grand-Rue, ainsi que deux velux de 78x140 cm et une ouverture de 60x140 cm sur son pan ouest. Ces ouvertures sont toutes plus hautes que larges et représentent moins du tiers de la longueur de la toiture (4,68 m sur le pan est et 2,16 m sur le pan ouest, pour des pans d'environ 14,5 m chacun). Sur le pan ouest de la construction longeant la rue des Remparts sont prévus cinq velux de 78x140 cm et un velux de 130x140 cm. Egalement plus hauts que larges, leur longueur totale reste inférieure au tiers de la toiture (soit 5,2 m pour une toiture d'environ 20 m). On peut donc en déduire que les ouvertures en toiture respectent l'art. 15 al. 3 RPAC et qu'elles ne compromettent pas l'aspect de la toiture au sens de l'art. 15 al. 2 RPAC. On relèvera d'ailleurs à cet égard, d'une part, qu'à l'heure actuelle, la toiture du bâtiment implanté sur la

Grand-Rue comprend déjà cinq ouvertures sur son pan est et sept sur son pan ouest, et, d'autre part, qu'il ressort également de la vue aérienne de la vieille ville produite par la municipalité le 8 septembre 2020 qu'un grand nombre de bâtiments de la vieille ville comportent des ouvertures en toiture, sous une forme ou une autre. Certes, le recourant invoque le PDC (p. 36 ch. 3 let. h) prévoyant qu'il est permis d'aménager des combles, pour autant qu'ils constituent le prolongement de l'étage inférieur (duplex), afin de limiter les percements en toiture, les percements en pignon étant à privilégier. Le fait que le PDC limite les possibilités d'aménagement de combles au seul cas des duplex, ce qui n'est pas prévu en l'espèce, n'est pas déterminant. En effet, selon l'ancien art. 31 al. 2 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), en vigueur jusqu'au 31 août 2018, un plan directeur communal a une portée limitée : il constitue un simple plan d'intention servant de référence et d'instrument de travail pour les autorités cantonales et communales qui n'a pas force obligatoire (cf. arrêts TF 1C\_852/2013 du 4 décembre 2014 consid. 3.2; 1P.513/1997 du 15 avril 1998 consid. 1c/bb publié in RDAF 1998 I 318; 1C\_289/2007 du 27 décembre 2007 consid. 5.2; voir aussi CDAP AC.2014.0129 du 7 décembre 2015 consid. 3a). Ensuite de l'entrée en vigueur de la révision de la LATC au 1<sup>er</sup> septembre 2018, l'art. 17 al. 3 LATC prévoit désormais que les nouveaux plans directeurs communaux sont contraignants pour les autorités cantonales et communales. Le contenu du PDC de la Commune d'Orbe, qui date de 1993, n'est donc pas décisif en l'espèce et le recourant ne saurait s'en prévaloir. Le recourant ne saurait ainsi valablement contester le nombre d'étages habitables prévus par la construction. Il ne peut non plus soutenir que le projet conduit à un rehaussement excessif qui porte atteinte à la ligne des toitures. Certes, lors de l'inspection locale, le recourant a relevé à juste titre que les bâtiments sis à la Grand-Rue 21 et 23 atteignent une hauteur à la corniche inférieure d'environ 1 m à celle du bâtiment projeté. Le tribunal a cependant également constaté que la hauteur à la corniche de la construction litigieuse aux numéros 17 et 19 correspondait à quelques centimètres près à celle de plusieurs bâtiments voisins, notamment ceux situés à la Grand-Rue 9, 11 et 13. Il a en outre observé qu'en face du projet, sur la parcelle n° 462 sise à la Grand-Rue 20, était érigé un immeuble comportant également quatre étages habitables au-dessus du rez-de-chaussée. Lors de l'inspection locale, le représentant de la DGIP a certes déclaré que l'ajout d'un étage n'était pas anodin, mais il a également constaté que la typologie de trois niveaux en dessus du rez-de-chaussée du côté impair de la Grand-Rue était relativement fréquente et qu'en fin de compte, l'ajout d'un étage pouvait être admis. La municipalité a par ailleurs confirmé que le projet respectait la ligne des corniches de la rue à plus ou moins 1 mètre près. On relèvera encore que, du côté de la rue des Remparts, les gabarits du projet montrent un faîte dans la lignée des bâtiments contigus situés au nord et que le bâtiment situé sur la parcelle n° 427 comporte également trois étages sur rez-de-chaussée, ainsi que des combles, munis de deux lucarnes. Le tribunal a ainsi pu constater que la volumétrie des bâtiments existants autorisait l'ajout d'un étage supplémentaire, dans la mesure où le projet litigieux s'inscrit dans le gabarit de plusieurs bâtiments voisins existants à la Grand-Rue. c) Quant au grief tiré d'une "surdensification" due à la prétendue volumétrie disproportionnée du projet guidé par la volonté du rendement, il doit être également écarté. Le Tribunal fédéral a rappelé que l'exploitation maximale des possibilités de construire correspond à un intérêt public, car la politique suisse de l'aménagement du territoire vise à orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti par une utilisation mesurée du sol et à créer un milieu bâti compact (cf. art. 1 al. 2 let. a bis et b LAT [loi fédérale du 22 juin 1979 sur

l'aménagement du territoire ; RS 700); consid. 4.4, publié aux ATF 145 I 52 consid. 4.4 ; 142 II 100 consid. 4.6; TF 1C\_233/2016 du 20 janvier 2017 consid. 5.3). Contrairement à ce que laisse entendre le recourant, le fait que la basse ville d'Orbe connaisse un développement important ne permet pas pour autant de conclure que tout projet impliquant une densification du terrain constructible en vieille ville soit à proscrire.

## **E. 6**

Le recourant conteste également la conformité du projet à l'art. 16 al. 1 RPAC, selon lequel "les étages en attique et les toits plats ne sont pas autorisés" dans la zone de la vieille ville. Le projet litigieux prévoit en effet un toit plat sur une partie de la toiture de la construction projetée. Il s'agit cependant d'un élément de liaison entre deux corps de bâtiment, abritant une voie de circulation verticale, avec un ascenseur et des escaliers. D'une surface relativement modeste (8.5x8.5 m environ, soit 72 m<sup>2</sup>), cette portion de toit plat représente moins de 20% de l'ensemble de la toiture, qui s'étend sur environ 390 m<sup>2</sup>, selon les estimations des assesseurs spécialisés. Force est ainsi d'admettre que ces proportions sont peu importantes. En cela, la présente cause se distingue de celle jugée par la Cour de céans dans la cause (AC.2009.0288 du 21 septembre 2010 précité consid. 2b et c), dans laquelle le recours contre un permis de construire délivré par la Municipalité d'Orbe avait été admis en raison de la présence d'une toiture plate. Celle-ci était cependant plus imposante puisqu'elle représentait le 30% de la toiture. En outre et surtout, il s'agissait d'une toiture partiellement plate en ce sens que "la partie supérieure du faîte [était] ainsi tronquée, les pans est et ouest du toit ne se rejoignant pas dans un faîte unique". Or, en l'espèce, le projet litigieux – qui reprend la typologie de la toiture du bâtiment existant – diffère de celui qui a fait l'objet de l'arrêt précité en ce sens qu'il prévoit à chacun des deux corps du bâtiment sa propre toiture à deux pans se rejoignant au faîte. Dans l'arrêt précité, le tribunal avait en outre constaté que la toiture plate était visible du sol, notamment à l'entrée d'Orbe depuis la route venant d'Yverdon, et que sa forme particulière devait également être perceptible depuis l'esplanade du Château (consid. 2c). Une telle exposition significative aux regards n'a pas été constatée dans la présente cause, dans la mesure où cette surface plate ne sera pas visible depuis la rue, même si le recourant a prétendu que la toiture plate serait visible depuis les étages de certains immeubles environnants. On relèvera à cet égard que la plateforme plane est insérée au centre du projet, entre deux toitures à deux pans qu'elle relie. D'une hauteur de 15,01 m, la plateforme est moins haute que les toitures à pans qui la séparent de la Grand-Rue et de la rue des Remparts, qui culminent à des hauteurs respectives de 17,47 et 16,45 m. Cette configuration réduit considérablement l'impact visuel de la portion du toit plat, qui sera en quelque sorte "cachée". A titre anecdotique, on notera encore que le mode de circulation vertical choisi par le projet litigieux reproduit le système constaté sur la parcelle n° 427, au Passage du Four n° 2 et 4, où une telle voie est aménagée dans une tour, elle aussi munie d'un toit plat. Au vu de ce qui précède, la municipalité n'a donc pas commis un excès ou un abus de son large pouvoir d'appréciation en autorisant la toiture du projet litigieux. A cela s'ajoute que, lors de l'inspection locale, la municipalité avait déclaré que des toitures partiellement plates avaient déjà été autorisées dans la Grand-Rue et qu'il s'agissait d'une pratique courante. On peut constater que selon la vue aérienne des toitures en zone vieille ville produite le 8 septembre 2020 par la municipalité, il existe en effet un nombre important de toitures plates, telles que liaisons ou terrasses, par exemple. La municipalité a affirmé que selon ses archives, sur la trentaine de toits concernés, une dizaine avait fait l'objet de permis de construire délivrés après 1991, date de l'introduction dans le règlement communal de l'interdiction de telles toitures. Il n'y a aucune raison de mettre en

doute les déclarations de la municipalité. Il sied donc de reconnaître avec l'autorité intimée que la toiture plate projetée ne constitue pas une exception. Les déterminations du recourant du 6 octobre 2000 ne conduisent pas à une conclusion différente. Cela étant, au vu des circonstances particulières du cas d'espèce, et la municipalité n'ayant pas exprimé la volonté d'appliquer strictement à l'avenir l'art. 16 al. 1 RPAC, la constructrice peut être mise au bénéfice du principe de l'égalité dans l'illégalité (ATF 139 II 49 consid. 7.1 ; 136 I 65 consid. 5.6 ; cf. aussi TF 2C\_1098/2016 du 27 avril 2018 consid. 7.1 ; 1C\_436/2014 du 5 janvier 2015 consid. 5.1). Il appartiendra cependant à la municipalité de modifier son règlement afin de l'adapter à sa pratique.

#### **E. 7**

Le recourant invoque ensuite une perte de vue, d'ensoleillement et de luminosité pour l'immeuble dont il est propriétaire à la Grand-Rue 16. Il n'indique pas quelle disposition (légale ou réglementaire) lui garantirait un droit à la vue. D'une manière générale, le droit à la vue n'est pas protégé en droit public, si ce n'est indirectement au travers des règles de police des constructions fixant la distance à respecter entre bâtiments et limites de propriété voisine, ainsi que la hauteur des constructions, qui ne prêtent pas à la critique dans le cas d'espèce (TF 1C\_413/2019 du 24 mars 2020 consid. 6 ; 1C\_279/2017 du 27 mars 2018 consid. 4.5.2). En effet, si l'existence d'un droit à la vue devait être reconnue, il serait difficile sinon impossible de mener à bien des mesures d'urbanisation, tant il est vrai que la réalisation de nouvelles constructions a souvent pour conséquence de porter atteinte à la vue dont jouissent les voisins. La perte d'une vue résultant d'une situation de fait provisoire, liée au fait que les propriétaires des parcelles voisines n'ont pas exploité tout ou partie du potentiel constructible prévu par la réglementation communale, n'est prohibée en aucune manière par le droit public. Tout propriétaire qui acquiert un bien-fonds dans une zone à bâtir doit s'attendre à ce que les parcelles voisines puissent être construites selon les mêmes possibilités réglementaires que celles dont il bénéficie, même si ces possibilités sont ultérieurement modifiées pour prévoir une densification. Il n'existe en définitive pas de base légale qui permettrait à une municipalité d'une commune vaudoise, dans le cadre d'une procédure relative à un permis de construire, d'exiger la diminution du volume d'un bâtiment ou une modification de son implantation afin de garantir le respect d'un ensoleillement minimum pour les habitants d'une parcelle voisine (AC.2017.0313 du 20 janvier 2020 consid. 5b/cc ; AC.2018.0414 du 16 juillet 2019 consid. 2c ; AC.2016.0126 du 13 avril 2017 consid. 5 et les références citées). Quant à la perte d'ensoleillement et de luminosité, elle n'est pas non plus protégée par une disposition du règlement communal. Il n'existe en outre pas de base légale qui permettrait à une municipalité d'une commune vaudoise d'exiger la diminution du volume d'un bâtiment ou une modification de son implantation afin de garantir le respect d'un ensoleillement minimum pour les habitants d'une parcelle voisine (AC.2017.0313 du 20 janvier 2020 consid. 5b/cc ; AC.2016.0297 du 20 mars 2017 consid. 5d). Le grief du recourant relatif à la perte de vue, d'ensoleillement et de luminosité est en conséquence infondé.

#### **E. 8**

Le recourant conteste en outre le permis de construire octroyé au motif que la construction projetée contreviendrait aux règles liées à l'esthétique, à l'intégration dans l'environnement bâti et à la protection du patrimoine, notamment compte tenu de l'inscription de la Ville d'Orbe à l'ISOS et de la protection spécifique dont bénéficient certains bâtiments des environs, dont celui lui appartenant, classé monument historique, ainsi que celui sis à la

Grand-Rue 17 et 19, gratifié de la note \*4\* au recensement architectural cantonal. a) aa) 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). Sur le plan communal, l'art. 63 RPAC stipule que la municipalité peut prendre toutes les mesures pour éviter l'enlaidissement du territoire communal (al. 1), précisant que 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. 2).

bb) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une construction ou une installation s'intègre dans l'environnement lorsque son implantation et ses dimensions n'affectent ni les caractéristiques ni l'équilibre du site et si, par sa forme et les matériaux utilisés, elle en respecte l'originalité (TF 1C\_520/2012 du 30 juillet 2013 consid. 2.2; 1C\_450/2008 du 19 mars 2009 consid. 2.4). 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 ; 115 Ia 363 consid. 2c; TF 1C\_639/2018 et 1C\_641/2018 du 23 septembre 2018 consid. 3.1.4 ; CDAP AC.2017.0155 du 26 mars 2018 consid. 3). L'application de la clause d'esthétique ne doit pas aboutir à ce que la réglementation de la zone en vigueur soit vidée de sa substance. Une intervention des autorités dans le cas de la construction d'un immeuble réglementaire qui 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 l'art. 86 LATC 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. 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 telle 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 (ATF 115 Ia 114 consid. 3d, 363 consid. 3a, 101 Ia 213 consid. 6c; TF 1C\_521/2018 du 3 septembre 2019 consid. 4.1.2 ; 1C\_610/2018 du 12 juin 2019 consid. 5.1.2 ; 1C\_360/2018 du 9 mai 2019 consid. 4.1.2 et les références; AC.2013.0478 du 3 septembre 2014 consid. 1a/cc et les références citées ; Benoît Bovay et al., Droit fédéral et vaudois de la construction, 4 e éd., Bâle 2010, n. 2.1.1 ad art. 86 LATC). Dès lors que l'autorité municipale dispose d'un large pouvoir d'appréciation, le tribunal 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 sanctionner l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, la solution dépendant étroitement des circonstances locales (art. 98 LPA-VD; arrêts TF 1C\_639/2018, 1C\_641/2018 précité consid. 3.1.3; 1C\_360/2018 du 9 mai 2019 consid. 4.1.3). Dans sa jurisprudence récente, le Tribunal

fédéral accorde d'ailleurs un poids toujours plus important à l'autonomie communale. La Haute Cour a confirmé que lorsqu'en réponse à une demande d'autorisation de construire, l'autorité communale interprète son règlement en matière de construction et apprécie les circonstances locales, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulièrement importante que l'autorité de recours ne contrôle qu'avec retenue. C'est le cas notamment lorsqu'il s'agit de savoir si une construction ou une installation est de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue. Ainsi, dans la mesure où la décision communale repose sur une appréciation soutenable des circonstances pertinentes, l'instance de recours doit la respecter. En dépit de son pouvoir d'examen complet, l'instance de recours ne peut ainsi intervenir, et le cas échéant substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité communale, que pour autant que cette dernière procède d'un excès du pouvoir d'appréciation, notamment parce qu'elle est guidée par des considérations étrangères à la réglementation pertinente ou encore ne tient pas ou incomplètement compte des intérêts et autres éléments pertinents en présence, à l'instar des objectifs poursuivis par le droit supérieur, en particulier en matière d'aménagement du territoire (cf. ATF 145 I 52 consid. 3.6; arrêt TF 1C\_540/2016 du 25 août 2017 consid. 2.2 publié in JdT 2017 I 303; OLIVER SCHULER, *Kognition zwischen Rechtsweggarantie und Gemeindeautonomie in bau- und planungsrechtlichen Verfahren*, 2015, p. 75 ss).

A fortiori, l'autorité de recours doit-elle sanctionner l'appréciation communale lorsque celle-ci contrevient au droit supérieur, viole les principes constitutionnels d'égalité de traitement et de proportionnalité ou encore apparaît objectivement insoutenable - et partant arbitraire (cf. ATF 145 I 52 consid. 3.6 p. 59; arrêt TF 1C\_639/2018, 1C\_641/2018 précité consid. 3.1.3 ; 1C\_92/2015 du 18 novembre 2015 consid. 3.1.3 et les références; pour une définition de l'arbitraire, voir ATF 141 IV 305 consid. 1.2).

b) L'ISOS fait partie des inventaires d'objets d'importance nationale que l'art. 5 de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) charge le Conseil fédéral d'établir. L'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que cet 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 (art. 6 al. 1 LPN). En cas de tâches cantonales ou communales, la protection des sites construits est assurée par le droit cantonal ou communal pertinent, notamment par le plan directeur et les plans d'affectation communaux. Les cantons et les communes ont l'obligation de prendre en compte les objectifs de protection poursuivis par l'ISOS lors de l'adoption d'un nouveau plan d'affectation (cf. TF 1C\_488/2015 du 24 août 2016 consid. 4.5.5). Ainsi, les objectifs de l'ISOS ne sont pas directement applicables ni contraignants lorsque, comme en l'espèce, le litige concerne l'octroi d'un permis de construire. Ils pourront toutefois être pris en considération dans la pesée des intérêts et dans l'interprétation des dispositions cantonales et communales pertinentes, notamment celles relatives à la clause d'esthétique, quand bien même l'ISOS n'a pas encore été transcrit dans les normes correspondantes (TF 1C\_308/2017 du 4 juillet 2018 consid. 3.2.2; 1C\_226/2016 du 28 juin 2017 consid. 4.3 ; 1C\_452/2016 du 7 juin 2017 consid. 3.3; arrêts AC.2015.0089 du 11 novembre 2015 consid. 3a/dd; AC.2014.0166 du 17 mars 2015 consid. 2a/bb).

c) A teneur de l'art. 4 al. 1 LPNMS, sont protégés tous les objets immobiliers, soit tous les territoires, paysages, sites, localités, immeubles qui méritent d'être sauvegardés en raison de l'intérêt général, notamment esthétique, historique, scientifique ou éducatif qu'ils présentent. Ils peuvent être mis au bénéfice d'une protection générale (art. 4ss LPNMS), mis à l'inventaire (art. 12ss LPNMS), ou bénéficier d'un classement (art. 20ss LPNMS). Les

monuments historiques et les antiquités peuvent également être mis au profit d'une protection générale (art. 46 LPNMS), mis à l'inventaire (art. 49 LPNMS) ou classé (art. 52 LPNMS). Selon l'art. 46 al. 2 LPNMS, sont également protégés les terrains contenant des monuments historiques et des antiquités, ainsi que leurs abords. Le recensement architectural, qui trouve son fondement dans le règlement d'application de la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (RLPNMS; RSV 450.11.1), implique l'attribution de notes (v. à ce sujet " Recensement architectural du canton de Vaud ", plaquette du SIPAL éditée en novembre 1995 puis en mai 2002), 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. L'attribution de la note \*1\* signifie qu'il s'agit d'un immeuble d'importance nationale qui doit être conservé dans sa forme et sa substance. La note \*4\* vise quant à elle les objets bien intégrés par leur volume, leur composition et souvent encore leur fonction. Les objets de cette catégorie forment en général la majorité des bâtiments d'une localité. Ils sont donc déterminants pour l'image d'une localité et constitutifs du site. A ce titre, leur identité mérite d'être sauvegardée. A l'exception des notes \*1\* et \*2\* (qui impliquent une mise à l'inventaire), les notes attribuées ont un caractère purement indicatif et informatif; elles ne constituent pas une mesure de protection (AC.2009.0209 du 26 mai 2010; AC.2003.0216 du 23 juillet 2004). 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 let. c 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 (cf. TF 1C\_493/2016 du 30 mai 2017 consid. 2.5 et 2.6; AC.2017.0279 du 17 octobre 2018 consid. 3f/ee et les réf. cit.).

d) En l'espèce, selon la fiche ISOS, le projet s'inscrit dans le périmètre P1 de la Ville d'Orbe, qui présente des caractéristiques spatiales et historico-architecturales ainsi qu'une signification prépondérantes justifiant un objectif de sauvegarde « A », lequel préconise la sauvegarde de la substance. Le bâtiment propriété du recourant est classé en tant que monument historique (et bénéficie accessoirement d'une note \*1\* au recensement architectural cantonal) et le bâtiment sis à la Grand-Rue 17 et 19, appelé à être rénové, est gratifié d'une note \*4\* au recensement architectural cantonal. Toutefois, comme développé supra, les objectifs fixés par l'ISOS ne sont pas contraignants lorsqu'il s'agit de se prononcer sur l'octroi d'un permis de construire. Les notes attribuées par le recensement architectural cantonal ne constituent pas non plus des mesures de protection, étant précisé que les notes \*1\* et \*2\* induisent une mise à l'inventaire ou un classement, qui eux impliquent une protection. Ces éléments interviendront dans l'appréciation de l'intégration et l'esthétique du projet et la pesée des intérêts en présence. Lors de son inspection locale, le tribunal a constaté que selon les gabarits posés, la hauteur à la corniche du bâtiment projeté du côté de la Grand-Rue correspondra à quelques centimètres près à la hauteur à la corniche des bâtiments avoisinants, notamment ceux situés aux nos 9, 11 et 13. A l'instar des observations faites par le représentant de la DGIP, il a été relevé que la typologie de trois étages, plus combles, au-dessus du rez-de-chaussée était relativement fréquente du côté impair de la Grand-Rue. Le tribunal a également constaté qu'en face du projet, sur la parcelle n o 462 sise à la Grand-Rue 20, s'élevait un immeuble de quatre étages habitables. Il a en outre observé que les marquises des rez-de-chaussée et les corniches le long de la Grand-Rue étaient à des hauteurs variées - ce qui donnait à la rue un aspect « très animé » - ,

et que les différentes façades de la Grand-Rue étaient relativement hétéroclites. Dans la synthèse CAMAC du 18 novembre 2019, la section monuments et sites de la DGIP a certes indiqué qu'il s'agissait d'une transformation lourde et que la surélévation prévue faisait perdre aux bâtiments l'échelle caractéristique de l'époque de leur érection. Elle a toutefois ajouté que les transformations successives antérieures en avaient déjà altéré en bonne partie l'architecture. Forte de ces constats, la DGIP a conclu que la surélévation envisagée était acceptable dans la mesure où elle ne proposait pas un gabarit qui remettait en question celui de la rue en général ou des maisons voisines, et que la réalisation du projet ne porterait pas atteinte au bâtiment ni au site protégé, hormis les loggias prévues aux étages sur la Grand-Rue, qui devaient être absolument évitées. La constructrice s'est pliée à cette exigence et a renoncé à cet aménagement dans le projet rectifié soumis à enquête complémentaire, à la suite de quoi la DGIP, dans sa deuxième synthèse CAMAC du 2 mars 2020, n'a plus formulé de remarque à l'encontre du projet. Du côté de la rue des Remparts, si le projet implique une élévation relativement importante par rapport aux bâtiments existants sur les parcelles n°s 423 et 425, il n'en demeure pas moins qu'il s'intègre dans l'environnement bâti de la rue, plusieurs bâtiments environnant possédant également quatre étages habitables et/ou des faîtes à hauteur comparable (cf. notamment bâtiments érigés sur les parcelles n°s 422, 427 et 439). Quant à la construction prévue sur la parcelle n° 426, elle reste plus basse, à l'instar de celle qui existe actuellement. S'agissant des ouvertures en toiture, il en existe déjà plusieurs sur la toiture actuelle, tout comme sur bon nombre de toitures de la vieille ville (cf. consid. 5b); il en va de même de la portion de toiture plate (élément de liaison entre deux corps de bâtiment) insérée entre deux toitures à deux pans et dont l'impact visuel sera, comme on l'a vu (consid. 6), très faible. Tous ces éléments s'intégreront donc dans l'environnement bâti. A cela s'ajoute que, selon les observations faites lors de la vision locale, les différentes façades qui donnent sur la Grand-Rue sont relativement hétéroclites et les marquises des rez-de-chaussée sont à des hauteurs variées, tout comme les hauteurs aux corniches. Le tribunal considère, à l'instar de l'autorité cantonale spécialisée dans la protection du patrimoine et de la municipalité, que le projet litigieux ne mettrait ainsi pas en péril les objectifs de protection poursuivis par l'ISOS et qu'il s'intégrera avec les gabarits des bâtiments voisins. Comme l'a relevé la DGIP, la surélévation est acceptable dans ce sens que le projet ne propose pas un gabarit qui remet en question celui de la rue en général et des maisons voisines en particulier. A noter que le projet litigieux est de nature à améliorer l'esthétique et l'intégration du bâtiment existant, qui donne sur la rue des Remparts (qui a reçu la note de \*6\* au recensement architectural), unanimement qualifié de "verrue". d) Le recourant ne peut pas non plus tirer d'arguments du caractère qu'il juge inesthétique des panneaux photovoltaïques. L'art. 18a al. 4 LAT consacre le principe de la primauté de l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur des constructions existantes ou nouvelles sur les aspects esthétiques. Cette disposition est directement applicable (JÄGER, in Commentaire pratique LAT: Autorisations de construire, protection juridique et procédure, 2020, n° 7 ad art. 18a LAT; cf. également FIGUET/DYENS, Analyse critique de l'art. 18a LAT révisé: genèse, conditions d'application et portée, RDAF 2014 I p. 502). Elle s'applique partout où il faut apprécier, à l'occasion d'une demande d'autorisation de construire comprenant une installation solaire, des questions relevant notamment de l'intégration architecturale ou de l'application de clauses générales d'esthétique de la législation cantonale ou communale en matière de constructions (JÄGER, op. cit. , n° 60). Cette règle a pour conséquence qu'en cas de pesée des intérêts, celui à promouvoir l'énergie solaire l'emporte en principe. Le refus de

l'autorisation de construire pour des considérations esthétiques n'est dès lors admissible que dans des cas très exceptionnels et devra être particulièrement bien justifié par la présentation et la discussion des intérêts opposés jugés prépondérants dans le cas concret, une mention générale ("mauvaise intégration" ou "nuît à l'apparence") ne suffisant pas (ibidem, n° 61). En d'autres termes, l'art. 18a al. 4 LAT restreint la marge d'appréciation des autorités délivrant les autorisations de construire (JÄGER, op. cit., n° 61). Ce n'est qu'en présence d'une atteinte majeure à un bien culturel ou à un site naturel d'importance cantonale ou nationale que l'autorisation de poser des panneaux solaires pourrait être refusée (TF 1C\_544/2019 du 3 juin 2020 consid. 3.1.1 ; AC.2014.0167 du 28 juillet 2015 consid. 4d). Dans le cas d'espèce, il n'y a pas lieu d'admettre que les panneaux photovoltaïques – peu visibles depuis la rue – prévus par le projet ne porteraient pas une atteinte à la protection du patrimoine à ce point grave qu'elle conduirait à déroger à la primauté de l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur les aspects esthétiques. Certes, le bâtiment du recourant présente des qualités esthétiques, architecturales et historiques remarquables, qui lui ont valu d'être classé monument historique et qui implique sa protection, ainsi que celle ses abords. Cependant, la construction projetée ne les met nullement en péril (cf. consid. 8a/bb supra). En effet, le projet respecte la ligne de toits de la vieille ville et le volume de la toiture s'intègre dans l'environnement bâti. La façade, composée d'un alignement de six fenêtres à double battants munies de volets à jalousie à chaque étage, reprend la modénature du bâtiment actuel, avec un marquage de la marquise actuelle du côté de la Grand-Rue. Les abords de la propriété du recourant ne se trouvent donc pas altérés ni dénaturés du fait du projet litigieux. e) Dès lors qu'il a été constaté que le projet respectait la réglementation communale, s'opposer à sa construction sur la base de l'art. 86 LATC ne pourrait intervenir qu'en présence d'un intérêt public prépondérant à la protection du patrimoine, qui n'est pas le cas en l'espèce. La construction projetée n'affecte en effet ni les caractéristiques ni l'équilibre du site, au sens de la jurisprudence. Il n'existe pas d'intérêt public ou privé prépondérant qui imposerait de considérer qu'une utilisation conforme des possibilités de construire serait déraisonnable. Il résulte de ces considérations que l'autorité intimée n'a pas abusé ni mésusé de son pouvoir d'appréciation en considérant que la construction litigieuse s'intégrait dans l'environnement bâti et présentait une esthétique satisfaisante. L'autorité intimée a procédé à une appréciation circonstanciée des différents éléments au dossier et a correctement mis en balance les intérêts en présence. Elle n'a pas fait preuve d'arbitraire, dans le sens où sa décision ne viole pas gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, pas plus qu'elle ne contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le fait que le recourant propose d'autres solutions pour aménager les parcelles concernées par le projet ne suffit pas à rendre la solution acceptée par l'autorité intimée arbitraire (ATF 144 I 170 consid. 7.3 ; arrêt TF 1C\_228/2018 du 18 juillet 2019 consid. 9.1). Le tribunal, qui doit faire preuve de retenue afin de respecter l'autonomie communale, n'a donc aucun motif de remettre en cause l'appréciation de l'autorité intimée s'agissant de l'intégration et de l'esthétique du projet litigieux. Le projet ne portera pas atteinte au site protégé de la vieille ville, si bien que les objectifs poursuivis par l'ISOS ne seront pas mis en péril. Mal fondé, le grief tiré de la violation de la clause d'esthétique doit être écarté.

## **E. 9**

Les préoccupations du recourant quant à la sauvegarde des éléments intérieurs anciens, tels que les solivages, ne permettent pas non plus de remettre en question le bienfondé du permis de construire octroyé. D'une part en effet, il ressort de la synthèse CAMAC que la

section archéologique de la DGIP a délivré l'autorisation spéciale de sa compétence sous réserve qu'une fouille archéologique soit entreprise dans l'emprise des travaux (sous-sol et élévations). D'autre part, la section monuments et sites de la DGIP a estimé que les transformations intérieures n'appelaient pas de remarques et a pris acte du fait que les éléments visiblement anciens seraient maintenus. Ceci a d'ailleurs été confirmé lors de l'inspection locale par l'architecte, qui a spécifié que la structure du bâtiment existant serait conservée, précisant que le bâtiment serait réhabilité, et non démoli. Il ressort en outre de la synthèse CAMAC que le restaurant, le magasin et le laboratoire, ainsi que les logements des étages, ne présentent strictement aucun intérêt historique ou architectural.

#### **E. 10**

Enfin, le grief du recourant tiré de la Convention européenne du paysage (RS 0.451.3, en vigueur pour la Suisse depuis le 1<sup>er</sup> juin 2013) n'est pas mieux fondé, dès lors que la mise en oeuvre de ce texte, de caractère programmatique, est du ressort des seuls Etats membres. Le recourant se contente de s'y référer de manière générale, sans indiquer en quoi la Convention pourrait s'opposer, dans le cas concret, à la planification litigieuse (cf. TF, arrêt 1C\_242/2014 du 1<sup>er</sup> juillet 2015 consid.3.2)

#### **E. 11**

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision entreprise confirmée. Succombant, le recourant supportera les frais de la cause et n'a pas droit à des dépens. Il versera en outre des dépens à la Commune d'Orbe, qui est assistée d'un mandataire professionnel (art. 49, 55, 91 et 99 LPA-VD).

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