Urteilskopf

108 Ia 74

16. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 3 février 1982 dans la cause Commune de Lausanne et S.I. La Marcotte A S.A. contre Commission de recours en matière de police des constructions du canton de Vaud (recours de droit public)
Regeste (de):
Gemeindeautonomie.

Der Entscheid einer kantonalen Rechtsmittelinstanz, wonach diese eine kommunale Reglementsbestimmung, ohne der konstanten Praxis der Gemeindebehörden Rechnung zu tragen, einschränkend auslegt und ihr dadurch einen anderen Sinn und eine Bedeutung gibt, die der Gesetzgeber nicht gewollt hat, ist willkürlich und verletzt somit den Grundsatz der Gemeindeautonomie.

Regeste (fr):
Autonomie communale.

Est arbitraire, et par conséquent viole le principe de l'autonomie communale, la décision d'une autorité cantonale de recours fondée sur une interprétation restrictive d'une disposition réglementaire communale, qui non seulement ne tient pas compte de la pratique constante suivie jusqu'alors par l'autorité communale, mais encore dénature le but et la portée de la disposition en cause et conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus.

Regesto (it):
Autonomia comunale.

È arbitraria e viola quindi il principio dell'autonomia comunale la decisione di un'autorità di ricorso fondata su di un'interpretazione restrittiva di una norma regolamentare comunale che non soltanto non tien conto della prassi costante seguita sino ad allora dall'autorità comunale, ma snatura altresì lo scopo e la portata della norma in questione, dando luogo a risultati che il legislatore non può aver voluto.

Sachverhalt ab Seite 74

BGE 108 Ia 74 S. 74

La S.I. La Marcotte A S.A. est propriétaire de la parcelle No 3194 du registre foncier de la commune de Lausanne, d'une superficie de 2111 m2. De forme rectangulaire, cette dernière est bordée au nord, sur l'un de ses petits côtés, par l'avenue de Montagibert. Elle présente, sur toute sa longueur, une pente douce et régulière.

BGE 108 Ia 74 S. 75

Le 14 janvier 1981, la société prénommée a adressé à la commune de Lausanne une demande de permis de construire ayant pour objet la construction, sur la parcelle précitée, d'un bâtiment d'habitation de 26 apparte-

ments. Selon les plans, le bâtiment projeté a une surface au sol de 525 m2. Sa longueur est de 36 m, pour une largeur de 13 m 80 en amont et 15 m 28 en aval. La hauteur à la corniche de la façade amont est de 14 m 40 et celle de la façade aval de 17 m 40, tandis que les gabarits de construction sont uniformes. Sept niveaux parallèles, dont cinq habitables, sont prévus sur toute la surface bâtie. Dans la moitié amont du bâtiment, du côté de l'avenue de Montagibert, les deux niveaux inférieurs sont souterrains et constituent un 1er et un 2e sous-sols. La pente régulière de la parcelle et la longueur du bâtiment ont pour effet que, dans sa moitié aval, le 1er sous-sol s'élève au-dessus du niveau du terrain naturel. Par conséquent, les auteurs du projet envisagent de faire de cet étage, dans cette partie du bâtiment, un rez-de-chaussée inférieur destiné à l'habitation. Les niveaux habitables seraient ainsi au nombre de cinq à la hauteur de l'avenue de Montagibert et de six dans la moitié sud du bâtiment.
Roger Cottier, Robert Monti et Madeleine Abrezol, tous trois propriétaires d'un bien-fonds jouxtant directement à l'est et à l'ouest la parcelle litigieuse, ont, parmi d'autres, formé opposition à ce projet. Le 11 mars 1981, la Municipalité de Lausanne a écarté les oppositions et délivré l'autorisation de construire requise. Le 3 août 1981, la Commission de recours en matière de police des constructions du canton de Vaud a admis le recours interjeté par les trois propriétaires susmentionnés contre la décision de la Municipalité de Lausanne et annulé cette dernière. Elle a considéré notamment que l'art. 34 du règlement de la commune de Lausanne concernant le plan d'extension du 3 novembre 1942 (RPE) était une disposition exceptionnelle par rapport à la règle générale de l'art. 33 du même règlement et qu'il s'imposait dès lors de l'interpréter restrictivement. L'application de l'art. 34 RPE se limiterait, selon elle, aux situations particulières où la chaussée domine de plusieurs mètres le terrain naturel (route en corniche) et serait exclue dans les cas où, comme en l'espèce, le terrain se profile depuis la chaussée en pente douce. Saisi de deux recours de droit public formés par la Commune de Lausanne et la S.I. La Marcotte A S.A., le Tribunal fédéral les a admis.

BGE 108 Ia 74 S. 76

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. a) Selon la jurisprudence, une commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais laisse en tout ou partie dans sa compétence, en lui conférant une certaine liberté de décision. Lorsqu'une telle autonomie existe, la commune concernée peut, par la voie du recours de droit public, exiger que les autorités cantonales, tant dans la procédure d'approbation d'actes législatifs communaux que dans la procédure de recours contre des décisions prises par elle-même, restent formellement dans les limites du pouvoir de contrôle qui leur est dévolu par le droit cantonal. Elle peut également exiger que matériellement ces dernières appliquent correctement les dispositions régissant la matière dans laquelle elle se prétend autonome, qu'il s'agisse de droit communal, cantonal ou fédéral (ATF 103 Ia 479 consid. 5). La mesure dans laquelle une commune est autonome dans un domaine concret est déterminée par la constitution et la législation cantonales. Saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral examine la décision de l'autorité cantonale d'approbation ou de recours tantôt librement lorsque les dispositions qui définissent le champ de l'autonomie communale figurent dans la constitution, tantôt sous l'angle restreint de l'arbitraire lorsque les dispositions en cause appartiennent à un texte de rang inférieur (ATF 106 Ia 208 consid. 3a, ATF 104 Ia 45 consid. 1, 127 et arrêts cités). b) En droit vaudois, le principe de l'autonomie communale découle de l'art. 80 de la constitution cantonale, dont l'al. 3 est ainsi libellé: "(Les communes) jouissent de toute l'indépendance compatible avec le bien de l'Etat, son unité et la bonne administration des communes elles-mêmes." Tout en reconnaissant une certaine autonomie aux communes, cette disposition n'en délimite pas elle-même l'étendue. Celle-ci est fixée par la loi cantonale sur les communes du 28 février 1956, notamment par son art. 2 qui détermine les attributions et les tâches propres des autorités communales. Dans le domaine qui touche plus spécifiquement la présente affaire, la loi du 5 février 1941 sur les constructions et l'aménagement du territoire précise les points sur lesquels

les règlements communaux peuvent contenir des règles et conditions, en particulier pour ce qui touche la

BGE 108 Ia 74 S. 77

construction de bâtiments (art. 25, spécialement al. 1 ch. 10). Cette même loi dispose par ailleurs que les décisions des municipalités en matière de police des constructions peuvent en principe être déférées à la Commission cantonale de recours, y compris dans les cas où la loi ou les règlements confèrent aux municipalités la faculté d'accorder une dérogation (art. 15). Les recourantes, en l'espèce, bien qu'elles se réfèrent à l'art. 80 Cst. vaud., ne prétendent pas que l'autorité cantonale aurait outrepassé les limites toutes générales que cette disposition assigne à son pouvoir de contrôle. Elles se plaignent uniquement d'une interprétation arbitraire du droit matériel déterminant. On se contentera dès lors d'examiner ci-dessous si la Commission cantonale de recours est tombée dans l'arbitraire en appliquant, comme elle l'a fait, les dispositions du règlement communal précité.

3. a) Le plan d'extension de la commune de Lausanne classe la parcelle litigieuse en zone urbaine de l'ordre non contigu, regroupant les principaux quartiers urbains d'habitation. Les règles applicables aux constructions érigées dans cette zone sont énumérées aux art. 23 à 39 RPE, formant le chapitre 3 du règlement. L'ordre non contigu y est obligatoire et se caractérise par l'implantation et les distances à observer entre bâtiment et limite de propriété, ou entre bâtiments situés sur une même propriété, par la limitation de la longueur des bâtiments, par l'obligation d'ajourer toutes les façades et par la limitation du nombre d'étages. Le but de cette réglementation est notamment de placer les immeubles locatifs dans les meilleures conditions d'hygiène possibles en aérant non seulement l'intérieur des propriétés, mais également la rue, et d'empêcher qu'une implantation défectueuse de bâtiments ne compromette les conditions d'hygiène des bâtiments voisins ou ne rompe l'équilibre entre les constructions (cf. Bulletin des séances du Conseil communal de Lausanne, année 1941, p. 581/582).
b) Les dispositions applicables à la longueur, la hauteur et le nombre d'étages des bâtiments sont énumérées aux art. 32 ss RPE. On relèvera notamment qu'aux termes de l'art. 32, la longueur des bâtiments est limitée à 36 m. Concernant la hauteur et le nombre d'étages, l'art. 33 dispose ce qui suit: "Aucune façade ne peut dépasser la hauteur limite de 14 m 50 à la corniche réelle ou fictive. Pour les bâtiments implantés sur l'alignement jusqu'à une distance de 6 m en retrait de celui-ci, la hauteur est mesurée

BGE 108 Ia 74 S. 78

dans le milieu de la façade dès le niveau de la bordure du trottoir ou de l'axe de la voie existante ou projetée, jusqu'à l'arête supérieure de la corniche réelle ou fictive. Le nombre d'étages habitables est limité à cinq, y compris le rez-de-chaussée, les mansardes et l'attique. Les exceptions prévues à l'art. 19 de la zone d'ordre contigu sont applicables." Quant à l'art. 34, applicable - comme l'indique son titre marginal - aux cas particuliers, il a la teneur suivante: "Lorsqu'il existe une forte différence de niveau entre la chaussée et le terrain à bâtir, la Municipalité peut autoriser des étages supplémentaires en dessous du niveau de la route." L'art. 37 précise pour sa part que le gabarit de toiture de la façade sur rue doit être retourné au même niveau sur les autres façades. Quant à l'art. 39, qui règle la proportion des façades, il est ainsi libellé: "La hauteur de chaque façade, mesurée comme il est dit à l'art. 33, ne peut dépasser sa largeur multipliée par 1,25. Ces dispositions sont applicables également aux art. 34 et 35." c) L'autorité cantonale a admis que les dimensions du bâtiment projeté étaient en tous points conformes aux dispositions réglementaires susmentionnées, à l'exception du nombre d'étages dont il sera question plus loin. Concernant plus particulièrement la hauteur des façades à la corniche, elle a consi-

déré que le but de l'art. 33 RPE était d'unifier la hauteur des constructions situées le long d'une artère et que la hauteur autorisée à l'art. 33 1re phrase RPE valait de la sorte pour toute la corniche du bâtiment, quelle que soit la longueur de ce dernier. Les intimés, qui ont soutenu une argumentation contraire dans le cadre de leur recours cantonal, ne remettent plus en cause cette constatation aujourd'hui. Dans l'éventualité où les présents recours s'avéreraient fondés, il ne saurait être question pour le Tribunal fédéral, dont le pouvoir d'examen se limite ici à l'arbitraire, de substituer à la motivation de l'autorité cantonale sur ce point les arguments qui ont été précédemment avancés par les intimés et que cette dernière a expressément écartés (ATF 104 Ia 302 consid. 3c, ATF 102 Ia 237 consid. 3, 100 Ia 145 consid. 2). Au demeurant, on remarquera que la décision attaquée est à cet égard conforme au but de l'art. 37 RPE qui vise, ainsi que le relève à juste titre l'autorité cantonale, à éviter la prolifération de bâtiments en terrasses successives dans une ville au relief accidenté telle que Lausanne.

4. Le présent litige porte exclusivement sur le nombre des niveaux habitables du bâtiment projeté. Contrairement à la

BGE 108 Ia 74 S. 79

Municipalité de Lausanne, l'autorité cantonale considère que l'art. 34 RPE ne peut s'appliquer au cas d'espèce. Elle insiste sur le caractère exceptionnel de cette disposition et estime que l'interprétation qu'elle en donne est à tout le moins défendable. Les intimés, pour leur part, sont d'avis que l'interprétation donnée par l'autorité cantonale est la seule qui corresponde au texte même de cette disposition. a) Ainsi qu'il ressort de son emplacement dans le règlement et de son titre marginal, l'art. 34 RPE a certes formellement le caractère d'une disposition exceptionnelle. Il permet en effet à l'autorité communale de déroger, dans des cas particuliers où la topographie du terrain à bâtir le justifie, à la règle posée par l'art. 33 avant-dernière phrase RPE, qui limite à cinq le nombre d'étages habitables, y compris le rez-de-chaussée, les mansardes et l'attique. Toutefois, il ne s'ensuit pas forcément que son application doive demeurer aussi stricte que l'affirme l'autorité cantonale. En particulier, à la lumière du principe d'interprétation systématique, une disposition exceptionnelle n'a pas à être toujours interprétée restrictivement (ANDRE GRISEL, Droit administratif suisse, p. 57). C'est plutôt de cas en cas qu'il s'agira de trouver la solution adéquate (ATF 88 II 153). Ainsi, la disposition exceptionnelle peut avoir été édictée pour éviter les effets trop rigoureux, voire les conséquences absurdes, d'une disposition impérative. L'exception pourra même devenir la règle pour un type de situations particulières dans lesquelles l'application du principe général conduirait à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus. b) La Municipalité de Lausanne interprète, depuis de nombreuses années, l'art. 34 RPE dans un sens plus large que ne le fait l'autorité cantonale dans la décision attaquée. Elle considère en effet les conditions de cette disposition comme remplies dans la mesure où la différence de niveau entre la chaussée et le terrain à bâtir assure un dégagement suffisant pour permettre la création de niveaux supplémentaires, sans qu'il soit nécessaire d'entreprendre des travaux de terrassement particuliers ni de surélever artificiellement le bâtiment. Cette pratique constante n'a, jusqu'à ce jour, pas été remise en cause. Bien plus, elle a été sanctionnée, il y a une quinzaine d'années, par l'autorité cantonale elle-même, dans une affaire qui présentait une certaine analogie, touchant la topographie du terrain, avec la présente espèce (prononcé R.D. et consorts c. Municipalité de Lausanne du 13 septembre 1967,

BGE 108 Ia 74 S. 80

RDAF 1970, p. 264). La décision entreprise, sans même se référer à cette jurisprudence antérieure, donne à l'art. 34 RPE une tout autre portée puisqu'elle en limite le champ d'application aux cas où la chaussée est surélevée, de manière importante, par rapport au terrain à bâtir. Il s'agit dès lors de déterminer si une telle

interprétation est soutenable, d'abord au regard du texte et du sens de la disposition incriminée, mais également quant aux résultats concrets auxquels conduirait son application. c) Sous l'angle littéral, il est vrai, le sens des mots "une forte différence de niveau entre la chaussée et le terrain à bâtir" figurant à l'art 34 RPE, n'est pas évident. On peut ainsi considérer, soit que le terrain doit se situer dans sa totalité en contrebas de la chaussée (route en corniche), soit qu'il doit s'agir d'un terrain présentant une forte pente depuis la chaussée (route en talus) sur lequel l'implantation du bâtiment ne peut se faire qu'à un niveau sensiblement inférieur à cette dernière, soit encore qu'en raison de la déclivité du terrain, la seconde partie d'un bâtiment ou d'un groupe de deux bâtiments doit être construite à un niveau nettement inférieur à la chaussée. C'est cette dernière hypothèse qui se trouve en l'occurrence réalisée. L'autorité cantonale a raison de souligner, dans ses observations, que, selon la jurisprudence, il n'y a pas arbitraire du seul fait que de deux ou plusieurs interprétations possibles d'un texte légal, l'autorité opte pour l'une d'entre elles. Encore faut-il que cette interprétation, conforme à la teneur littérale de la disposition concernée, n'en dénature pas le but et la portée et ne conduise pas à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui heurtent le sentiment de la justice ou le principe de l'égalité de traitement (ATF 103 Ia 229 consid. c, 117 consid. 3; ATF 101 Ia 320 /321; ATF 94 I 223 consid. 4; ATF 91 I 167). On fera montre à cet égard d'une attention particulière lorsque, comme en l'espèce, l'interprétation de la norme en cause s'écarte de la pratique suivie jusqu'alors par l'autorité communale et approuvée, à une occasion au moins dans une décision publiée, par l'autorité cantonale de recours. d) L'examen des motifs sur lesquels est fondée l'interprétation proposée révèle déjà que cette dernière ne correspond ni au sens ni au but de la disposition en question. S'appuyant essentiellement sur des considérations d'ordre esthétique, voire urbanistique, l'autorité cantonale dit en effet craindre qu'une application trop extensive de l'art. 34 RPE n'entraîne, dans une ville en pente comme Lausanne, la construction d'innombrables bâtisses dont la

façade nord, côté rue, respecte la hauteur réglementaire, mais dont la façade sud présente une hauteur excessive. Elle ajoute qu'une telle interprétation serait manifestement contraire aux intentions de l'organe délibérant. Cette référence à la volonté du pouvoir législatif est peu judicieuse. Il ressort au contraire du préavis de la Municipalité au Conseil communal concernant le projet de règlement que les auteurs de ce dernier n'ont pas attaché à ce phénomène l'importance que lui prête aujourd'hui l'autorité cantonale, mais qu'ils se sont avant tout efforcés de créer une certaine harmonie dans la hauteur des différents bâtiments de part et d'autre d'une rue (cf. Bulletin du Conseil communal, année 1941, p. 577). Le raisonnement de l'autorité cantonale est en outre contradictoire. L'application restrictive de l'art. 34 RPE qu'elle préconise n'est en effet nullement propre à éviter, dans le cas des terrains sis en contrebas d'une route en corniche, une hauteur plus importante de la façade aval que de la façade amont des bâtiments qui y sont implantés. On relèvera du reste que, par les dispositions qu'il renferme au sujet du retour du gabarit, de la longueur maximale des bâtiments et de la hauteur de chacune des façades par rapport à sa largeur, le règlement communal atténue dans une certaine mesure les effets de cette disproportion, tout comme il empêche, contrairement aux craintes exprimées à ce sujet par l'autorité cantonale dans ses observations, la construction de bâtiments trop longs ou trop hauts. On chercherait en vain dans la décision attaquée une motivation susceptible de justifier une interprétation aussi étroite de l'art. 34 RPE. En particulier, on n'y trouve aucun motif tiré de la salubrité ou de l'hygiène publiques, qui constituent l'objectif principal de cette réglementation. Ainsi donc, on constate que l'art. 34 RPE, placé dans son contexte réglementaire et mis en parallèle avec les dispositions qui l'entourent concernant la dimension des façades et le volume des bâtiments, n'appelle pas, objectivement, l'interprétation restrictive qu'en donne l'autorité cantonale. Celle-ci entre en contradiction avec le sens et le but de la disposition en cause, tels qu'ils résultent de l'ensemble de la réglementation adoptée pour la zone urbaine de l'ordre non contigu. Elle se justifie d'autant moins que la pratique suivie jusqu'à présent par les autorités communales n'a pas eu - du moins cela n'a-t-il pas été allégué - d'effets inadmissibles sur le plan de l'urbanisme local. e) Mais c'est surtout quant à ses conséquences pratiques que la décision attaquée est insoutenable. En effet, d'un côté elle empêche

l'utilisation rationnelle d'une partie du bâtiment projeté, qui pourtant se dégage naturellement du terrain prévu pour son implantation. Elle ne tient par là manifestement pas compte de l'élément déterminant que constitue le résultat concret de la construction, ainsi obtenu une fois que toutes les autres prescriptions réglementaires ont été respectées. D'un autre côté, elle n'engendre nullement une modification du volume de la construction et de la hauteur de sa façade aval, contrairement à ce que postule sa motivation. En effet, la société recourante ne saurait être contrainte de diminuer la hauteur de la façade aval, compte tenu du texte clair de l'art. 37 RPE imposant un retour du gabarit au même niveau sur toutes les façades. Elle ne saurait davantage se voir imposer la suppression d'un étage, avec pour effet une diminution de la hauteur de la façade sur rue et du nombre des niveaux habitables dans la partie amont du bâtiment, ce qui contreviendrait au but même de l'art. 33 RPE visant à conserver une certaine unité dans la hauteur des constructions le long des voies publiques. Son seul effet serait vraisemblablement d'obliger les constructeurs à modifier la destination du niveau inférieur, en le soustrayant au marché du logement. Une telle solution irait à rebours du bon sens, en l'absence de tout motif tiré de la salubrité publique et sans qu'aucun coefficient d'utilisation du sol soit prévu par le règlement, dans une zone vouée pour l'essentiel à l'habitation collective. Pour toutes les raisons indiquées ci-dessus, la décision entreprise doit être qualifiée d'arbitraire. Contraire au but même de la disposition réglementaire en cause qui vise à assouplir, dans des cas déterminés, les conséquences rigoureuses d'une règle générale en soi justifiée, elle conduit en l'espèce à des résultats inadmissibles que le législateur communal ne peut avoir voulus.