

VD_OMNI AC.2015.0153 vom 15. September 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-09-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2015.0153

FR: VD_OMNI AC.2015.0153 du 15 septembre 2016

IT: VD_OMNI AC.2015.0153 del 15 settembre 2016

Regeste

JAQUET/Municipalité de Lausanne, Service Immeubles, Patrimoine et Logistique, PITTET, MOUVEMENT POUR LA DÉFENSE DE LAUSANNE | Admission du recours contre le refus, fondé sur la clause d'esthétique, d'un projet réglementaire . Rappel des moyens à disposition de l'autorité en matière de protection des monuments. Le bâtiment existant, figurant au recensement architectural avec la note 4 dans un environnement déjà hétéroclite, ne justifie pas le refus du projet dans un secteur où le législateur communal a résolu d'autoriser des bâtiments d'un volume important. Le projet est d'ailleurs moins élevé que la surélévation récemment autorisée du bâtiment voisin. Recours au TF admis (1C_493/2016 du 30 mai 2017).

Erwägungen

E. 1

L'autorité intimée refuse le projet de démolition et de construction nouvelle que la recourante requiert d'être autorisée à réaliser sur sa parcelle pour les motifs suivants: le bâtiment ECA 4407 existant doit être conservé; par ailleurs, la construction projetée à sa place (que l'autorité intimée estime par ailleurs réglementaire) ne s'intégrerait pas au quartier.

E. 2

Sont également protégés les terrains contenant ces objets et leurs abords.

E. 3

Sur la base de ce préavis, la Municipalité peut imposer des restrictions au droit de bâtir et interdire les constructions, transformations ou démolitions.

E. 4

Elle peut, également, lorsqu'un ensemble bâti est identifié et qu'il s'agit, notamment, d'éviter une rupture du tissu bâti existant, préserver la volumétrie générale d'ensemble, le rythme du parcellaire, la composition verticale et horizontale des façades, les formes de toiture, ainsi que les aménagements des espaces libres. Comme le tribunal l'a déjà constaté (AC.2008.0324 du 15 novembre 2010 déjà cité; AC.2012.0037 du 3 juillet 2015, consid. 4 in fine), l'art. 73 RPGA., à l'instar de l'art. 86 LATC (clause générale d'esthétique et d'intégration des constructions), définit de manière particulièrement large les objets susceptibles d'être protégés et ne fixe pratiquement aucun cadre aux mesures qui peuvent être imposées par la municipalité, lesquelles peuvent aller jusqu'à l'interdiction de construire, de transformer ou de démolir. Une base légale aussi large exige que l'on se montre rigoureux lors de la pesée des intérêts en présence et dans l'examen de la proportionnalité de la limitation par rapport aux buts poursuivis et à l'objet de la protection

(arrêt AC.2009.0209 du 26 mai 2010 consid. 3a avec renvoi aux ATF 115 Ia 363 consid. 2c p. 366; 97 I 639 consid. 6b p. 642; cf. aussi, concernant l'art. 73 RPGA, AC.2013.0198 du

E. 5

Pour ce qui concerne en particulier l'application de la LPNMS à Lausanne, il résulte des explications fournies en audience que si le centre des autres localités du canton a fait l'objet d'un recensement intégral, le recensement à Lausanne, en raison de l'importance du travail, est resté limité aux bâtiments dignes de protection: tous les bâtiments en note 1 à 3 figurent sur le plan du recensement, mais ceux de la note 4 n'y figurent pas tous. Par ailleurs, les représentants du département cantonal et de son service spécialisé (SIPAL) ont versé au dossier une convention, passée les 2 et 30 juillet 2010 entre l'Etat de Vaud (Département des infrastructures) et la Commune de Lausanne relative à la coordination et à la répartition des tâches en matière de préavis et d'autorisations concernant le patrimoine bâti. Le site internet communal explique ce qui suit: " Une convention a été signée en 2011 qui règle les rapports entre la Ville de Lausanne et le Canton de Vaud. Les objets ayant reçu les notes *1* ou *2* au recensement architectural et étant au bénéfice de mesures de protection spéciale sont sous la responsabilité du Conservateur cantonal. Les objets ayant reçu les notes *3*, sous protection générale, ou *4*, ainsi que les ensembles architecturaux et les jardins historiques ressortent de la déléguée à la protection du patrimoine bâti." Selon ledit site internet, Lausanne serait "la seule commune vaudoise à bénéficier d'une autonomie concernant la conservation de son patrimoine" (<http://www.lausanne.ch/lausanne-officielle/administration/culture-et-developpement-urbain/service-urbanisme/protection-du-patrimoine/deleguee-a-la-protection-du-patrimoine.html>). D'après les explications fournies en audience, le SIPAL statue sur la délivrance des autorisations spéciales pour les objets placés sous protection spéciale au sens de la LPNMS (qui sont donc classés comme monuments historiques ou inscrits à l'inventaire), mais pour les objets recensés avec la note 3 ou 4, le SIPAL délègue sa compétence à la Commune de Lausanne. On peut se demander si cette convention a pour effet d'empêcher le SIPAL d'empiéter sur la compétence de la déléguée au patrimoine bâti (dans ce sens AC.2010.0002 du 1er juin 2011, consid. 4c) ou s'il ne faut pas au contraire mettre en doute la validité de la convention pour le motif que les autorités ne peuvent pas convenir entre elles de modifier la répartition des compétences organisées par le législateur. La question peut rester ouverte.

E. 6

On rappellera encore (AC.2011.0020 du 21 novembre 2011, consid. 4b; AC.2012.0037 du 3 juillet 2015, consid. 4bb) que le recensement des jardins d'intérêt historique a été réalisé dans le cadre d'un projet initié par la section suisse de l'International Council on Monuments and Sites (ICOMOS). 254 jardins ou ensembles de jardins ont été recensés à Lausanne et ce recensement a été intégré au dossier du plan général d'affectation entré en vigueur en 2006 (annexe au rapport OAT). Les notes (1 à 4) attribuées aux jardins historiques correspondent à celles du recensement architectural. Le recensement des jardins d'intérêt historique n'est pas à proprement parler un recensement architectural des constructions. Juridiquement, sa portée paraît toutefois 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. L'art. 73 RPGA prévoit du reste que les travaux concernant un objet figurant au recensement des jardins d'intérêt historique doivent être soumis au délégué communal à la protection du patrimoine

bâti, lequel présente un préavis à la municipalité, en fonction duquel cette autorité décidera s'il se justifie d'imposer des restrictions au droit de bâtir.

E. 7

a) En l'espèce, l'autorité intimée justifie son refus de démolir le bâtiment ECA 4407 aux motifs qu'il a reçu une note 4 au recensement architectural, qu'il présente certaines qualités architecturales, qu'il contient, à l'intérieur, une "substance" encore importante, enfin qu'il participe à l'identité du quartier. Concernant ce dernier point, l'autorité intimée fait valoir que le bâtiment ECA 4407 est situé dans un environnement où de nombreux bâtiments ont reçu des notes 3 et 4 au recensement architectural et, de groupes de jardins, des notes 3 et 4 au recensement ICOMOS. L'autorité intimée considère par ailleurs que la construction projetée ne s'intégrerait pas à cet environnement; il ressort du préavis du 21 avril 2015 du Service d'architecture de l'autorité intimée, de la décision querellée ainsi que des déclarations de la représentante dudit Service lors de l'audience du 15 décembre 2015 qu'il est principalement reproché au projet – que l'autorité intimée estime par ailleurs règlementaire - ce qui suit: - le volume et l'implantation du bâtiment: le projet exploite au maximum les possibilités autorisées par le PGA, ce qui a pour conséquences "une concentration excessive d'appartements", des espaces extérieurs ainsi qu'intérieurs (la cage d'escalier, borgne au surplus) réduits et non conviviaux, ainsi que la suppression du jardin et de l'environnement arborisé; - son architecture: le projet ne reprend pas certains principes que l'on retrouve dans le quartier: les entrées dans les immeubles qui se font depuis l'avenue de France (dans le projet, l'entrée se situe sur le côté Ouest du bâtiment), les murs d'enceinte ou de soutènement en pierre ("qui font la qualité architecturale du quartier"), enfin les balcons ou les espaces extérieurs situés sur les façades Sud (dans le projet, seuls des balcons-loggias sont prévus sur les façades Est et Ouest). La représentante du Service d'architecture a précisé lors de l'audience qu'un projet qui aurait repris (ou réinterprété) les principes architecturaux précités mais qui aurait présenté un volume plus modeste aurait été accepté. Enfin, l'autorité intimée a fait valoir, dans sa décision, que des études conduites dans le cadre du plan directeur communal mettaient en évidence "l'importance de la conservation de l'identité des quartiers". b) S'agissant du refus de démolir le bâtiment ECA 4407, tout d'abord. On rappelle que le fait que celui-ci ait reçu une note 4 au recensement architectural n'est pas déterminant. Conformément à ce qui a été relevé ci-dessus (consid. 2c), un bâtiment ayant reçu une note supérieure à 1 ou 2 au recensement architectural peut en effet être démolé (arrêt AC.2009.0001 du 26 février 2010, consid. 2b/cc). Concernant ses qualités architecturales et le fait qu'il contient des éléments qui justifient sa conservation, la déléguée au patrimoine bâti a relevé, dans son rapport du 5 octobre 2012, que la maison, édifiée en 1894 par un entrepreneur, présentait les caractéristiques architecturales suivantes: "une composition rigoureuse et un décor soigné, si ce n'est particulièrement original, de ciment moulé: corniches, chaînages à bossages, fenêtres en plein cintre, etc. Une toiture à pans brisés" et qu'à l'intérieur, "de nombreux éléments du second oeuvre d'origine ont subsisté: parquets en chêne, rosaces en stuc, portes moulurées, placards, cheminée, doubles fenêtres, etc." Les opposants ont pour leur part déposé un dossier de photos et de descriptions d'éléments intérieurs et extérieurs que le bâtiment contient (cf. lettre I de la partie "Faits" ci-dessus) et qui en font, selon eux, un très bel exemple de maison de la fin du 19^{ème} siècle, ce qui justifie qu'elle soit conservée. c) Or, si la maison contient effectivement encore de nombreux éléments datant de l'époque à laquelle elle a été construite, peu présentent toutefois un intérêt particulier. Sont ainsi intéressants les pilastres en fonte et fers forgés qui supportent les poteaux du balcon du premier étage, ainsi que, à

l'intérieur, quelques éléments de serrurerie. Pour le reste, la toiture n'est pas particulièrement harmonieuse avec ses pans coupés dont la partie supérieure est recouverte de placage métallique. Les quelques qualités architecturales que la maison présente ne justifient donc pas sa conservation. Cela semble du reste même être l'avis de l'autorité intimée, qui a relevé lors de l'audience que si le projet de construction de la recourante avait été plus subtil, elle aurait accepté la démolition du bâtiment 4407. S'agissant de l'argument selon lequel il participerait à l'identité du quartier, on relève que si effectivement plusieurs bâtiments sis le long de l'avenue de France et alentour ont reçu des notes 3 et 4 au recensement architectural et, d es groupes de jardins, des notes 3 et 4 au recensement ICOMOS, le quartier est néanmoins, dans son ensemble, constitué de constructions hétéroclites. Ainsi, le bâtiment ECA 12136 sis immédiatement à l'Est du bâtiment ECA 4407 est un banal bâtiment des années soixante, et si les bâtiments sis à l'Ouest du bâtiment ECA 4407 sont également de la fin du 19 ème siècle (comme le bâtiment ECA 4407), tel n'est pas le cas de celui sis au nord-ouest du bâtiment ECA 4407 (de l'autre côté de l'avenue de France), qui est récent. Ce caractère disparate est également présent s'agissant des toits des bâtiments sis alentour: certains sont plats, d'autres à deux pans et d'autres quatre pans. Le seul groupe à proximité présentant une certaine homogénéité est l'ilot constitué des trois parcelles sises au Nord du bâtiment ECA 4407, de l'autre côté de l'avenue de France, dont les jardins ont été recensés en note 3. La taille des maisons par rapport aux parcelles ainsi que la présence de grands cèdres bleus donne une cohérence à ces trois parcelles. Toutefois, la parcelle 1246 (dont le jardin n'est par ailleurs pas recensé) de la recourante est située à l'écart de cet ilot puisqu'elle en est séparée par l'avenue de France et par le tronçon supérieur de l'avenue Saint-Paul. Enfin, le bâtiment ECA 4407 participe peu à l'identité du quartier dans la mesure où il est peu visible: de par sa taille et du fait qu'il est sis en contrebas de l'avenue de France, on ne le voit en effet que tardivement lorsqu'on l'aborde en parcourant l'avenue de France d'Est en Ouest. d) Le fait que le quartier ne présente pas à proprement parler une identité non seulement ne fait pas obstacle à la démolition du bâtiment ECA 4407, mais permet également de rejeter les arguments avancés par l'autorité intimée sur ce point pour refuser la construction du bâtiment projeté par la recourante. On rappelle en effet que l'autorité intimée considère que la construction projetée ne s'intégrerait pas au quartier de par son volume, son implantation et son architecture. S'agissant de son architecture, l'autorité intimée fait grief au projet de ne pas reprendre certains principes que l'on retrouve dans le quartier: les entrées dans les immeubles qui se font depuis l'avenue de France, les murs d'enceinte ou de soutènement en pierre (dont l'autorité intimée relève qu'ils "servent de référence pour la qualité architecturale du quartier") et les balcons ou les espaces extérieurs situés sur les façades Sud. Or, tous les immeubles du quartier, dès lors que - comme relevé ci-dessus - plusieurs sont d'âges différents, n'ont pas d es murs d'enceinte ou de soutènement en pierre. Quant au grief selon lequel l'entrée ne se ferait pas depuis l'avenue de France (mais depuis le côté Ouest du bâtiment), il ne peut guère être opposé à la recourante dès lors qu'il ressort des explications de l'architecte lors de l'audience que le choix de l'entrée par l'Ouest résulte des discussions avec la commune. Enfin, s'agissant du grief selon lequel le projet ne propose pas de balcons du côté Sud, il ne saurait être déterminant. On rappelle par ailleurs que l'architecte a, lors de l'audience, donné à ce sujet des explications qui font sens, soit qu'il avait estimé préférable de ne pas prévoir d'ouvertures de ce côté mais plutôt à l'Est et à l'Ouest dès lors que, du côté Sud, un bâtiment plus grand était susceptible de prendre place. S'agissant du grief selon lequel le volume du bâtiment présenterait un caractère étranger au quartier, on relève ce qui suit: il est vrai que

le bâtiment projeté occupera la parcelle de façon bien plus conséquente que ne le fait actuellement le bâtiment ECA 4407 puisqu'il présentera une surface brute utile de plancher de 2'370 m², en comparaison de 652 m² actuellement, soit presque quatre fois plus (répartis sur sept niveaux). Toutefois, son environnement immédiat est constitué de parcelles densément construites (mis à part l'îlot constitué de trois parcelles de jardins protégés situées au Nord de la parcelle 1246 décrit ci-dessus) et ce petit bâtiment ECA 4407 est complètement détaché de cet îlot, puisque sis de l'autre côté de l'avenue de France. En outre, la position de l'autorité intimée est sur ce point contradictoire, dans la mesure où elle a accepté que le bâtiment voisin sis à l'avenue de France 47 soit surélevé de deux étages. Sur la parcelle voisine 1264, il est en effet prévu d'augmenter le bâtiment ECA 12136 (qui comporte déjà sept étages) de deux étages supplémentaires. Il ressort des plans versés au dossier qu'il comportera neuf niveaux avec le surcomble. Ce bâtiment aura donc deux niveaux de plus que celui de la recourante (qui en aura sept), et cinq mètres de plus. Et si le terrain de la recourante est certes situé plus bas (car davantage en contrebas de l'avenue de France), le faite du bâtiment ECA 12136 ascendera néanmoins à une altitude de 531,56 m, alors que celui du bâtiment projeté sur la parcelle de la recourante ascendera, lui, à une altitude de 525,97 m. Il apparaît dès lors qu'on ne peut suivre l'autorité intimée dans sa décision de refuser d'accorder le permis de construire à la recourante au motif que le volume présenterait un caractère étranger au quartier. Il y a lieu en définitive de s'en tenir au constat que le législateur communal a résolu d'autoriser dans le secteur des constructions d'un volume important (il n'est pas contesté que le projet litigieux est réglementaire) et qu'en l'absence d'une base réglementaire communale suffisamment précise, le refus du projet litigieux sur la base de la seule clause d'esthétique revient, en l'absence d'un intérêt public prépondérant, à vider de sa substance la réglementation de la zone en vigueur d'une manière imprévisible pour le propriétaire. e) Il ressort de ce qui précède que l'autorité intimée a abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant d'accorder le permis de construire en application des art. 86 LATC et 69 RPGA. On relèvera pour terminer, comme le tribunal l'a fait dans une affaire récente à Pully (AC.2015.0135 du 22 mars 2016), que la solution aurait pu être différente si la commune avait, en application de l'art. 47 al. 2 ch. 2 LATC, adopté des dispositions spécifiques relatives "aux ensembles ou aux bâtiments méritant protection" comme d'autres communes l'ont fait de manière efficace (cf. notamment AC.2001.0159 du 23 février 2006).

E. 8

Les opposants font valoir que la surface d'espaces verts est insuffisante. a) Les art. 50, 51 et 55 RPGA prévoient ce qui suit: "Art. 50. Principe et champ d'application 1 Pour toute construction nouvelle ou pour tout bâtiment faisant l'objet d'un agrandissement, de transformations ou d'un changement d'affectation important, le propriétaire: aménage une surface appropriée en espaces verts comprenant, cas échéant, une ou plusieurs places de jeux pour les enfants, plante un ou plusieurs arbres d'essence majeure. 2 Ces aménagements sont réalisés par le propriétaire, à ses frais et sur son terrain, en arrière des limites des constructions. 3 Là où a été mise en vigueur une double limite d'artère et des constructions, l'aménagement d'espaces verts est admissible entre ces deux limites." "Art. 51. Espaces verts 1 Chaque tranche ou fraction de 100,00 mètres carrés de surface de plancher brute habitable (voir art. 17.2) murs extérieurs compris, mais sans tenir compte des caves et des combles non habitables, entraîne l'obligation d'aménager une surface de 20,00 mètres carrés en espaces verts. 2 Les voies d'accès et places de stationnement ne sont pas comprises dans le calcul de cette surface." "Art. 55. Cas particuliers Si le terrain disponible est insuffisant

pour répondre aux normes du présent chapitre, la Municipalité détermine les conditions d'application imposables." b) En l'espèce, dans sa lettre du 23 décembre 2014, l'autorité intimée a relevé que le quota d'espaces verts était de 483,90 m², et qu'il respectait le quota minimum exigé par l'art. 51 RPGA qui était calculé comme suit: 20 m² par tranche ou fraction de 100 m² de surface brute de plancher utile, soit, pour 2'369 m² de surface brute de plancher utile, 480 m² minimum exigible. c) Les opposants font valoir à titre préliminaire que la surface brute de plancher du bâtiment est supérieure, dès lors que ni l'ascenseur à voitures sis au sous-sol et au 2^{ème} sous-sol ni les escaliers qui relie les deux niveaux n'ont été pris en compte. aa) L'art. 17 RPGA dispose ce qui suit: "Art. 17. Indice d'utilisation du sol 1 L'indice d'utilisation du sol est le rapport numérique entre la surface brute du plancher utile et la surface constructible du terrain. 2 La surface brute de plancher utile se compose de la somme de toutes les surfaces d'étages en dessous et en dessus du sol, y compris les surfaces des murs et des parois dans leur section horizontale. N'entrent pas en considération: a) les surfaces non utilisées ou non utilisables pour l'habitation ou le travail, b) les parties des combles qui n'atteignent pas une hauteur de 1,50 mètres entre le plancher et le plafond. 3 La surface constructible du terrain est la surface cadastrale de la parcelle située dans la zone sous déduction de la surface des cours d'eau et des surfaces soumises à la législation forestière." Le glossaire annexé au RPGA précise que n'entrent pas en considération dans la surface brute de plancher (SBP) toutes les surfaces non utilisées ou non utilisables pour l'habitation ou le travail, "telles que, par exemple, les caves, les greniers, les séchoirs et les buanderies des logements, les locaux pour le chauffage, les soutes à charbon ou à mazout, les locaux pour la machinerie des ascenseurs, des installations de ventilation et de climatisation, les locaux communs de bricolage dans les immeubles à logements multiples, les garages pour véhicules à moteur, vélos et voitures d'enfants non utilisés pour le travail, les couloirs, escaliers et ascenseurs desservant exclusivement des surfaces non directement utiles; les portiques d'entrée ouvertes; les terrasses d'attique, couvertes et ouvertes, les balcons et les loggias ouverts pour autant qu'ils ne servent pas de coursive ". Le RPGA reprend sur ce point la formulation des directives provisoires pour l'aménagement local, régional et national de l'Institut pour l'aménagement local, régional et national de l'École polytechnique fédérale [ORL- Institut ETH]), lesquelles excluent de la surface brute de plancher "toutes les surfaces non utilisées ou non utilisables pour l'habitation ou le travail, telles que par exemple les caves, les greniers, les séchoirs et les buanderies des logements; les locaux pour le chauffage, les soutes à charbon ou à mazout; les locaux pour la machinerie des ascenseurs, des installations de ventilation et de climatisation; les locaux communs de bricolage dans les immeubles à logements multiples; les garages pour véhicules à moteur, vélos et voitures d'enfants, non utilisés pour le travail; les couloirs, escaliers et ascenseurs desservant exclusivement des surfaces non directement utiles; les portiques d'entrée ouverts, les terrasses d'attique, couvertes et ouvertes; les balcons et les loggias ouverts pour autant qu'ils ne servent pas de coursive ". bb) En l'espèce, dès lors qu'ils desservent exclusivement des garages, c'est à juste titre que l'autorité intimée n'a pas pris en compte dans le calcul de la surface brute de plancher l'ascenseur à voitures sis au sous-sol et au 2^{ème} sous-sol ainsi que l'escalier qui relie ces deux niveaux. d) Les opposants font valoir qu'il faut déduire des espaces verts prévus ce qui suit: 30 m² de surface verte en toiture dès lors qu'ils seront consacrés à la pose de panneaux solaires, 193.7 m² se trouvant sur le toit, enfin 123.2 m² qui se trouvent sur la terrasse des attiques, dès lors qu'il s'agira d'espaces privatisés. e) Or, il ne ressort pas des dispositions réglementaires que les espaces verts sur le toit seraient exclus du calcul. Le tribunal de

céans a ainsi déjà jugé dans une autre affaire que l'autorité intimée n'avait pas fait preuve d'arbitraire en remplaçant l'obligation d'aménager 160 m² d'espaces verts par l'exigence que la toiture plate soit végétalisée en extensif (arrêt AC.2014.272 du 9 janvier 2015, consid. 5). Le RPGA ne contient pas non plus une telle exclusion du calcul des terrasses végétalisées privées (en l'occurrence les attiques). Enfin, s'agissant des panneaux solaires, on relève que dès lors qu'ils sont placés verticalement, on ne saurait non plus les déduire du calcul. Partant, ce grief doit être rejeté.

E. 9

Les opposants contestent que la hauteur du bâtiment respecte le RPGA. a) Selon l'art. 108 RPGA, la hauteur des façades est limitée à 14,50 m. b) En l'occurrence, il ressort de la coupe aa que c'est cette hauteur, calculée en application de l'art. 20 RPGA, que les façades présenteront. Ce grief doit dès lors être rejeté.

E. 10

Le recours étant admis, l'arrêt sera rendu sans frais. Obtenant gain de cause, la recourante a droit à des dépens.

E. 11

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation de la décision attaquée. La cause est renvoyée à la Municipalité de Lausanne pour octroi du permis de construire. Les frais sont supportés par la Commune de Lausanne, qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD). La recourante, qui obtient gain de cause grâce à l'intervention de son avocat, a droit à des dépens, à la charge de la Commune de Lausanne (art. 55 LPA-VD).

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