

# VD\_OMNI AC.1990.7302 vom 16. Dezember 1991

VD Tribunal cantonal, 1991-12-16, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.1990.7302](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1990.7302)

FR: VD\_OMNI AC.1990.7302 du 16 décembre 1991

IT: VD\_OMNI AC.1990.7302 del 16 dicembre 1991

## Regeste

Jaeger et crts c/Lausanne | qualité pour agir du copropriétaire agissant seul; plan non adapté à l'OPB conditions d'examen de la légalité d'un plan; application d'un plan à titre anticipé

## Erwägungen

### E. 37

LJPA précité. Au demeurant, le Tribunal fédéral a jugé que le recours formé par un copropriétaire agissant seul devant l'instance de recours cantonale en matière de planification locale devait être déclaré recevable en vertu de l'art. 33 al. 3 lit. a LAT (Zbl 1985, p. 504); dans la mesure où cette règle correspond au contenu de l'art. 103 lit. a OJF, la solution vaudrait bien évidemment aussi lorsque cette dernière disposition est applicable devant la juridiction administrative cantonale. S'agissant en particulier de la qualité pour agir des copropriétaires, la Commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après, la Commission cantonale de recours) a jugé en divers prononcés que si un copropriétaire (d'étages ou non) était en principe fondé à interjeter seul un recours auprès de la Commission cantonale de recours, une telle démarche constituant un acte d'administration courante au sens de l'art. 647 lit. a al. 1 CC, la poursuite de la procédure nécessite en revanche une décision prise par la majorité qualifiée de tous les copropriétaires, qu'il s'agisse d'un pourvoi formé contre un refus de permis ou contre l'octroi d'une autorisation à un tiers (voir notamment prononcés nos 3876, 20 février 1986, B. Littmann c/Bursinel, RDAF 1986, p. 210; 6619, 28 juin 1990, C. et H. Schweizer-Mast et crts c/Gland; Benoît Bovay, "Le permis de construire en droit vaudois", Payot Lausanne 1988, p. 277/278). Le dernier arrêt cité mettait notamment en doute le bien-fondé de la solution consistant à admettre la recevabilité du recours déposé par un copropriétaire seul, retenue dans un prononcé isolé (prononcé no 3914, 10 juillet 1981, Hoirs Gallay et crts c/Lausanne). En droit public des constructions, on admet généralement l'existence d'un intérêt juridiquement protégé du propriétaire recourant lorsque celui-ci invoque la violation de règles qui n'ont pas pour seul but la protection de l'intérêt public, mais aussi, voire de manière prépondérante, celle des voisins (ATF 115 Ib 461 cons. e; 113 Ia 469 cons. 1; 112 Ia 89 cons. 1b; v. aussi André Grisel, *Traité de droit administratif suisse*, Neuchâtel 1984, p. 710 et la jurisprudence citée). La nature mixte des règles invoquées permet d'admettre qu'elles ont pour fonction de compléter le droit privé fédéral régissant les rapports de voisinage (art. 679 et 684 ss CC; l'art. 686 CC réserve d'ailleurs expressément les règles du droit cantonal). Il apparaît dès lors logique - sous réserve de règles particulières de droit public qui pourraient en disposer autrement (v. à ce propos, Imboden/Rhinow, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, Bâle 1976, no 28 B II et III) - de rechercher la solution donnée à ce problème en droit privé; la démarche de la Commission cantonale de recours en matière de constructions n'était pas différente lorsqu'elle vérifiait l'existence

d'une décision formelle de l'assemblée des copropriétaires d'étages tendant au dépôt ou à la ratification d'un recours déposé par l'administrateur (sur ce point, v. prononcé Schweizer-Mast déjà cité). Or, il ressort de la jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral en matière de droit civil que le copropriétaire ordinaire peut, en son nom propre et sans le concours des autres copropriétaires, ouvrir les actions fondées sur le droit de propriété (ATF 95 II 397, pour l'action de l'art. 641 CC; il en va de même de l'action déduite des art. 679 et 684 CC : v., sur ce point, Meier-Hayoz, Commentaire bernois no 7 ad art. 648 CC et P.-H. Steinauer, Les droits réels immobiliers, Berne 1987, no 1252 ss); cela découle de la règle de l'art. 648 CC qui permet au copropriétaire de "veiller aux intérêts communs", ce dans la mesure compatible avec le droit des autres copropriétaires, disposition également applicable en matière de copropriété par étages (ATF 112 II 308; sur les actions ouvertes au propriétaire d'étages, v. Meier-Hayoz/Rey, Commentaire bernois, no 67 ad art. 712 a CC). Les commentateurs relèvent encore que l'art. 648 al. 1 CC serait applicable en outre par analogie, même en l'absence d'une convention dans ce sens, en cas de propriété commune (Meier-Hayoz, op. cit., no 11 ad art. 653 CC). Ces auteurs en déduisent, certes sans approfondir la question, qu'il en va de même dans le contentieux administratif de la construction (ibidem, no 7 ad art. 648 CC et no 11 ad art. 653 CC et la jurisprudence citée). Cette conclusion doit également être retenue, en définitive, dans le cadre de l'art. 37 LJPA; cela permet de faire coïncider la légitimation active du copropriétaire ordinaire ou par étages dans le cadre des actions fondées sur le droit privé, notamment le droit de voisinage, avec la qualité pour agir de celui-ci dans le contentieux objectif de droit public qui lui est complémentaire. S'agissant au surplus de l'hypothèse de la propriété commune, la question, non litigieuse ici, de la vocation à recourir du communiste, agissant seul et indépendamment d'un recours des autres propriétaires en main commune, peut rester ouverte. En conclusion, il convient d'admettre en principe la qualité pour agir du copropriétaire par étages agissant seul. Toutefois, cela ne veut pas encore dire que les époux Jaeger et Movaffaghy aient qualité pour recourir sur le point particulier de la conformité d'un projet à l'affectation de la zone. b) On doit également admettre que les dispositions relatives à la conformité d'un immeuble à la destination de la zone à bâtir n'ont pas seulement pour but de sauvegarder l'intérêt public, mais également de protéger l'intérêt des voisins. En effet, l'affectation de bâtiments au secteur tertiaire dans une zone en principe réservée à l'habitation a des incidences sur la charge de l'équipement général qui sert aussi aux voisins, sur l'ampleur des nuisances qui en résultent, voire sur l'ensoleillement des immeubles qui se trouvent à proximité. Or, les lots dont les recourants sont propriétaires comportent tous au moins une pièce donnant sur l'ouest; dans cette mesure, ils sont directement touchés en leur qualité de voisin par les nuisances que l'affectation des bâtiments litigieux en bureaux serait susceptible de leur causer. En revanche, il pourrait en être autrement des copropriétaires non recourants dont les lots sont situés à l'est, mais cette question n'a pas à être examinée en l'espèce. C'est d'ailleurs dans ce sens que va la doctrine en invoquant l'égalité de traitement avec le propriétaire situé sur le territoire d'une commune voisine ou sur la même commune, mais touché de façon moins intense, car non directement voisin de la construction projetée (cf. Bovay, op. cit., p. 278, rem. 189 ter). Il convient dès lors d'entrer en matière sur le fond. 2.

Les recourants soutiennent à titre principal que les deux immeubles administratifs projetés ne sont pas conformes à la destination de la zone réservée à l'habitation. La parcelle no 7270 se situe dans la zone de bâtiments locatifs A du plan d'extension no 456. Les articles 1 et 2 du chapitre III du règlement de ce plan, spécifiques aux zones de bâtiments locatifs A et B, précisent que les

bâtiments sont réservés à l'habitation. Le commerce d'intérêt local peut exceptionnellement être autorisé en rez-de-chaussée (art. 1). Des constructions affectées à l'usage d'écoles, d'instituts, de pensionnats, etc., pourront être admises. Dans ce cas, un plan d'aménagement complet de la propriété (accès, parkings, plantations, places de jeux, etc.) devra être soumis à l'approbation de la Municipalité (art. 2). En l'espèce, les deux bâtiments projetés sont destinés à accueillir des bureaux et ne sont manifestement pas conformes à l'affectation principale de la zone telle qu'elle est définie à l'article premier. Le conseil des constructeurs déduit toutefois de l'énumération non exhaustive des cas d'exceptions que la construction de bâtiments affectés au secteur tertiaire va dans le sens du plan d'extension partiel. Le tribunal ne peut toutefois partager cette opinion. L'interprétation large que les constructeurs font de la clause d'exception ne correspond pas à la systématique de la réglementation. Les exemples d'affectations autorisées à titre exceptionnel énumérés à l'art. 2 (écoles, institut, pensionnat) ont tous trait à des activités sociales liées à l'enseignement sans aucun rapport fonctionnel avec l'affectation projetée. Il faut au contraire déduire des cas d'exceptions énumérés à l'art. 2 et de l'art. 1er qui n'autorise le commerce d'intérêt local qu'au rez-de-chaussée, la volonté du législateur d'exclure de la zone de bâtiments locatifs A et B les bâtiments à vocation administrative ou industrielle. En l'état actuel du règlement, l'affectation d'un bâtiment à des fins autres que le logement doit rester l'exception dans la zone en cause. 3.

De son côté, la Municipalité de Lausanne s'est dite consciente que les bâtiments litigieux n'étaient pas conforme à la vocation de la zone; elle a toutefois octroyé le permis sollicité après avoir considéré que l'affectation à l'habitation des terrains sis en bordure de la route de Berne ne pouvait plus être admise au regard de la législation actuelle sur la protection contre le bruit étant donné le développement extraordinaire du trafic sur cette artère depuis 1964 et les nuisances qu'il engendre. a) Le tribunal doit en principe appliquer les règlements dûment légalisés par le Conseil d'Etat, de sorte que la légalité d'un plan de zones ne peut en principe être contestée que dans un recours formé dans la procédure d'adoption du plan. Un tel plan ne peut être attaqué ultérieurement, à l'occasion d'un cas d'application, que si le propriétaire ne pouvait pas percevoir clairement, lors de l'adoption du plan, les restrictions de propriété qui lui étaient imposées, s'il ne disposait d'aucun moyen de défense ou si, depuis l'adoption du plan, les circonstances se sont modifiées à un point tel que l'intérêt public au maintien de ces restrictions pourrait avoir disparu. A part ces cas exceptionnels, le juge ne peut pas examiner à titre préjudiciel dans une procédure d'autorisation de bâtir, la constitutionnalité du plan de zones (ATF 115 Ia 1, JT 1991 I 396; ATF 106 Ia 383; ATF 90 I 345 résumé dans Grisel, Droit administratif suisse, éd. 1970, p. 411; voir également Manuel Bianchi, "La révision du plan d'affectation communal", p. 133, thèse Lausanne, 1990; Pierre Moor, "L'aménagement du territoire en droit fédéral et cantonal", p. 177, CEDIDAC, Lausanne, 1990). Vérification faite, l'étude de bruit a été établie conformément aux dispositions légales en matière de protection contre le bruit; le rapport technique qui lui est joint n'a pas été contesté par les recourants et il convient dès lors de s'y référer. Le plan d'extension no 456 a été adopté par le Conseil communal de Lausanne le 9 juin 1964 et approuvé par le Conseil d'Etat le 14 juillet 1964. L'ordonnance sur la protection contre le bruit est entrée en vigueur le 1er avril 1987. Le tribunal constate effectivement une profonde modification du trafic routier sur la route de Berne par rapport à la situation connue en 1964, lors de l'adoption du plan; les comptages automatiques du trafic sur la route de Berne réalisés dans le cadre de l'étude de bruit produite au dossier laissent apparaître des trafics horaires moyens diurne et nocturne de 1'550, respectivement 330 véhicules. De plus, les calculs

effectués à partir des différentes mesures des niveaux sonores prises aboutissent à la conclusion que les valeurs d'immission sonores dues au trafic routier perçues en façade (68,7 dB(A) en moyenne) sont supérieures aux valeurs limites d'exposition au bruit admissibles tant pour les immeubles d'habitation (60 dB(A)) que pour les bâtiments administratifs (65 dB(A)); ce rapport précise encore que l'implantation d'une digue ou d'une paroi anti-bruit de quatre mètres de hauteur au minimum sur septante mètres de long en bordure de la route de Berne serait nécessaire afin de respecter les valeurs limites d'exposition au bruit et ne permettrait pas l'implantation sur la parcelle en cause de logements de plus de deux niveaux sur rez; l'implantation de logements en bordure de la route de Berne nécessiterait l'insonorisation des fenêtres exposées au bruit par la pose de vitrage fixe doublé d'un système de climatisation des locaux; elle impliquerait enfin l'orientation des pièces d'habitation sensibles au bruit vers l'est, soit à un endroit défavorable du point de vue de l'ensoleillement. L'implantation de bâtiments administratifs entraînerait également un dépassement des valeurs limites d'exposition au bruit et la prise de mesures d'aménagement et de construction analogues qui resteraient toutefois admissibles au regard de la destination des locaux. Force est ainsi de constater qu'en raison de l'augmentation du trafic routier sur la route de Berne et des nuisances sonores qui en résulte, l'implantation de logement en bordure de cette artère ne serait admissible au regard des dispositions en matière de protection contre le bruit que moyennant des mesures d'aménagement coûteuses et difficilement compatibles avec les exigences minimales de confort, d'esthétique et de salubrité en matière d'habitation, de sorte que l'on doit admettre que le plan d'extension no 456 n'est plus adapté aux exigences légales actuelles, tout du moins en ce qui concerne l'affectation de la zone de bâtiments locatifs A. b) En présence d'un plan d'affectation qui n'est plus adapté aux exigences actuelles en matière de protection de l'environnement, il n'appartient cependant pas à l'autorité judiciaire de dire quelle est l'affectation adéquate au regard de ces normes et d'admettre un projet qui lui est soumis actuellement contraire au plan d'affectation légalisé. Conformément à l'art. 21 al. 2 LAT, c'est à l'autorité compétente de mettre le plan en conformité avec les circonstances qui surviennent après son adoption et qui entraînent une transformation sérieuse de la situation, telle que la modification du contexte juridique et en particulier de la législation en matière de la protection de l'environnement (LPE) et de ses ordonnances d'exécution. S'agissant d'un domaine relevant de l'autonomie communale, l'autorité judiciaire ne saurait imposer un projet de construction contraire à un règlement en vigueur alors même qu'il serait approuvé par la municipalité de la commune intéressée, car une telle intervention reviendrait non seulement à compromettre les choix politiques reconnus aux citoyens de la commune en matière de planification (art. 4 al. 2 LAT), mais aussi à renverser ou à éluder les attributions des organes législatifs communaux et du gouvernement en tant qu'autorité d'approbation (ATF 114 IB 180, JT 1990 I 447; ATF 111 Ia 67, JT 1987 I 541; contra, Zbl 1986, p. 504, selon lequel lorsqu'un plan est jugé inadapté, l'autorité juridictionnelle doit se prononcer elle-même sur la demande de permis en prenant pour base la réglementation d'affectation conçue pour l'espèce comme la commune l'aurait fait si elle avait régulièrement révisé le plan contesté et les critiques de Bianchi, op. cit., p. 133; voir également à titre d'exemple l'art. 120 bis du RPE de la Commune d'Yverdon-les-Bains approuvé par le Conseil d'Etat le 25 janvier 1991 qui habilite la municipalité à autoriser à titre exceptionnel sur une parcelle exposée au bruit un bâtiment d'une destination autre que celle prévue par la zone, pour autant que la destination choisie n'entraîne pas d'inconvénients pour le voisinage et que les autres règles de la zone sont respectées). Est sans importance le fait qu'au moment où la municipalité a

rendu sa décision, un avant-projet de plan de quartier actuellement à l'étude prévoyait de n'autoriser la construction dans l'actuelle zone de bâtiments locatifs A que des immeubles affectés au secteur tertiaire d'une hauteur suffisante à assurer une protection efficace contre le bruit des bâtiments sis en retrait et permettre une densification de l'habitat en arrière-plan; cette décision revient en effet à conférer un effet anticipé positif à une norme en puissance, non encore adoptée. Or, si la LATC prévoit l'application anticipée d'une réglementation communale plus restrictive qui n'a pas encore été mis à l'enquête publique (art. 77 LATC) ou qui l'a déjà fait, mais qui doit encore être approuvée par le conseil communal (art. 79 LATC), elle n'autorise en revanche pas une municipalité à appliquer avec effet anticipé une réglementation future moins restrictive (cf. prononcés CCR nos 669, J. Baup et crts c. Lausanne, RDAF 1951 p. 39; 3836, 22 décembre 1980, Y. Voland c. Chavannes-des-Bois; 5197, 6 mai 1987, P.-A. Goël c. Rolle; B. Bovay, Le permis de construire en droit vaudois, Payot Lausanne, 2è éd. 1988, p. 149). L'art. 39 al. 2 LCAT qui accordait, dans certaines hypothèses non réalisées en l'espèce, un effet anticipé positif à un règlement adopté par le conseil communal, mais non encore approuvé par le Conseil d'Etat, n'a pas été repris dans la LATC. Ainsi, en l'état actuel du droit et de la jurisprudence, la municipalité n'était pas autorisée à admettre le projet litigieux en se fondant sur un nouveau plan de quartier non légalisé. Il convient dès lors d'attendre l'issue de la procédure de révision du plan de quartier actuellement à l'étude avant d'avaliser un changement d'affectation de la zone. Enfin, cette solution se justifie d'autant plus que la création de 89 places de parc entraînerait une augmentation du volume de circulation dont les répercussions seraient sensibles sur le trafic non seulement du chemin de Riant Pré, mais également de la route de Berne dans la mesure où les utilisateurs des bâtiments projetés qui envisageraient de descendre en direction du centre ville devraient nécessairement emprunter la présélection de gauche de la route de Berne en direction d'Epalinges et faire un demi-tour au prochain carrefour. Le problème dépasse ainsi le simple cas d'espèce et nécessite un programme d'ensemble pour tout le quartier auquel le conseil communal doit être admis à participer. Le tribunal ne saurait en tous les cas pas préjuger de l'affectation future de la zone en autorisant les deux bâtiments litigieux. En conséquence, la décision attaquée ne saurait être admise en l'état et doit être annulée. 4.

Le recours étant admis, point n'est besoin d'examiner si le parking souterrain ressortant du terrain naturel d'environ 2,30 mètres en son point le plus haut doit être pris en compte en tant que construction souterraine dans le calcul de la distance réglementaire entre deux bâtiments sis sur le même bien-fonds. Un émoulement de justice doit être mis à la charge des constructeurs qui succombent et qui n'ont pas droit à des dépens. Les recourants obtenant gain de cause avec l'assistance d'un avocat, il se justifie de leur allouer des dépens à la charge des constructeurs.