Urteilskopf

115 Ia 363

56. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 1er novembre 1989 dans la cause M. contre A. et consorts, Municipalité d'Ormont-Dessus et Commission cantonale de recours en matière de constructions du canton de Vaud (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 4 und 22ter BV; öffentliche Bauvorschriften, Anwendung der Ästhetikklausel und des Eingliederungsgebots (Art. 86 des waadtländischen Raumplanungs- und Baugesetzes), die die Herabsetzung der Nutzungsdichte einer Baute bezwecken.

1. Da dem betroffenen Eigentümer noch eine Möglichkeit verbleibt, auf seinem Grundstück zu bauen, wird die Frage nach der genügenden gesetzlichen Grundlage im konkreten Fall nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür geprüft (E. 2a) und bejaht (E. 2b und c).

2. Das geplante Chalet, das in jeder Hinsicht den geltenden gesetzlichen Vorschriften entspricht, verstösst durch seine im Verhältnis der umliegenden Bauten erhöhte Nutzungsdichte nicht gegen den herkömmlichen Baustil. Eine gestützt auf die Ästhetikklausel verfügte Herabsetzung der Nutzungsdichte entspricht keinem überwiegenden öffentlichen Interesse (E. 3 und 4).

Regeste (fr):
Art. 4 et 22ter Cst.; droit des constructions, application d'une clause d'esthétique et d'intégration des constructions (art. 86 LATC VD) visant à réduire la densité d'occupation d'un immeuble.

1. Le propriétaire concerné ne se voyant pas interdire toute construction sur son terrain, la question de la base légale suffisante est examinée en l'espèce sous l'angle de l'arbitraire seulement (consid. 2a), et elle est résolue par l'affirmative (consid. 2b et c).

2. Le chalet d'habitation projeté, qui est en tous points conforme à la réglementation en vigueur, ne compromet pas le caractère des lieux du fait de sa densité d'occupation supérieure à celle des constructions sises dans les environs immédiats. La réduction de cette densité d'occupation sur la base de la clause d'esthétique en cause ne répond à aucun intérêt public prépondérant (consid. 3 et 4).

Regesto (it):
Art. 4 e 22ter Cost.; diritto edilizio, applicazione di una clausola d'estetica e d'integrazione edilizia (art. 86 della legge vodese sulla pianificazione e sulle costruzioni) tendente a ridurre la densità d'occupazione di un immobile.

1. Poiché al proprietario interessato non è vietata qualsiasi costruzione sul suo terreno, la questione della base legale sufficiente è esaminata nella fattispecie solo sotto l'angolo dell'arbitrio (consid. 2a) ed è risolta in senso affermativo (consid. 2b e c).

2. Lo chalet progettato, destinato all'abitazione e conforme in ogni suo aspetto alla disciplina vigente, non compromette il carattere locale a causa della sua densità d'occupazione superiore a quelle delle costruzioni situate in prossimità. La riduzione di tale densità d'occupazione in base alla clausola d'estetica di cui trattasi non corrisponde ad alcun interesse pubblico preponderante (consid. 3 e 4).

Sachverhalt ab Seite 364

BGE 115 Ia 363 S. 364

M. est propriétaire de la parcelle No 2473 du cadastre communal d'Ormont-Dessus, sise aux Diablerets, en aval de la route du col du Pillon, au lieu-dit "Es Rochers". D'une surface de 1637 m2, cette parcelle aux contours irréguliers est entourée de propriétés privées, bâties pour la plupart, dont celles de A. à l'est (No 2460) et des époux F. au nord (No 2472). Dans le plan de zones communal, elle est classée au coeur d'une vaste zone de chalets, destinée - aux termes de l'art. 16 du règlement sur le plan d'extension et la police des constructions (ci-après: RPE) - "à l'habitation, ainsi qu'à l'artisanat, au commerce, aux activités touristiques et à l'exploitation agricole" (al. 1) et dans laquelle "seules sont autorisées les constructions genre chalet" (al. 2). Le 23 mars 1988, M. a requis de la Municipalité d'Ormont- Dessus l'autorisation de construire sur son terrain un chalet d'habitation de deux étages sur rez, comprenant en tout huit appartements, avec onze places de stationnement à ciel ouvert, dont sept le long de la parcelle No 2472. Les propriétaires de cette dernière, soit les époux F., et A. ont fait opposition en invoquant une violation de la clause d'esthétique figurant à l'art. 45 RPE. La municipalité ayant levé leurs oppositions et accordé le permis de construire, ils ont alors recouru auprès de la Commission cantonale de recours en matière de constructions qui, par prononcé du 31 octobre 1988, a admis leur recours. Agissant par la voie du recours de droit public, pour violation notamment des art. 4 et 22ter Cst., M. a requis le Tribunal fédéral d'annuler le prononcé de la Commission cantonale de recours. Le Tribunal fédéral a admis le recours dans la mesure où il était recevable et a annulé le prononcé attaqué.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. Le recourant soutient tout d'abord que la décision attaquée serait dépourvue de base légale suffisante et, dans cette mesure, violerait la garantie de la propriété. Se voyant interdire "l'utilisation qu'il faisait de son immeuble ou qu'il aurait pu faire dans un proche avenir selon les dispositions en vigueur", soit la construction d'un chalet en tout point conforme, par ses dimensions, son volume et son affectation, aux dispositions du règlement sur les constructions et du plan de zones de la commune d'Ormont-Dessus, il subirait une restriction particulièrement grave à son droit de propriété. Une restriction aussi grave, estime-t-il, ne

BGE 115 Ia 363 S. 365

pourrait se fonder que sur une base légale claire et univoque, et l'art. 86 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC) ne satisferait pas à cette exigence. a) Contrairement à ce qu'affirme le recourant, l'atteinte qu'il subit n'est pas particulièrement grave. La jurisprudence admet l'existence d'une telle atteinte lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des interdictions ou des prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol - actuelle ou future - conforme à sa destination (ATF 108 Ia 35 consid. 3a, ATF 99 Ia 251 et les arrêts cités). Tel n'est pas le cas en l'espèce où l'on impose au propriétaire non pas l'interdiction de toute construction sur son terrain, mais uniquement la réduction de la densité d'occupation, c'est-à-dire la diminution du nombre d'appartements susceptibles d'être aménagés dans le chalet qu'il projette de construire. Le Tribunal fédéral ne peut donc examiner la question de la base légale que sous l'angle restreint de l'arbitraire (ATF 113 Ia 440 consid. 2 et les arrêts cités). Il examine en revanche librement la question de l'intérêt public et de la proportionnalité de l'atteinte,

tout en faisant preuve de retenue si la solution dépend d'une appréciation des circonstances locales, que les autorités cantonales connaissent mieux, ou s'il s'agit de pures questions d'appréciation (ATF 110 Ia 172 consid. aa, ATF 109 Ia 259 consid. 4 et les arrêts cités). b) Le recourant axe toute son argumentation sur l'art 86 LATC, alors que la juridiction intimée a fondé sa décision uniquement sur l'art. 45 RPE. Cela importe peu, eu égard au contenu de chacune de ces dispositions, qui sont ainsi libellées: 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. 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. Les règlements communaux doivent contenir des dispositions en vue d'éviter l'enlaidissement des localités et de leurs abords." Art. 45 RPE
"Les constructions et reconstructions devront s'harmoniser avec le style général des bâtiments existants et avec le caractère des lieux, tant par la forme, les matériaux employés et leur mise en oeuvre, que par les

teintes."
La simple lecture de ces textes montre que la portée de l'art. 45 RPE n'est en tout cas pas plus étendue que celle de l'art. 86 LATC. Dès lors, si l'on aboutit à la conclusion que cette dernière disposition ne constitue pas une base légale suffisante, il devra forcément en aller de même, pour les mêmes motifs, de l'art. 45 RPE. Si l'on conclut en revanche que l'art. 86 LATC représente une base légale suffisante, cette conclusion s'imposera également pour l'art. 45 RPE, faute pour le recourant d'avoir démontré le contraire. c) Le Tribunal fédéral a jugé à diverses reprises que l'art. 57 LCAT - ancienne disposition sur l'esthétique des constructions - constituait une base légale suffisante (cf. notamment ATF 101 Ia 218 consid. 4, 219 consid. 5a, 97 I 642 consid. b et les arrêts cités). Il n'a pas de raison d'en décider autrement à propos de l'art. 86 LATC, actuelle clause d'esthétique et d'intégration des constructions, dont le texte est très proche de celui de l'art. 57 LCAT (Droit vaudois de la construction, Lausanne 1987, n. 2 ad LATC 86, p. 154). Il s'agit d'une réglementation particulièrement large du double point de vue des objets protégés et de l'atteinte justifiant l'intervention du pouvoir étatique. L'étendue de la base légale et le large éventail des possibilités d'intervention des pouvoirs publics ne peuvent toutefois justifier à priori n'importe quelle mesure. Une base légale large exige en effet que l'on se montre particulièrement rigoureux lors de la pesée des intérêts en présence et dans l'examen de la proportionnalité de la limitation par rapport au but poursuivi et à l'objet de la protection (ATF 97 I 642 consid. b; arrêt non publié Crottaz du 23 décembre 1983, consid. 2a; Droit vaudois de la construction, n. 2.1.1 ad LATC 86, p. 155).
Le grief d'absence de base légale suffisante doit donc être rejeté.

3. a) Selon la jurisprudence, une clause d'esthétique ne doit pas être appliquée de manière à vider pratiquement de sa substance la réglementation sur les zones en vigueur (ATF 115 Ia 118 ss consid. 3d; ATF 114 Ia 345 s. consid. 4b). En droit vaudois, un projet de construction peut être interdit sur la base de l'art. 86 LATC quand bien même il satisferait à toutes les autres dispositions cantonales et communales en matière de police des constructions. Cependant, une intervention des autorités dans le cas de la construction d'un immeuble réglementaire qui, par son volume, ne serait pas en harmonie avec les constructions existantes, ne peut s'inscrire que dans la ligne tracée par la loi elle-même et par les

règlements communaux. Ce sont en effet ces textes 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, en raison du contraste formé par le volume du bâtiment projeté avec les constructions existantes, ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant. Il faut alors que l'utilisation des possibilités de construire réglementaires apparaisse déraisonnable et irrationnelle (ATF 101 Ia 213 ss; Droit vaudois de la construction, n. 2.1.1 ad LATC 86, p. 155). b) Le soin de veiller à l'aspect architectural des constructions leur appartenant en premier lieu, les autorités locales disposent, à cet égard, d'un large pouvoir d'appréciation et la Commission cantonale de recours ne saurait substituer sans autre son propre pouvoir d'appréciation. Elle s'impose en effet une certaine retenue dans les domaines où l'autorité municipale jouit, en fait et en droit, d'un large pouvoir d'appréciation. C'est le cas notamment en matière d'esthétique dans la mesure où il est question de remettre en cause les implantations, les dimensions, les masses et les hauteurs d'ouvrages définis par un plan de quartier ou un plan d'affectation partiel récent (cf. Droit vaudois de la construction, n. 3.5 ad LATC 15, p. 64 et n. 2.1.1 in fine ad LATC 86, p. 155; ATF 115 Ia 118 /119 consid. 3d et les références).

4. a) ...
A l'instar de l'autorité communale, la Commission cantonale de recours a considéré que la construction projetée était en tous points réglementaire. S'agissant de déterminer si celle-ci s'harmonisait avec le style général des bâtiments existants et avec le caractère des lieux (art. 45 RPE), elle a estimé que, sous l'angle de la seule volumétrie, le projet litigieux ne pouvait être refusé vu l'absence de contraste marqué entre ses dimensions et celles des constructions existantes; en revanche, son taux d'occupation serait propre à compromettre le caractère des lieux, le quartier des Rochers constituant un compartiment de terrain bien délimité, ne frappant certes pas par des constructions particulièrement modestes dans leur gabarit, mais se distinguant par une densité extrêmement faible (un à deux foyers, exceptionnellement trois, par chalet). Il y aurait donc hiatus, selon la commission cantonale, du fait d'une occupation sans commune mesure avec celle des bâtiments existants; au demeurant, cette volonté de tirer un parti

excessif du volume prévu - en lui-même admissible - se traduirait extérieurement par une façade principale criblée de fenêtres si rapprochées qu'il faudrait renoncer à les flanquer des volets caractéristiques des chalets. En définitive, a conclu la juridiction cantonale, l'édification d'un ouvrage conçu pour une telle densité d'occupation serait de nature à compromettre le calme et la tranquillité propres au quartier ... b) Lors de l'inspection des lieux du 3 juillet 1989, le président de la Commission cantonale de recours a délimité ... le secteur pris en considération dans le prononcé attaqué ... Ainsi que l'inspection locale a permis de le constater, la zone de chalets s'étend encore à l'est sur un vaste secteur actuellement en nature de pré et accessible depuis la route cantonale du col du Pillon. Un peu plus bas, à l'ouest, se trouvent trois chalets de six appartements chacun, appartements relativement plus grands que ceux prévus par le recourant. Le critère de "visibilité" appliqué par la juridiction intimée, qui s'en est tenue ... (à un) compartiment de terrain (assez) restreint ..., s'avère inapproprié en l'occurrence, car - l'inspection locale l'a confirmé - c'est tout naturellement et presque sans transition que l'on passe vers l'est dans l'aire en nature de pré classée en zone de chalets et au sud-ouest, en contrebas, dans celle comprenant les trois chalets de six appartements chacun. Que la plupart des chalets sis aux abords immédiats du projet litigieux n'abritent effectivement qu'une ou deux familles - ce qui a également été vérifié lors de l'inspection locale -, n'apparaît pas décisif dans ces conditions. L'on ne se trouve donc pas en présence d'un secteur topographiquement si clairement délimité qu'il se justifierait de le soumettre à un régime particulier. Au dire des intimés et de la juridiction cantonale (par la voix de son président), l'aménagement des huit logements et des onze places de parc prévus - véritable "corps étranger" dans le secteur, à leurs yeux - porterait atteinte au caractère du site à cause des diverses nuisances qu'il entraînera immanquablement (manoeuvres de véhicules, claquement de portes, rentrées tardives bruyantes), ce qui constituerait une différence

par rapport à la route cantonale où le bruit est pratiquement continu. A cet égard, il y a lieu tout d'abord de prendre acte de la déclaration faite par le recourant lors de l'inspection des lieux et aux termes de laquelle le nombre de logements projetés sera finalement de sept au lieu de huit, en raison du retrait d'une offre d'achat. S'agissant des places de parc

- prévues non pas devant mais à côté du chalet des intimés F., le chalet de A. n'étant, lui, pas gêné -, le recourant se contenterait de n'en aménager que sept, mais c'est pour répondre au voeu des autorités locales qu'il entend maintenir leur nombre à onze: la commune, qui exige en principe une place de parc par logement, en recommande en fait une et demie pour tenir compte des besoins de la station en matière de parking. Outre la présence de la route du col du Pillon, dont le caractère bruyant est indéniable, il faut mentionner l'existence de la route privée qui, à l'endroit litigieux, s'en détache pour desservir en contrebas environ 30 habitants hors saison et 150 en saison. Cette circonstance interdit déjà à elle seule d'attribuer au quartier des Rochers le qualificatif de particulièrement tranquille au point que la réalisation du projet du recourant aurait pour effet d'en changer totalement le caractère. Quant à l'aspect esthétique de la façade principale (sud) "criblée de fenêtres", qui consacrerait la volonté de tirer un parti excessif du volume prévu, pourtant réglementaire, c'est là une atteinte relativement mineure, au dire du président de la Commission cantonale de recours, qui n'a du reste été évoquée que par surabondance dans le prononcé attaqué. La délégation du Tribunal fédéral a d'ailleurs pu se rendre compte d'elle-même que la construction litigieuse ne sera pas la seule dans la localité à avoir une façade dépourvue de volets en raison du nombre élevé de fenêtres.
c) Eu égard à l'ensemble de ce qui précède, on ne voit donc pas à quel intérêt public prépondérant répondrait la réduction de la densité d'occupation imposée au recourant sur la base de la clause d'esthétique de l'art. 45 RPE. Au demeurant, l'utilisation qu'entend faire ce propriétaire des possibilités de construire offertes par le règlement communal en vigueur - réglementation que la commune, au dire de ses représentants à l'inspection locale, n'envisage pas pour l'heure de modifier en vue par exemple de limiter la densité de logements par chalet - n'apparaît pas déraisonnable et irrationnelle au sens de la jurisprudence susmentionnée (cf. ATF 101 Ia 223 consid. c). ...