

# BGer 1C 710/2021 vom 5. Oktober 2022

Bundesgericht, 2022-10-05, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_710\\_2021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_710_2021)

FR: TF 1C 710/2021 du 5 octobre 2022

IT: TF 1C 710/2021 del 5 ottobre 2022

## Regeste

Permis de construire | Aménagement du territoire et droit public des constructions

## Erwägungen

### E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

#### E. 1.1

Le recours est dirigé contre une décision rendue en dernière instance cantonale ( art. 86 al. 1 let . d LTF ) en matière de droit public des constructions ( art. 82 let. a LTF ) et aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'est réalisée. La Commune de Gland, qui fait valoir une violation de l'autonomie dont elle bénéficie en matière d'aménagement du territoire et en droit des constructions (cf. ATF 142 I 26 consid. 3.3), a qualité pour agir en vertu de l' art. 89 al. 2 let . c LTF.

#### E. 1.2

Le recours en matière de droit public est recevable contre les décisions qui mettent fin à la procédure ( art. 90 LTF ) ou contre les décisions partielles ( art. 91 LTF ). En vertu de l' art. 93 al. 1 LTF , les décisions incidentes notifiées séparément qui ne portent pas sur la compétence ou sur une demande de récusation ne peuvent faire l'objet d'un recours en matière de droit public que si elles peuvent causer un préjudice irréparable (let. a), ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (let. b). La jurisprudence admet qu'il peut résulter un préjudice irréparable, au sens de l' art. 93 al. 1 let. a LTF , pour une commune qui doit se soumettre aux injonctions du Tribunal cantonal : en effet, on ne peut pas exiger d'une commune, qui peut invoquer son autonomie au sens de l' art. 50 Cst. , de donner suite à une injonction qu'elle considère comme infondée, pour plus tard contester sa propre décision ( ATF 133 II 409 consid. 1.2; arrêts 1C\_128/2019 du 25 août 2020 consid. 1.3, non publié aux ATF 147 II 25 ; 1C\_358/2017 du 5 septembre 2018 consid. 1.2, non publié aux ATF 145 I 52 ). Tel est le cas en l'espèce puisque la Commune de Gland estime que la cour cantonale a violé son autonomie communale dans la manière dont elle a interprété le règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions. Aussi, si la commune devait juger infondés les autres motifs soulevés par les opposants, elle se retrouverait dans la situation où elle devrait délivrer le permis de construire et recourir ensuite contre sa propre décision, ce qui, comme retenu par la jurisprudence exposée ci-dessus, est dépourvu de logique et ne saurait être imposé à la commune.

#### E. 1.3

Les autres conditions de recevabilité du recours sont réunies (cf. art. 42 et 100 al. 1 LTF ), si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

## **E. 2**

La recourante se plaint d'une violation de son autonomie communale, d'une violation de l'art. 33 al. 2 LAT , ainsi que d'une interprétation arbitraire de l'art. 6 RPE.

### **E. 2.1.1**

Selon l' art. 50 al. 1 Cst. , l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales ( ATF 147 I 136 consid. 2.1; 146 I 83 consid. 2.1; 144 I 193 consid. 7.4.1). En droit cantonal vaudois, les communes jouissent d'une autonomie consacrée, s'agissant de l'aménagement local du territoire, par l' art. 139 al. 1 let . d Cst-VD ( ATF 146 II 367 consid. 3.1.4; 115 Ia 114 consid. 3d; arrêt 1C\_365/2010 du 18 janvier 2011 consid. 2.1, in Pra 2011 n° 60 p. 428, non publié in ATF 137 II 23 ). Lorsque, statuant sur une demande d'autorisation de construire, l'autorité communale interprète son règlement en matière de police des constructions et apprécie les circonstances locales, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'instance cantonale de recours contrôle avec retenue (cf. art. 3 al. 2 LAT ). Une autorité de recours ne peut ainsi pas choisir entre plusieurs solutions disponibles et appropriées ou remplacer une appréciation adéquate de la commune par sa propre appréciation ( ATF 146 II 367 consid. 3.1.4 115 Ia 114 consid. 3d). Elle ne doit cependant pas seulement intervenir lorsque l'appréciation de l'instance précédente est insoutenable, auquel cas l'étendue de son pouvoir d'examen s'apparenterait à un contrôle limité à l'arbitraire, ce qui serait contraire à l' art. 33 al. 3 let. b LAT ( ATF 146 II 367 consid. 3.1.4; 145 I 52 consid. 3.6). Conformément aux art. 46 et 49 Cst. , l'autorité de recours doit en particulier sanctionner l'appréciation communale lorsque celle-ci contrevient au droit supérieur, viole les principes constitutionnels d'égalité de traitement et de proportionnalité ou encore apparaît objectivement insoutenable - et partant arbitraire ( ATF 146 II 367 consid. 3.1.4; 145 I 52 consid. 3.6; 138 I 305 consid. 1.4.3). Sur des éléments susceptibles de heurter le droit supérieur, il appartient à la commune de motiver soigneusement sa décision (arrêts 1C\_540/2016 du 25 août 2017 consid. 2.2, in JdT 2017 I p. 303; 1C\_450/2018 du 11 décembre 2019 consid. 3.1.3; 1C\_641/2018 du 23 septembre 2019 consid. 3.1.3). Le contrôle de l'opportunité s'exerce donc avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict. L'autorité intervient ainsi non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par la commune est insoutenable, mais aussi lorsqu'elle paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale ( ATF 146 II 367 consid. 3.1.4; 145 I 52 consid. 3.6; AEMISEGGER/HAAG, in Commentaire pratique LAT: Autorisations de construire, protection juridique et procédure, 2020, n° 84 ad art. 33 LAT ).

### **E. 2.1.2**

Le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal ( art. 95 LTF ), dont fait partie le respect de l'autonomie

communale. Il examine en revanche sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation et l'application des autres règles du droit cantonal ou communal ( ATF 141 I 36 consid. 5.4; 138 V 67 consid. 2.2; 134 II 349 consid. 3).

### **E. 2.1.3**

L'art. 6 al. 1 RPE prévoit que l'ordre contigu est obligatoire dans la zone d'extension du Bourg A. La municipalité peut exceptionnellement autoriser la non-contiguïté pour autant qu'elle soit admise de part et d'autre de la limite de propriété (art. 6 al. 2 RPE). Dans ce cas, la distance entre bâtiment et limite de propriété voisine ne peut être inférieure à 3 m; elle est doublée entre bâtiments non accolés l'un à l'autre sis sur la même propriété (art. 6 al. 3 RPE). Cette distance est portée à six mètres par rapport à la limite de la zone de faible densité (art. 6 al. 4 RPE). Pour les façades non mitoyennes, les bâtiments seront implantés en bordure de la voie publique, sur l'alignement des constructions légal ou voté ou en retrait, mais parallèlement à celui-ci (art. 6 al. 5 RPE). Ailleurs, la distance entre les façades non mitoyennes et la limite de propriété voisine sera de six mètres (art. 6 al. 6 RPE).

### **E. 2.2.1**

Il est constant que le RPE pose le principe de l'ordre contigu obligatoire pour la zone litigieuse (art. 6 al. 1 RPE). La clause dérogatoire de l'art. 6 al. 2 RPE prévoit toutefois que "la municipalité peut exceptionnellement autoriser la non-contiguïté pour autant qu'elle soit admise de part et d'autre de la limite de propriété". La Municipalité recourante et la cour cantonale interprètent cette clause dérogatoire de façons divergentes. Pour la recourante, cela signifie que chacun des propriétaires doit accepter la non-contiguïté sur son propre terrain, de sorte qu'une fois la dérogation accordée pour l'une des parcelles, la parcelle voisine est désormais également contrainte à la rupture de l'ordre contigu. En l'occurrence, la parcelle n° 795 voisine du projet n'étant pas construite de façon contiguë, la distance entre le bâtiment projeté et la limite de propriété ne pourrait être inférieure à 3 m, conformément à l'art. 6 al. 3 RPE. La cour cantonale a jugé que la solution inverse s'imposait: il fallait comprendre l'art. 6 al. 2 RPE non pas comme imposant la non-contiguïté de part et d'autre de la limite, mais comme exigeant l'accord des propriétaires de part et d'autre de la limite pour déroger à l'ordre contigu sur une des parcelles. Ainsi la parcelle restante pouvait, voire devait, toujours être construite en limite de propriété. Dans ce contexte, il n'appartient pas au Tribunal fédéral de se livrer à sa propre interprétation de la clause dérogatoire du règlement communal, ni, à l'inverse, d'examiner sous l'angle restreint de l'arbitraire, si la solution retenue par la cour cantonale est soutenable. Il y a lieu ici d'examiner si, en invalidant l'interprétation que la recourante avait fait de cette clause, la cour cantonale a respecté l'autonomie dont bénéficie l'autorité communale en matière de police des constructions, en particulier s'agissant d'interpréter les dispositions réglementaires générales et dérogatoires de l'ordre contigu en zone à bâtir.

### **E. 2.2.2**

Conformément à la jurisprudence rappelée ci-dessus, dans le contrôle opéré par l'autorité cantonale de recours, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur dont la sauvegarde incombe au canton doit être imposée par un contrôle strict. En particulier, l'art. 1 al. 2 let. a bis et b LAT enjoint la Confédération, les cantons et les communes les efforts entrepris notamment aux fins d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et de créer un milieu bâti compact. Pour parvenir à sa solution, la cour cantonale s'est en substance référée à sa jurisprudence en matière d'ordre contigu, s'inspirant

de trois affaires. La première portait sur un permis de construire délivré par une commune pour l'extension d'un bâtiment en limite de propriété. Le permis avait été annulé par la CDAP par un arrêt à son tour annulé par le Tribunal fédéral (arrêt 1C\_373/2008 du 13 janvier 2009) : le permis de construire devait être délivré car le Tribunal cantonal avait refusé à tort d'appliquer les règles relatives à l'ordre contigu dans une zone où l'implantation en ordre contigu était exigée. L'impact qu'aurait l'édification d'une façade relativement imposante en limite de propriété n'était pas un motif déterminant pour éluder la réglementation communale, le respect du règlement communal l'emportant sur l'intérêt du voisin à ne pas avoir de façade contiguë à la limite de propriété. Les premiers juges ont considéré que le même raisonnement pouvait être fait en l'espèce: les constructions devant en principe être érigées en ordre contigu, on ne saurait, selon la cour cantonale, reprocher à un propriétaire de construire en limite de propriété, quand bien même la façade de la parcelle voisine n'est pas construite sur la limite de propriété; un tel raisonnement permettait en outre d'assurer la possibilité de respecter l'ordre contigu souhaité par le planificateur dans cette zone en cas de démolition du bâtiment construit en retrait de la limite de propriété sur la parcelle n° 795. De l'arrêt AC.2017.0384 du 14 novembre 2018 ensuite, les juges cantonaux ont déduit que ce qui précède valait même en présence d'une clause réglementaire communale permettant des dérogations à l'ordre contigu dans certaines circonstances. Enfin, la cour cantonale s'est également référée à l'arrêt cantonal AC.2004.0076 du 2 mai 2005 relatif précisément à la commune de Gland. Cet arrêt constatait que la rédaction de l'art. 6 RPE démontre qu'il s'était dégagé, au moment de l'élaboration du nouveau RPE, une volonté claire des autorités communales de densifier la rue de la Gare et de lui donner un caractère plus urbain en prévoyant la règle de l'ordre contigu (arrêt AC.2004.0076 du 2 mai 2005 consid. 4b). En l'occurrence, comme dans les affaires précitées, l'ordre contigu étant la règle, il est délicat d'interdire à un constructeur de bâtir en limite de propriété au seul motif que la façade du terrain voisin était implantée en retrait de limite. Parmi les deux interprétations possibles du règlement communal, celle privilégiée par la cour cantonale est afférente à des intérêts d'ordre supérieur. En effet, conformément à la troisième des affaires auxquelles s'est référée la cour cantonale, la densification voulue par le législateur communal matérialise le principe de densification prescrit par le droit fédéral. Dans ce contexte, le droit communal ne devrait pas se comprendre comme empêchant, sans motif valable, la contiguïté qu'il promeut lui-même. Bien plus, selon les termes du règlement communal, ce n'est qu'exceptionnellement qu'il peut être dérogé à l'ordre contigu. Or la recourante ne fait pas état de circonstances exceptionnelles en l'espèce. Une telle configuration justifie que la cour cantonale ait imposé son interprétation de la clause dérogatoire du règlement. Ce n'est pas parce que les (anciens) propriétaires avaient conclu une convention de droit privé en 1997, prévoyant l'ordre non contigu et le respect des distances selon l'art. 6 al. 3 RPE, que l'interprétation faite par la recourante s'impose. La volonté du législateur communal consistait en une densification et la création d'un caractère urbain dans ce secteur; elle ne doit pas pouvoir être rendue caduque par des accords entre particuliers. Sans autre motif particulier, la recourante ne pouvait dès lors pas permettre une exception selon l'art. 6 al. 2 RPE du seul fait que les (anciens) propriétaires avaient convenu l'ordre non contigu. Dans cette mesure, elle ne pouvait pas non plus faire persister l'ordre non contigu contrairement à la volonté du législateur communal. Aussi l'intervention de la cour cantonale, qui ne devait pas restreindre son examen à l'interdiction de l'arbitraire, ne viole-t-elle pas la garantie de l'autonomie communale.

**E. 3**

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté et l'arrêt attaqué confirmé. Le présent arrêt sera rendu sans frais ( art. 66 al. 4 LTF ). La commune recourante, qui succombe, versera des dépens à la constructrice ( art. 68 al. 1 LTF ).

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