

## **VD\_OMNI AC.1999.0148 vom 20. März 2000**

VD Tribunal cantonal, 2000-03-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.1999.0148](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1999.0148)

FR: VD\_OMNI AC.1999.0148 du 20 mars 2000

IT: VD\_OMNI AC.1999.0148 del 20 marzo 2000

### **Regeste**

SI Esplanade de Montbenon SA c/ Lausanne | Confirmation du refus d'un projet de surélévation du noyau central (ascenseurs et escaliers) du parking de Montbenon qui, aboutissant sur la dalle-toiture du parking, porterait atteinte, compte tenu de sa configuration, au site de l'esplanade.

### **Erwägungen**

#### **E. 12**

septembre 1996 sur les recours au Tribunal fédéral, p. 20; AC 95/153 du 6 novembre 1996; AC 96/183 du 13 janvier 1997). En revanche, on ne saurait admettre d'emblée que tout voisin peut recourir contre l'autorisation d'ériger une construction indépendamment de la question de savoir si elle lui cause un préjudice (AC 98/031 du 18 mai 1998, où a été déclaré irrecevable le recours d'un voisin qui invoquait les règles communales sur l'aménagement des combles tout en admettant que l'aménagement litigieux en l'espèce ne le dérangeait pas). d) On rappellera enfin l'observation du Tribunal fédéral selon laquelle on ne parvient guère à éviter l'action populaire pourtant prohibée si l'on considère qu'un intérêt digne de protection est atteint dès que l'issue de la procédure où le recourant entend intervenir peut influencer sa sphère d'intérêt, soit lui procurer une utilité pratique ou lui épargner un inconvénient provoqué par la décision attaquée (ATF 109 Ib 203, consid. 4 c, concernant le recours d'un concurrent). Dans un arrêt récent (ATF 123 II 376, consid. 5 b aa et bb p. 382 s.), le Tribunal fédéral s'est référé à cet ATF 109 sans s'en départir (le tribunal de céans avait jugé qu'il appelait une nouvelle analyse, AC 96/225 du 7 novembre 1997, RDAF 1998 I 197) en observant que la délimitation d'avec l'action populaire ne pouvait pas procéder d'une appréhension conceptuelle fondée sur une logique juridique rigoureuse, mais que cette délimitation devait se fonder sur une pratique raisonnable: cette limite doit être tracée séparément pour chaque domaine du droit (ATF 123 précité, p. 383; v. encore, plus récemment au sujet du recours du concurrent, ATF 125 I 7). La qualité pour recourir doit donc être examinée exclusivement en regard des griefs soulevés, qui délimitent le cercle des atteintes dont le recourant pourrait se voir reconnaître un intérêt digne de protection à tenter de se prémunir. En effet, même si les inconvénients liés à un projet constituent en général l'objet même de la discussion sur la délivrance de l'autorisation requise, on ne peut pas échapper à la nécessité de procéder à une appréciation sommaire de ces inconvénients au stade de la décision sur la qualité pour recourir (dans ce sens ATF 121 II 176, consid. 3a p. 180). Il faut tenir compte de l'importance relative de l'inconvénient invoqué par le justiciable et délimiter le cercle des personnes habilitées à recourir de manière à ne pas ouvrir la voie à l'action populaire (ATF 121 II 176 précité, consid. 2 c et d p. 179 s., qui rappelle à cet égard le sort différent réservé respectivement au recours des voisins d'une fabrique utilisant la biotechnologie génétique, en raison du risque d'accident,

et au recours de voisins d'une ligne de chemin de fer invoquant le risque engendré par la construction pour l'approvisionnement en eau potable, jugé insuffisant pour fonder leur qualité pour recourir). 2. Pour ce qui concerne les époux Zuppinger, on constate qu'ils sont domiciliés au chemin de Mornex 9 mais que, puisque ce chemin passe au pied de la haute façade du parking en longeant le pied du coteau de Montbenon, il est impossible qu'ils voient l'esplanade depuis chez eux. Sans doute déclarent-ils qu'ils se promènent régulièrement sur l'esplanade mais cette circonstance ne suffit pas pour les distinguer de la foule de piétons qui parcourt cet endroit journallement. Faute d'un rapport étroit et spécial avec l'objet du litige, la qualité pour agir doit leur être déniée. Il faut encore préciser que même s'ils pouvaient apercevoir l'objet litigieux depuis chez eux, cela ne leur donnerait pas automatiquement vocation à intervenir en procédure: lorsque la vue est censée constituer l'intérêt que le recours vise à protéger, il faut tenir compte notamment de l'éloignement de l'objet litigieux, de son importance relative et de l'ouverture de l'angle qu'il occupe sur l'horizon, ainsi que de son emplacement, soit de l'angle sous lequel il peut être vu par rapport au panorama existant, et enfin de la qualité du paysage susceptible d'être modifiée par le projet et du caractère plus ou moins frappant de celui-ci par rapport à ce paysage. Par exemple, lorsqu'un logement ne dispose d'aucune vue en raison de sa configuration et de la présence d'autres bâtiments devant ses fenêtres, le souci de préserver un angle de vue limité perceptible en oblique pour l'observateur debout à certaines fenêtres est insuffisant (AC 99/0002 du 25 juin 1999; v. également AC 98/0204 du 3 juin 1999 concernant l'abattage d'une rangée d'arbres visible au loin pour le recourant). b) Interpellé, le Mouvement pour la Défense de Lausanne n'invoque pas un intérêt digne de protection au sens défini ci-dessus, mais se prévaut de la qualité pour recourir reconnue aux associations. Il a évoqué en audience une étude récente sur le droit de recours de celles-ci. On rappellera tout d'abord à cet égard que le droit fédéral, en bref, réserve la qualité pour recourir aux associations d'importance nationale (art. 12 LPN; v. également art. 55 LPE). Parallèlement, le droit cantonal réserve le droit de recours aux associations d'importance cantonale (art. 90 LPNMS; art. 67 de la loi vaudoise sur la pêche). Depuis l'arrêt AC 95/0073 du 28 juin 1996 (RDAF 1996 p. 485), le Tribunal administratif s'en tient au critère fixé par le législateur, qui est celui de l'importance cantonale de l'association concernée, et il considère qu'il ne lui appartient pas de s'en écarter. Ainsi, il ne s'agit pas de savoir ici s'il est opportun ou non d'octroyer la qualité pour agir à telle ou telle association: le critère étant fixé par le législateur, l'octroi de la qualité pour recourir à des associations qui ne sont pas d'importance cantonale nécessiterait une modification de la loi. On notera à cet égard que contrairement à ce que le Mouvement pour la défense de Lausanne pense pouvoir affirmer, ce ne sont pas les travaux préparatoires de la nouvelle du 26 février 1996 modifiant la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA) avec effet au 1er mai 1996 qui ont conduit à la modification de la jurisprudence cantonale en la matière (voir à ce sujet notamment AC 99/002 du 25 juin 1999). En effet, la jurisprudence instaurée par la Commission cantonale de recours en matière de constructions, qui admettait (contrairement à la jurisprudence du Conseil d'Etat de la même époque) la qualité pour recourir de toutes les associations poursuivant un but idéal, avait déjà été mise en doute par le Tribunal administratif dans un arrêt AC 94/0189 dit "arrêt Léman-Parc" du 12 janvier 1996. C'est ce que rappelle l'arrêt AC 95/0073 du 28 juin 1996 (RDAF 1996 p. 485), dans lequel le Tribunal administratif a décidé d'abandonner cette jurisprudence, qui étendait la qualité pour recourir d'une manière contraire à la systématique de la loi. La jurisprudence cantonale en est ainsi revenue au strict respect de la systématique légale, instaurée en particulier par

l'art. 90 LPNMS, qui réserve la qualité pour recourir aux associations d'importance cantonale. Cette nouvelle jurisprudence a été appliquée immédiatement aux affaires pendantes au moment où elle a été adoptée (voir par exemple AC 96/0180 du 26 septembre 1996) et il n'y a pas lieu d'y revenir. On rappellera simplement que dans l'arrêt AC 95/0073 déjà cité, le Tribunal administratif a observé que même s'il n'avait pas modifié la jurisprudence, le maintien de celle-ci aurait été rendu impossible par les débats du Grand Conseil relatifs à la modification de l'art. 37 al. 1 LJPA, pour le motif qu'à cette occasion, le Grand Conseil a refusé un amendement de la Commission parlementaire qui visait à codifier la jurisprudence pour maintenir la qualité pour recourir des associations (AC 95/0073 déjà cité, voir RDAF 1996, p. 492 s.). En l'espèce, le Mouvement pour la Défense de Lausanne n'est pas, comme son nom l'indique, une association dont l'activité s'étend à l'ensemble du territoire cantonal. Il n'a donc pas qualité pour agir (v. dans le même sens l'arrêt AC 99/0002 du 25 juin 1999 au sujet de "Pro Lutry"), que ce soit comme recourant ou comme intimé. 3.

Sur le fond, la constructrice recourante ne conteste pas le point de vue de la commune selon lequel les règles de la zone de l'ordre non contigu, quant à la hauteur maximale à la corniche, n'ont pas été appliquées lors de la construction du parking, ceci au bénéfice d'une dérogation exceptionnelle pour cause d'intérêt public au sens de l'art. 111 RPE. On se trouve ainsi en présence d'un vide juridique quasi absolu car si le droit de superficie de la recourante lui confère pour construire le titre juridique exigé par les art. 108 al. 1 et 104 al. 3 in fine LATC, la servitude de droit d'usage de jardin dont bénéficie la Commune de Lausanne relève du droit privé et ne saurait justifier le refus par la municipalité d'un permis de construire régit par le droit public. La décision attaquée est fondée sur des motifs tirés de l'esthétique et de la protection des sites. a) On rappellera tout d'abord, comme le tribunal le fait régulièrement (par exemple dans l'arrêt AC 98/181 du 16 mars 1999 invoqué en audience par le conseil de la recourante) qu'aux termes de l'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. Le soin de veiller à l'aspect architectural des constructions appartient en première ligne aux autorités locales qui disposent à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 115 Ia 118-119 consid. 3d). Cela ne vide toutefois pas le contrôle judiciaire de son sens, le tribunal devant être à même de vérifier si l'autorité intimée s'est fondée sur des critères pertinents et si l'application de ceux-ci à la situation concrète est correcte (arrêt AC 96/0160 du 22 avril 1997 et les références citées). Dans ce cadre, l'autorité doit notamment veiller à ne pas appliquer la clause d'esthétique de telle sorte que cela viderait pratiquement de sa substance la réglementation de la zone en vigueur (ATF 114 Ia 345 consid. 4b; RDAF 1996 p. 103 consid. 3b et les références citées). Certes, un projet peut être interdit sur la base de l'art. 86 LATC quand bien même il satisferait par ailleurs à toutes les dispositions cantonales et communales en matière de constructions. Toutefois, lorsque la réglementation applicable prévoit que des constructions d'un certain volume peuvent être édifiées, 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 115 Ia 114; 385; 114 Ia 345; 101 Ia 233 ss.). D'autre part l'examen de

l'esthétique interviendra sur la base de critères objectifs généralement reçus et sans sacrifier à un goût ou à un sens esthétique particulièrement aigu, de manière que le poids de la subjectivité, inévitable dans toute appréciation, n'influe que dans les limites de principe éprouvé et par référence à des notions communément admises (RDAF 1976 p. 268; TA, arrêt AC 95/268 du 1er mars 1996; AC 93/257 du 18 mai 1994; AC 93/240 du 19 avril 1994). Une interdiction de construire fondée sur l'art. 86 LATC et ses dispositions d'application ne peut se justifier que par un intérêt public prépondérant, notamment s'il s'agit de protéger un site, un bâtiment ou un ensemble de bâtiments présentant des qualités esthétiques remarquables qui font défaut à l'ouvrage projeté ou que mettrait en péril sa construction (ATF 101 Ia 223 consid. 6; arrêts AC 95/0137 du 11 janvier 1996, AC 95/0235 du 22 janvier 1996). Ainsi que l'a relevé le Tribunal fédéral (ATF 97 I 642), l'étendue de la base légale que constitue l'art. 57 LCAT (auquel correspond l'actuel art. 86 LATC) et le large éventail des possibilités d'intervention des pouvoirs publics ne peuvent justifier à priori n'importe quelle mesure. Une base légale large exige en effet que l'on se montre particulièrement rigoureux dans la phase successive 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. Une intervention des autorités dans le cadre de la construction d'un immeuble réglementaire 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 (ATF 101 Ia 223 consid. 6 a et c; v. aussi par exemple AC 97/084, F. c/ Prangins du 2 décembre 1997). b) On a vu plus haut que du point de vue du droit public, l'emplacement où la construction litigieuse est singulièrement dépourvu de règles contraignantes, eu égard aux particularités de la construction qu'est le parking de Montbenon. En revanche, il n'est pas contesté que l'esplanade de Montbenon doit être considérée comme un site au sens de l'art. 86 LATC. La Commission cantonale de recours en matière de constructions en avait déjà jugé ainsi à deux reprises (prononcé 2390 du 19 mars 1970, RDAF 1972 p. 280; ce prononcé, qui concernait le projet d'un accès supplémentaire pour véhicule dont le souterrain aurait débouché sur la promenade de Montbenon à l'est du palais de justice, a été confirmé sur recours de droit public de la recourante par un ATF P.43/70 du 3 février 1971; v. aussi le prononcé 3390 du 1er mars 1978 dans RDAF 1979 p. 236, qui concernait un projet de remplacement de la buvette de l'époque par une construction pyramidale). On se réfère, puisque ces décisions sont en partie publiées et de toute manière connues des parties qui s'y opposaient déjà, aux descriptions - parfois lyriques - qu'elles contiennent. Du point de vue de l'intérêt de la recourante, on peut certes comprendre que celle-ci, confrontée à la nécessité de percer la dalle-toiture du parking (pour ménager au-dessus des cages d'ascenseurs l'espace qu'elle déclare exigé par les prescriptions de sécurité et pour améliorer la ventilation du noyau central), se soit résolue à envisager de prolonger les ascenseurs et les escaliers d'un étage pour augmenter le confort des usagers de son parking. La recourante met aussi en avant des préoccupations de sécurité en raison des craintes que susciterait selon elle le tunnel pour piétons qui débouche à l'amont du parking. Cependant, la municipalité conteste le bien-fondé de ces craintes en invoquant une coupure de presse selon laquelle la police n'aurait pas à intervenir à cet endroit. Certes, il ne s'agit pas là d'un moyen de preuve des plus fiables mais de son côté, la recourante a invoqué en audience des contacts avec la police de sûreté sur lesquels aucune pièce du dossier ne renseigne non plus. L'idée, émise durant l'instruction orale, selon laquelle le tunnel pour piétons, où la visibilité est dégagée puisqu'il est rectiligne, présenterait moins de danger que, par nature, l'intérieur

du parking où l'on peut aisément s'embusquer, n'est à première vue pas déraisonnable. Finalement, il n'appartient pas au tribunal d'apprécier la sécurité des lieux au sujet de laquelle aucune des parties ne s'est exprimée de manière particulièrement convaincante. On retiendra simplement qu'en l'état, la nécessité d'une cancellation du tunnel pour piétons, projetée par la recourante quand bien même les documents d'enquête ne le révèlent pas, n'est pas établie. Quant au fait, invoqué par la commune, que la municipalité avait déjà refusé à la recourante la possibilité de faire aboutir ses ascenseurs au niveau de la toiture, il est certes intéressant historiquement mais comme il remonte à 1967, il est trop ancien, s'agissant d'une domaine où les conceptions en matière de transport évoluent rapidement, pour exclure d'emblée une reconsidération de la situation. A l'intérêt que présente pour la recourante la possibilité d'offrir à ses usagers un accès direct à la dalle-toiture du parking (même s'il ne s'agit pas encore du niveau supérieur de l'esplanade où l'on accède de plain pied au centre ville) doit être opposé l'intérêt public à sauvegarder le site exceptionnel de l'esplanade, en particulier la vue dont on bénéficie depuis l'allée orientée dans l'axe est-ouest qui couvre le tunnel pour piétons. On se réfère à nouveau, s'agissant de la beauté du site (cet aspect-là n'est guère atteint par l'érosion du temps) aux considérants des décisions judiciaires citées plus haut. A cet égard, même en tenant compte du fait que l'édicule prévu, d'une hauteur de 4,29 mètres, pourrait peut-être, puisqu'on le verrait d'en-dessus à partir des parties plus élevées de l'esplanade, ne pas dépasser l'horizon constitué par le parapet de la terrasse inférieure, il faut bien admettre que cet édifice, singulièrement dépourvu de charme en lui-même d'après ce qu'en révèlent les pièces du dossier, diviserait l'espace de manière flagrante par sa seule présence au milieu de la terrasse inférieure. Il porterait une atteinte grave à l'unicité du panorama dont on bénéficie en l'état actuel. Le fait (invoqué en audience) que des arbres d'une certaine hauteur aient été plantés à chacune des extrémités de l'allée orientée dans l'axe est-ouest ne saurait être invoqué pour minimiser l'impact de la construction projetée car on ne saurait comparer des plantations paysagères encadrant le panorama à l'implantation centrale d'un édifice à but utilitaire dont la configuration angulaire est particulièrement criante sur le photomontage figurant au dossier. Il n'est pas nécessaire d'en dire plus sur la pesée des intérêts en présence pour aboutir à la conclusion que, dans le cadre d'une cognition limitée à l'examen de la légalité (art. 36 LJPA) et malgré l'absence de règles prohibant le projet, la décision contestée n'est pas constitutive d'un abus du pouvoir d'appréciation. 4. Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Il convient, tout en tenant compte de l'importance relativement modeste (pour ce qui concerne la partie contestée au dessus de la surface du sol) du projet, de mettre à la charge de la recourante un émolument de 1'500 francs et d'allouer à la commune, représentée par un mandataire rétribué, une indemnité de même montant à titre de dépens. Bien que leurs interventions doivent être déclarées irrecevables, le Mouvement pour la Défense de Lausanne et les époux Zuppinger seront, en l'espèce, libérés de frais.

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