

# VD\_OMNI AC.2020.0278 vom 2. Juli 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-07-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2020.0278](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0278)

FR: VD\_OMNI AC.2020.0278 du 2 juillet 2021

IT: VD\_OMNI AC.2020.0278 del 2 luglio 2021

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Municipalité de Lausanne | Recours de la propriétaire d'un immeuble contre la décision de la Municipalité lui refusant la délivrance d'un permis de construire portant notamment sur la surélévation d'un niveau de son bâtiment. La Municipalité considère que le projet de construction n'est pas conforme aux prescriptions du règlement communal (RPGA) en ce qui concerne la hauteur des façades du bâtiment, limitée à 14.50 m dans la zone mixte de forte densité du plan général d'affectation communal (PGA). Malgré le large pouvoir d'appréciation dont la Municipalité jouit, l'interprétation qu'elle fait des art. 20, 21 let. a et 108 RPGA se heurte toutefois à une lecture tant littérale que systématique de ces dispositions; faute de se fonder sur une base légale claire et précise, elle porte atteinte à la garantie de la propriété dont peut se prévaloir la recourante. Par conséquent, c'est le niveau fini du rez supérieur de l'immeuble de la recourante, qui en l'occurrence représente littéralement le premier étage habitable situé sous le niveau moyen du terrain naturel, qui constitue le niveau de référence pour mesurer la hauteur des façades, si bien que la hauteur projetée du bâtiment surélevé reste inférieure à la limite réglementaire imposée dans la zone. Le refus de la Municipalité de délivrer le permis de construire requis est dès lors mal fondé. Admission du recours, annulation de la décision attaquée et renvoi du dossier de la cause à la Municipalité afin qu'elle rende une nouvelle décision.

## Erwägungen

### E. 1

Déposé dans le délai légal de 30 jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il satisfait aux conditions formelles énoncées par l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

### E. 2

La Municipalité peut exiger un abaissement ou une interruption de ce gabarit : a) pour des raisons d'intégration, b) lorsque, pour un bâtiment, le point de départ des arcs n'est pas situé au même niveau sur toutes les façades." bb) Dans la zone mixte de forte densité dans laquelle est colloquée la parcelle de la recourante, les art. 108 et 109 RPGA, dont la teneur est la suivante : " Art. 108 Hauteur des façades La hauteur des façades (voir art. 20 à 22) est limitée à 14,50 mètres. Art. 109 Gabarit des toitures et des attiques Le gabarit des toitures et des attiques (voir art. 23) ne peut dépasser, sur chacune des façades, un arc de cercle de 8,00 mètres de rayon et un plan tangent aux arcs de cercle." b) La recourante soutient que le projet litigieux de surélévation d'un étage de son bâtiment respecte les prescriptions relatives à la hauteur des façades mesurée conformément aux dispositions du RPGA. Selon elle, le premier étage habitable totalement ou partiellement dans l'immeuble est le rez supérieur; or, le niveau moyen du terrain établi par un géomètre se trouve au-dessus du

niveau fini de cet étage, lequel représente dès lors le niveau de référence pour mesurer la hauteur des façades selon les art. 20 et 21 let. a RPGA. Comme il ressort du plan des coupes de l'immeuble produit avec la demande de permis de construire (n° 319/B/05), en partant de ce point, la hauteur de la façade mesurée à l'arête supérieure de la corniche atteint 13.78 m, soit une valeur inférieure à la limite de 14.50 m imposée par l'art. 108 RPGA. La recourante s'oppose à la pratique de la Municipalité consistant à prendre comme niveau de référence l'étage où se trouve l'accès au bâtiment, que cet étage soit habitable ou pas. Dans le cas présent, le niveau de référence déterminé selon cette pratique correspond au rez inférieur de l'immeuble. Or, mesurée depuis ce point, la hauteur de la façade à l'arête supérieure de la corniche dépasse la limite de 14.50 m réglementaire. La Municipalité se prévaut quant à elle du pouvoir d'appréciation dont elle dispose pour interpréter ses règlements communaux. Elle souligne appliquer de manière constante la pratique comprenant comme premier étage habitable ■ qu'il soit complet ou partiel ■ le niveau d'entrée principale au bâtiment, que cette entrée se situe au niveau d'un rez inférieur ou non et que ce niveau soit composé de surfaces effectivement habitables ou non. Dans ce cas, ce premier étage habitable qui mêle accès et surfaces non habitables est considéré comme étage partiel qui vaut premier étage habitable. Sans cette entrée, l'accès au bâtiment ne serait au demeurant pas garanti; c'est pour cette raison que le niveau qui contient l'accès principal au bâtiment est considéré d'office comme premier étage habitable. La Municipalité fait en outre valoir que cette façon de procéder est cohérente avec d'autres règles du RPGA, notamment celles régissant le calcul du coefficient d'utilisation du sol (CUS) dans la zone mixte de faible densité, en vertu desquelles toute circulation menant à des surfaces habitables est comprise dans le CUS. Ainsi, conformément à une pratique constante, si l'accès principal au bâtiment menant à des appartements se situe au rez inférieur, ledit passage compte dans le CUS. Or, selon la Municipalité, c'est la même réflexion qui vaut pour définir le premier étage habitable : le niveau qui accueille l'accès principal au bâtiment vaut premier niveau habitable simplement parce que si accès il y a, alors des surfaces habitables peuvent exister, indépendamment de la volonté du propriétaire à cet égard. c) Il convient en premier lieu de déterminer si le rez inférieur et le rez supérieur de l'immeuble de la recourante doivent être considérés comme des étages habitables. aa) Le RPGA ne prévoit aucune définition propre du caractère habitable d'un local. On peut dès lors se référer à la notion de "niveau habitable" telle qu'établie par la jurisprudence. Cette dernière a précisé que, pour être considéré comme "habitable", un niveau de construction doit se prêter au séjour durable des personnes, que ce soit pour l'habitation ou le travail. A cet égard, la seule intention subjective du constructeur ne joue pas un rôle décisif : il convient plutôt de déterminer si, objectivement, les aménagements prévus au niveau considéré (accessibilité, etc.) permettent aisément de rendre ces surfaces habitables. Il sied en particulier de vérifier si les locaux prévus répondent aux exigences de salubrité fixées par la réglementation cantonale, notamment en ce qui concerne le volume, l'éclairage et la hauteur des pièces habitables. Ce point n'est toutefois pas non plus déterminant à lui seul, en ce sens qu'il ne suffit pas qu'un local ne soit pas réglementaire sous cet angle pour en conclure qu'il n'est pas habitable, alors que, concrètement, il peut et sera vraisemblablement utilisé pour l'habitation malgré sa non-conformité (cf., entre autres, arrêts CDAP AC.2020.0078 du 25 mars 2021 consid. 2b/aa; AC.2019.0307 du 14 février 2020 consid. 2c; AC.2019.0080 du 22 novembre 2019 consid. 3d; AC.2018.0260 du 6 mai 2019 consid. 4aa/cc; AC.2017.0214 du 19 juin 2018 consid. 3b; AC.2009.0039 du 24 août 2009, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral [TF] 1C\_642/2012 du 12 août 2013 consid. 4). bb) En l'espèce, il n'est pas contesté que le rez

supérieur de l'immeuble de la recourante, qui comporte des caves et la buanderie, mais aussi un appartement de 5.5 pièces, doit être considéré comme habitable, au moins partiellement. Quant au rez inférieur, on y trouve l'entrée de l'immeuble, un parking de dix places, un garage, un local pour onze vélos, un local pour conteneurs et des caves, ainsi qu'un local pour le concierge. S'il ne comprend par conséquent en l'état aucune surface affectée à l'habitation, cela ne suffit cependant pas encore à lui dénier le caractère d'habitabilité, si, objectivement, des aménagements permettraient de rendre habitables les surfaces de ce niveau, comme exposé dans la jurisprudence citée au paragraphe ci-dessus. Or, à cet égard, la recourante fait valoir qu'à l'exception du local de l'entrée, la surface du rez inférieur est entièrement borgne et qu'aucun des volumes de ses locaux ne répond aux règles de salubrité des constructions fixées dans le règlement du 19 septembre 1986 d'application de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC; BLV 700.11.1), en particulier ses art. 25 (volume des pièces d'habitation), 27 (hauteur des locaux) et 28 (éclairage et ventilation), de sorte que ce niveau ne saurait être considéré comme habitable en définitive. Au vu des divers plans de construction présents au dossier, en particulier des plans n os 319/AB/00 (situation avant et après travaux), 319/B/02 (plan du rez inférieur), 319/B/04 (façades de l'immeuble) et 319/B/05 (coupes de l'immeuble, niveau rez inférieur), ces explications apparaissent convaincantes. En effet, le rez inférieur s'avère totalement à partiellement enterré sur plusieurs de ses côtés, la hauteur des locaux n'excède pas 2.30 m entre le plancher et le plafond, et ces derniers ne comprennent pas non plus d'ouvertures pour la ventilation et l'éclairages naturels qui soient adaptées à l'habitation au regard de leur surface. Les travaux prévus dans le projet de construction ne tendent au demeurant pas à modifier cette situation. En outre, compte tenu de leur nature et de leur configuration, les locaux n'apparaissent pour le moins pas pouvoir être "aisément" rendus habitables, si tant est que cela soit même matériellement possible. Il y a donc lieu de retenir en définitive que le rez inférieur de l'immeuble en cause ne constitue pas un étage habitable.

d) Il sied d'examiner maintenant si l'interprétation que fait la Municipalité de la façon d'appliquer l'art. 21 let. a RPGA lorsque l'on se trouve en présence d'un rez inférieur non habitable qui accueille l'accès principal de l'immeuble et qui mène à un rez supérieur habitable situé sous le niveau moyen du terrain naturel, est soutenable. aa) La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique; ATF 144 V 313 consid. 6.1; 142 IV 389 consid. 4.3.1; 141 III 53 consid. 5.4.1). Ces règles d'interprétation s'appliquent également aux règlements communaux de police des constructions (TF 1C\_138/2010 du 26 août 2010 consid.

#### **E. 2.4**

et la réf. cit.) Selon une jurisprudence constante, le Tribunal cantonal considère que la municipalité jouit d'un certain pouvoir d'appréciation dans l'interprétation qu'elle fait des règlements communaux (cf. par exemple CDAP AC.2020.0059 du 2 février 2021 consid. 2c in fine ; AC.2019.0196 du 18 août 2020 consid. 4c; AC.2017.0448 du 2 décembre 2019 consid. 7b/bb; AC.2017.0060 du 23 mai 2018 consid. 6a; AC.2016.0023 du 21 mars 2017 consid. 3b/bb; AC.2015.0279 du 25 juillet 2016 consid. 2a). Elle dispose notamment d'une latitude de jugement pour interpréter des concepts juridiques indéterminés dont la portée

n'est pas imposée par le droit cantonal; ainsi, dans la mesure où la lecture que la municipalité fait des dispositions du règlement communal n'est pas insoutenable, l'autorité de recours s'abstiendra de sanctionner la décision attaquée (AC.2019.0262 du 19 février 2021 consid. 5b; AC.2019.0150 du 10 décembre 2020 consid. 3a; AC.2019.0196 précité consid. 4c; AC.2017.0264 du 20 avril 2018 consid. 4b). Dans un arrêt du 16 mars 2016 (1C\_340/2015), le Tribunal fédéral a confirmé que la municipalité dispose d'une importante latitude de jugement pour interpréter son règlement, celle-ci découlant de l'autonomie communale garantie par l'art. 50 al. 1 de la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). Selon le Tribunal fédéral, l'autorité cantonale de recours n'est toutefois pas définitivement liée par l'interprétation faite d'une disposition réglementaire communale et peut adopter une autre interprétation si celle-ci repose sur des motifs sérieux, objectifs et convaincants, tirés du texte ou de la systématique de la norme, de sa genèse ou de son but (TF 1C\_114/2016 du 9 juin 2016 consid. 5.4; 1C\_138/2010 du 26 août 2010 consid. 2.6). Lorsque plusieurs interprétations sont envisageables, il faut s'en tenir à celle qui respecte l'exigence d'une base légale précise pour les restrictions du droit de propriété issues du droit public (AC.2019.0150 précité consid. 3a; AC.2017.0448 précité consid. 7b/bb; AC.2017.0060 précité consid. 6a; AC.2016.0450 du 17 octobre 2017 consid. 3c; AC.2014.0098 du 20 mai 2015 consid. 3c/aa; AC.2014.0151 du 30 juillet 2014 consid. 1a).

bb) La recourante plaide pour une interprétation littérale de l'art. 21 let. a RPGA. En l'occurrence, à la lecture du texte de cette disposition, la conséquence logique qui en découle amène dans le présent cas à retenir comme niveau de référence pour mesurer la hauteur des façades de l'immeuble le niveau fini du rez supérieur, car cet étage constitue littéralement le " premier étage habitable " ■ partiel ■ situé sous le niveau moyen du terrain naturel. Ce constat n'est en outre pas contredit par les schémas représentés pour illustrer le calcul de la hauteur des façades en rapport avec l'art. 21 let. a RPGA (auxquels le texte de loi fait expressément renvoi, et qui sont reproduits au consid. 2a/aa ci-dessus). Ceux-ci font en effet apparaître deux niveaux de référence pour les immeubles construits en partie sous le niveau moyen du terrain naturel : soit le terrain naturel moyen, si le niveau fini du premier étage habitable dépasse celui-ci (ce qui n'est pas le cas en l'espèce), soit le niveau fini du premier étage habitable, lorsque celui-ci est situé sous le niveau moyen du terrain naturel. La Municipalité se réfère pour sa part à sa pratique consistant à prendre comme niveau de référence l'étage où se trouve l'accès au bâtiment, que cet étage soit habitable ou pas. Elle considère en effet que, en présence d'un niveau inférieur non habitable comprenant l'entrée principale au bâtiment et d'un niveau supérieur habitable (complètement ou partiellement), ces niveaux sont des étages " partiels " qui, ensemble, forment le premier étage habitable de l'immeuble. L'interprétation que fait la Municipalité du règlement communal repose ainsi sur le critère d'" accès principal au bâtiment " et sur le concept d'un " premier étage habitable composé de plusieurs étages partiels ". Ces éléments ne ressortent toutefois pas du texte même de l'art. 21 let. a RPGA; ils ne se déduisent pas non plus nécessairement de la lecture de cette disposition. En outre, ils n'apparaissent pas sur les différents schémas illustrant l'art. 21 let. a RPGA; en particulier, aucun de ces derniers ne représente la situation à laquelle fait référence la Municipalité, soit un premier étage scindé en une partie supérieure habitable et une partie inférieure non habitable. Enfin, d'un point de vue systématique, ces éléments ne ressortent pas non plus des dispositions réservées spécifiquement à la zone mixte de forte densité (art. 104 à 110 RPGA), en particulier des art. 108 et 109 RPGA relatifs à la hauteur des façades et au gabarit des toitures et des attiques. C'est au demeurant en vain que la Municipalité se réfère aux " règles régissant le

calcul du coefficient d'utilisation du sol dans la zone mixte de faible densité", en l'occurrence l'art. 119 RPGA, lequel renvoie à la disposition générale de l'art. 17 RPGA. D'une part, ces dispositions ne font pas mention d'accès principal au bâtiment ou de premier étage habitable composé de plusieurs étages partiels; d'autre part, la zone mixte de forte densité, dans laquelle est situé le bâtiment de la recourante, ne connaît pas de règle relative au coefficient d'utilisation du sol. Dans ces circonstances, il apparaît que la pratique municipale alléguée va à l'encontre de l'interprétation littérale de l'art. 21 let. a RPGA et pose problème au regard du principe selon lequel, pour imposer à un propriétaire une restriction fondée sur le droit public, il faut que la base légale sur laquelle se fonde cette restriction soit précise (cf. consid. 2d/aa ci-dessus). Pour que la Municipalité de Lausanne interdise à un propriétaire de surélever son immeuble, il faut ainsi qu'elle puisse se fonder sur une disposition réglementaire claire et précise. Certes, la Municipalité dispose d'une importante autonomie dans l'interprétation de son règlement communal. Toutefois, il ne faut pas oublier l'exigence d'une base légale précise pour les restrictions au droit de propriété issues du droit public. En l'occurrence, cette exigence n'est pas respectée. Une lecture tant littérale que systématique du RPGA et de son art. 21 let. a ne permet pas d'en déduire que l'étage comportant seul un accès au bâtiment sans être pour le surplus habitable puisse constituer le niveau de référence s'agissant de la hauteur des façades. La décision municipale viole par conséquent la garantie de la propriété dont peut se prévaloir la recourante. Le fait que, comme elle l'indique, la Municipalité applique une pratique, dont elle ne présente au demeurant pas d'exemple, de manière constante depuis l'entrée en vigueur du RPGA n'est pas déterminant, une pratique qui se révèle erronée ne pouvant être maintenue (ATF 130 V 492 consid. 4.1; 127 V 353 consid. 3a; 126 V 36 consid. 5a et les arrêts cités; AC.2019.0341 du 24 août 2020 consid. 2a; FI.2017.0027 du 12 mars 2018 consid. 5a; AC.2013.0216 du 27 février 2014 consid. 4a). Par conséquent, c'est bien le niveau fini du rez supérieur de l'immeuble de la recourante, premier étage habitable situé sous le niveau moyen du terrain naturel, qui doit être retenu comme niveau de référence pour mesurer la hauteur des façades de l'immeuble en application des art. 20, 21 let. a et 108 RPGA. e) Il ressort du plan des coupes de l'immeuble produit au dossier (n° 319/B/05) qu'en partant du niveau de référence défini ci-dessus, la hauteur de la façade mesurée à l'arête supérieure de la corniche atteint 13.78 m, soit une valeur inférieure à la limite de 14.50 m imposée par l'art. 108 RPGA. S'agissant du gabarit de toiture et des attiques, il appartiendra à la Municipalité d'examiner si le projet de construction du niveau surélevé respecte, compte tenu de ce qui précède, les exigences réglementaires posées par les art. 23 al. 1 et 109 RPGA. Pour le surplus, il sied encore de relever que, dans la décision attaquée, la Municipalité précise que les autres points réglementaires sont conformes à la réglementation en vigueur. Cela étant, c'est à tort que la Municipalité a refusé de délivrer le permis de construire requis en considérant que la hauteur actuelle des façades de l'immeuble de la recourante dépassait la limite réglementaire et que la surélévation projetée d'un niveau du bâtiment avait par conséquent pour effet d'augmenter encore l'atteinte à la réglementation en vigueur, en violation de l'art. 80 al. 2 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11).

### **E. 3**

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours, à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi du dossier de la cause à la Municipalité afin qu'elle rende une nouvelle décision sur la base de ce qui précède. Vu le sort du recours, les frais de justice sont mis à la charge de la Commune de Lausanne (art. 49 al. 1, 91 et 99 LPA-VD; art. 4 al.

1 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). Cette dernière versera en outre des dépens à la recourante, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 55 al. 1 et 2, 91 et 99 LPA-VD; art. 10 et 11 TFJDA).

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