

# VD\_OMNI AC.2020.0223 vom 18. März 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-03-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2020.0223](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0223)

FR: VD\_OMNI AC.2020.0223 du 18 mars 2021

IT: VD\_OMNI AC.2020.0223 del 18 marzo 2021

## Regeste

A. \_\_\_\_\_ /Municipalité de Lausanne, B. \_\_\_\_\_ et C. \_\_\_\_\_ | Recours contre la décision refusant le permis de construire pour un bâtiment de 30 logements et un commerce avec parking souterrain, après démolition de constructions existantes, sur une parcelle qui se trouve à proximité directe du centre-ville. Pesée des intérêts lors de l'accomplissement d'activités ayant des effets sur l'organisation du territoire (art. 3 OAT). Dans l'arrêt publié aux ATF 145 I 52, le Tribunal fédéral a posé le principe suivant (regest du consid. 4): si, pour des raisons esthétiques, l'autorité communale des constructions exige une réduction de l'indice brut d'utilisation de masse en principe admissible, cette réduction doit être justifiée par des intérêts publics prépondérants. En l'espèce, le projet permet l'installation d'un nouveau commerce et la création d'une trentaine d'appartements; la décision ne se prononce pas sur l'intérêt public à permettre une utilisation de cette parcelle conforme à ce que prévoit la réglementation de la zone urbaine, conçue pour une occupation dense du sol (avec l'ordre contigu, la possibilité de construire sur la limite des constructions le long de la rue, une hauteur des façades importante). Dans une telle situation, il est important que les intérêts relatifs au développement urbain soient clairement déterminés dans la décision sur le permis de construire, quand l'autorité entend donner une certaine importance à la clause d'esthétique, ce qui fait défaut en l'espèce dans la décision attaquée. Admission pour ce motif du recours.

## Erwägungen

### E. 1

La décision par laquelle une municipalité refuse un permis de construire peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Le recours a été déposé en temps utile (cf. art. 95 LPA-VD). Il respecte les exigences légales de motivation (art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). La recourante, principale destinataire de la décision attaquée, a manifestement qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD). Il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

### E. 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.

### E. 3

En l'espèce, la municipalité a indiqué faire sien le préavis du service d'architecture. Ce préavis critique en somme huit éléments ou aspects du projet: les aménagements extérieurs à l'arrière, n'offrant aucune spatialité qualitative; l'atteinte pour le bâtiment voisin de

l'avenue de \*\*\*\*\* 1-3; la forme urbaine en boomerang du bâtiment; le choix typologique d'appartements; la conception des niveaux d'attiques; les raccords avec la façade pignon du bâtiment contigu au nord; le rapport au trottoir; la trop grande densité ou le déséquilibre spatial. a) Sur le premier point – les aménagements extérieurs à l'arrière du bâtiment projeté –, il existe une certaine contradiction entre le préavis du service d'architecture, qui prône l'aménagement d'une cour ou d'un jardin pour les nouveaux habitants, et la décision de la municipalité relative à l'application de l'art. 55 RPGA (à la rubrique "aspect police des constructions"). La réglementation des art. 50 ss RPGA (chapitre 3.5) concerne les espaces verts, places de jeux et plantations. L'art. 50 al. 1 let. a RPGA dispose que pour toute construction nouvelle, "le propriétaire aménage une surface appropriée en espaces verts comprenant, cas échéant, une ou plusieurs places de jeux pour les enfants". Les art. 51 et 52 RPGA fixent la surface minimale des espaces verts et des places de jeux en fonction de la surface de plancher brute habitable et l'art. 54 RPGA prévoit que ces aménagements peuvent être réalisés sur les dalles-toitures. Quant à l'art. 55 RPGA, intitulé "cas particuliers", il a la teneur suivante: "Si le terrain disponible est insuffisant pour répondre aux normes du présent chapitre, la Municipalité détermine les conditions d'application minimales imposables". La municipalité a appliqué cette disposition en admettant que l'arrière du bâtiment ne soit pas aménagé en espace vert, à l'exception de la place de jeux pour enfants; seule la végétalisation de la toiture plate de la partie est du bâtiment est prévue, en application des art. 50 et 54 RPGA. Cela étant, dans sa réponse du 3 décembre 2020, la municipalité expose ce qui suit à propos des aménagements extérieurs: "S'agissant des exigences des art. 50 à 54 RPGA, la décision du 23 juillet 2020 montre bien que les espaces sont insuffisants au vu du projet litigieux [...]. La Municipalité avait certes imposé comme condition minimale, au sens de l'art. 55 RPGA, la végétalisation en extensif de la toiture plate, toutefois elle ne peut plus ignorer ces exigences réglementaires (cf. TF arrêt 1C\_40/2020 du 11 novembre 2020, consid. 3.2.1 à 3.2.3). En effet, la Municipalité a eu une pratique souple de la disposition, admettant des conditions minimales extrêmement généreuses [...]. Toutefois, elle ne peut plus persister dans cette pratique, puisque les art. 50 ss RPGA sont des dispositions d'application du droit fédéral concrétisant le principe de ménagement des zones de verdure dans l'environnement bâti [...]. Dès lors, le projet litigieux n'est plus réglementaire." Dans l'arrêt cité par la municipalité (1C\_40/2020), le Tribunal fédéral a admis un recours formé contre un arrêt de la CDAP (AC.2019.0064 du 13 décembre 2019) confirmant un permis de construire délivré pour un projet de bâtiment d'habitation en zone urbaine à Lausanne, dans le quartier de La Sallaz (immeuble de 92 logements avec garage souterrain, sur une parcelle d'environ 2'000 m<sup>2</sup>). Dans son arrêt, la CDAP avait rappelé la jurisprudence cantonale relative aux art. 50 ss RPGA: ils déploient les effets matériels d'un coefficient d'occupation du sol; ils ont pour fonction d'assurer une limitation de l'emprise des constructions sur les parcelles en maintenant des espaces de verdure non construits et ils permettent d'assurer à la fois des conditions d'aération et d'ensoleillement des bâtiments et de limiter la densité de la surface construite au sol dans une zone déterminée en maintenant une proportion de surface verte. Les proportions d'espaces verts sont en principe fixées en fonction de la surface brute de plancher, mais cette exigence n'est pas impérative puisqu'il appartient à la municipalité, si le terrain disponible est insuffisant, de déterminer les conditions d'application minimales. La municipalité dispose d'un large pouvoir d'appréciation à ce propos, la pesée des intérêts qu'elle doit effectuer s'apparentant à celle qui est imposée en cas de demande de dérogation aux plans et aux règlements selon l'art. 85 LATC. Ainsi, dans les zones où est admise en

principe une densité importante des constructions, le terrain disponible pour les espaces verts pourra souvent être considéré comme insuffisant; à défaut, on introduirait par le biais de l'art. 51 RPGA une limitation de la densité, nonobstant la destination de la zone. Mais dans la pesée des intérêts, l'intérêt public à la densification ne doit pas l'emporter sans autre examen sur celui à la création d'espaces verts (AC.2019.0064 consid. 6d). Sur la base de cette jurisprudence et en se référant à plusieurs précédents, la CDAP a considéré en substance que même si l'espace vert projeté (267 m<sup>2</sup> sur une dalle-toiture) représentait 1/5 e de la surface exigée par l'art. 51 RPGA, ce qui faisait de cette affaire un cas limite, la municipalité n'avait pas mal appliqué l'art. 55 RPGA relatif aux cas particuliers, le projet permettant de réaliser une densification judicieuse et de qualité. Dans son arrêt du 11 novembre 2020, le Tribunal fédéral a relevé que la réglementation des art. 50 ss RPGA concrétisait le principe voulant que l'on ménage des zones de verdure dans l'environnement bâti; cela s'oppose cependant à l'intérêt à la densification, qui est de même rang (consid. 3.2.2). Dans l'affaire en question, le Tribunal fédéral a considéré que le résultat de la pesée des intérêts était critiquable en tant qu'il permettait la création de près d'une centaine de logements, destinés pour bon nombre d'entre eux à accueillir des familles, sans la réalisation d'une seule place de jeux et avec particulièrement peu d'espaces verts (cela reviendrait "à négliger de façon choquante la nécessité des activités en extérieur pour le bon développement des enfants"). Il a par ailleurs été reproché à la municipalité de n'avoir pas déterminé, conformément à l'art. 55 RPGA, les conditions d'application minimales imposables, n'ayant pas expliqué son choix de façon motivée et ayant "purement et simplement ignoré les prescriptions de création de places de jeu". L'arrêt conclut, sur ce point, que "la qualité architecturale et l'emplacement privilégié du projet ne répondent en rien à la problématique du non-respect de l'art. 52 RPGA relatif à la création de places de jeu". Il était donc arbitraire, pour ce motif (la renonciation à toute place de jeu), de délivrer le permis de construire; la question de savoir s'il était arbitraire de renoncer à la majorité des espaces verts a en revanche été laissée indécise par le Tribunal fédéral (consid. 3.2.2). Cet arrêt du Tribunal fédéral ne retient pas qu'il serait par principe arbitraire d'appliquer l'art. 55 RPGA dans la zone urbaine où une utilisation dense du sol est prévue. L'art. 55 RPGA ne paraît pas conçu comme une disposition dérogatoire, mais comme une règle alternative permettant de définir la surface requise pour les espaces verts et places de jeux selon d'autres critères que celui d'une proportion de la surface brute de plancher habitable (cf. art. 51 et 52 RPGA). Le règlement communal a ainsi prévu un système compatible avec les objectifs de densification de la zone urbaine, tout en laissant une certaine marge d'appréciation à la municipalité qui doit effectuer une pesée des intérêts. En définitive, sur ce premier point, la décision attaquée n'effectue pas cette pesée des intérêts de manière correcte car la municipalité n'indique pas de manière claire si les aménagements extérieurs sont ou non conformes aux dispositions topiques du règlement communal qui, dans la mesure où elles peuvent influencer le coefficient d'utilisation du sol, doivent être appliquées en fonction des objectifs d'urbanisme pour cette partie de la zone urbaine. b) La deuxième critique du préavis du service d'architecture se rapporte à l'atteinte portée à des bâtiments voisins (avenue de \*\*\*\*\* 1 et 3), auxquels la note \*3\* a été attribuée lors du recensement architectural. Cela ne signifie pas que ces bâtiments auraient été à proprement parler mis sous protection. Selon la terminologie de la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS; BLV 450.11), cet ensemble bénéficie de la "protection générale des monuments historiques", au sens des art. 46 ss LPNMS, dans la mesure où l'objet présente un intérêt archéologique, historique, artistique,

scientifique ou éducatif (cf. art. 46 al. 1 LPNMS). Cette protection générale consiste dans la possibilité de prendre des mesures conservatoires selon l'art. 47 LPNMS, qui sont de la compétence du département cantonal en charge des monuments, sites et archéologie; pour le reste, ce sont les normes générales sur l'esthétique et l'intégration (cf. art. 86 LATC) qui s'appliquent. Les véritables mesures de protection prises en application de la LPNMS relèvent de la "protection spéciale" au sens des art. 49 ss: il s'agit de la mise à l'inventaire et du classement, mesures décidées par le département cantonal (cf. notamment arrêts CDAP AC.2020.0014 du 14 décembre 2020 consid. 1c; AC.2019.0278 du 7 juillet 2020 consid. 2c). Le préavis reproduit dans la décision attaquée rappelle par ailleurs que la ville de Lausanne est inscrite à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (inventaire ISOS; voir l'ordonnance du 13 novembre 2019 concernant cet inventaire [OISOS; RS 451.12]) et que la parcelle litigieuse est située dans le périmètre 73, avec l'objectif de sauvegarde de la structure (objectif de sauvegarde B). Cela signifie, selon l'art. 9 al. 4 let. b OISOS, que l'objectif est de "conserver la disposition et la forme des constructions et des espaces libres ainsi que sauvegarder intégralement les caractéristiques et les éléments essentiels pour la structure". Le premier paragraphe de la rubrique "contexte" du préavis du service d'architecture reprend la description du périmètre 73 figurant dans la publication de l'Office fédéral de la culture (cf. art. 1 al. 3 OISOS). La carte et la fiche d'inventaire mentionnent deux observations dans la partie ouest du périmètre 73 – étant rappelé que dans l'ISOS, "observation" signifie "indication de thèmes ou d'éléments qualitativement neutres qui nécessitent une localisation dans le site". L'observation 73.0.1 concerne les bâtiments construits le long de la rue du \*\*\*\*\* en amont de l'Hôtel \*\*\*\*\* (" Rangées d'immeubles, cinq à huit niveaux, disposés dans la ligne de pente, marquant le dénivelé, formant un front net le long de la rue du \*\*\*\*\* , amorce années 1920, ess. m. 20 e s. ") et l'observation 73.0.2 concerne le bâtiment de l'hôtel (" Hôtel \*\*\*\*\* , bâtiment de deux niveaux surmonté d'un toit à demi-croupes, marquant la jonction entre la rue du \*\*\*\*\* et l'avenue de \*\*\*\*\* , 1842; se démarque par son petit gabarit "). L'inscription d'un site construit à l'ISOS a des effets directs lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération, au sens de l'art. 2 de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451); doit alors être appliquée la règle selon laquelle l'objet doit être conservé intact à moins que des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation (art. 6 al. 2 LPN). Or lorsqu'il s'agit de délivrer un permis de construire pour un bâtiment résidentiel et commercial en zone à bâtir, la municipalité n'accomplit pas une tâche de la Confédération, même dans une localité inscrite à l'ISOS (cf. ATF 142 II 509 consid. 2; AC.2019.0155 du 24 novembre 2020 consid. 3b; AC.2019.0073 du 12 novembre 2019 consid. 4). Dans l'application des tâches cantonales (ou communales), ce sont donc les normes du droit cantonal (ou communal) qui assurent la protection des monuments et des ensembles bâtis; les cantons doivent néanmoins tenir compte de l'ISOS lors de l'établissement de leurs planifications, comme le prévoit l'art. 11 OISOS et, dans les procédures d'autorisation, le prendre en considération dans la pesée des intérêts (cf. arrêts TF 1C\_128/2019 du 25 août 2020 destiné à la publication, consid. 7.2; 1C\_55/2019 du 16 mars 2020 consid. 6.1; 1C\_452/2016 du 7 juin 2017 consid. 3.3). Dans le cas particulier, l'ISOS n'est donc pas un élément contraignant pour la municipalité, propre à justifier d'emblée des mesures de protection et influençant de manière décisive la pesée des intérêts; c'est bien plutôt une base de données objectives permettant, dans l'application du droit cantonal et communal, d'évaluer la valeur du site. Dans l'appréciation, la signification

concrète de l'objectif de sauvegarde fixé par l'ISOS pourra ainsi être prise en considération (en l'occurrence l'inscription dans la structure existante, marquée par un front net le long de la rue du \*\*\*\*\*). En l'occurrence, la municipalité ne pouvait pas reprendre sans autre examen la critique du service d'architecture, étant donné que les bâtiments de l'avenue de \*\*\*\*\* 1-3 ne font pas l'objet de mesures de protection spéciale et que la déléguée communale à la protection du patrimoine n'avait formulé aucune remarque à ce propos dans son préavis. Si, dans la pesée des intérêts, la protection de la façade arrière du bâtiment de \*\*\*\*\* 3 est considérée comme un élément important (celui de l'avenue de \*\*\*\*\* 1 n'a pas de façade visible depuis l'ouest), cela doit être expliqué de manière circonstanciée dans la décision pour que la pondération des intérêts puisse être exposée de manière claire.

c) Les autres critiques du service d'architecture sont énoncées sans la mention de dispositions réglementaires spécifiques. Elles relèveraient donc de la clause d'esthétique. Or il n'est pas évident de discerner en quoi le choix typologique des appartements ou leur répartition à l'intérieur du volume bâti aurait un effet sur l'aspect ou l'intégration du bâtiment, aucune norme spéciale ne réglant au demeurant cette question (cf. AC.2017.0313 du 20 janvier 2020 consid. 6b). A propos de la conception des niveaux d'attiques, il convient de relever que le règlement communal contient des règles relativement précises (art. 23 RPGA, dont les exigences sont illustrées à la figure 3), que l'auteur du projet a respectées, comme cela est indiqué à la rubrique "aspect police des constructions" de la décision. Le règlement n'impose donc pas une forme d'attique classique historique. L'application d'une pratique municipale, le cas échéant, qui exigerait dans certains quartiers une forme de toiture classique ou historique devrait être davantage motivée. S'agissant par ailleurs du rapport au trottoir et des raccords avec la façade pignon du bâtiment contigu au nord, on saisit mal, sur la base de la décision attaquée, l'importance de ces éléments du point de vue de l'intégration du bâtiment projeté. La forme en boomerang du bâtiment, pour les trois premiers niveaux habitables, ne pourrait pas être perçue depuis la rue. Cette partie du projet permet une utilisation plus dense du sol: la critique du service d'architecture voit vraisemblablement dans cet élément la cause de la trop grande densité ou du déséquilibre spatial. Or, pour limiter pour des motifs d'esthétique ou d'intégration les possibilités réglementaires de construire dans la zone urbaine, il importe que la municipalité effectue une pesée complète des intérêts en présence, comme cela a été rappelé plus haut. Cela ne figure pas dans la décision attaquée.

#### **E. 4**

Dès lors que, dans sa décision, la municipalité n'a pas effectué la pesée des intérêts prescrite par l'art. 3 OAT, en renonçant en particulier à exposer la pondération des intérêts concernés dans la motivation, elle a violé le droit fédéral. Les griefs de la recourante à ce propos sont fondés. Dans sa réponse au recours, la municipalité fait en substance valoir qu'elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Sous la plume de son avocat, elle décrit certaines caractéristiques de l'environnement bâti et conclut que le quartier présente une identité marquée que les autorités doivent préserver, que "le projet vise à ériger un bâtiment dont la hauteur et la forme notamment seraient en contraste saisissant avec l'environnement bâti", que "la densité du bâtiment, bien que réglementaire, est un facteur de dissonance, éloigné de la conception de l'attique classique historique", que "ce sentiment discordant serait de toute façon encore renforcé au regard de l'Hôtel \*\*\*\*\*", une réflexion serait essentielle pour préserver les qualités du quartier. Sur la base de ces explications, il n'est pas évident de savoir quelles sont les caractéristiques déterminantes de l'environnement bâti, en particulier quelle est la forme de l'attique historique classique, ni pourquoi une réflexion serait encore

nécessaire, après plusieurs années d'élaboration du projet et de contacts avec l'administration communale. La réponse de la municipalité ne contient pas l'ensemble des éléments prescrits par l'art. 3 OAT, ne serait-ce que parce qu'elle ne se prononce pas au sujet de l'intérêt public à la densification ou à la réalisation des objectifs en matière d'urbanisation (intérêt public rejoignant l'intérêt de la propriétaire à bénéficier effectivement de la garantie de la propriété). En d'autres termes, dans cette situation complexe (à cause des enjeux du développement urbain, de la situation centrale du terrain, des contraintes provenant de l'obligation de construire en ordre contigu, de la volonté de préserver des bâtiments anciens du voisinage, etc.), on ne peut pas considérer qu'en rédigeant sa réponse, la municipalité, qui s'était auparavant bornée à reproduire des préavis, a en définitive effectué le travail, exigeant, de pesée des intérêts imposé par le droit fédéral. Aussi se justifie-t-il, conformément à la conclusion subsidiaire du recours, d'annuler la décision attaquée et de renvoyer la cause à la municipalité, pour nouvelle décision. Cette solution s'impose parce que le Tribunal cantonal n'est pas censé, dans une telle situation, se substituer à la municipalité pour effectuer lui-même la pesée des intérêts – ce que la recourante lui demande de faire, au premier chef de ses conclusions.

#### **E. 5**

Le recours doit donc être admis, la décision attaquée doit être annulée et la cause doit être renvoyée à la municipalité pour nouvelle décision au sens des considérants précédents. Vu l'issue de la cause, un émolument judiciaire réduit doit être mis à la charge des opposantes, qui succombent (cf. art. 49 LPA-VD). Il n'y a pas lieu de mettre le solde des frais de justice à la charge de la commune. La recourante, représentée par un avocat, a droit à des dépens, à la charge de la Commune de Lausanne, d'une part, et des opposantes, d'autre part (art. 55 LPA-VD).

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