

## **VD\_OMNI AC.2002.0239 vom 23. Juni 2005**

VD Tribunal cantonal, 2005-06-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2002.0239](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2002.0239)

FR: VD\_OMNI AC.2002.0239 du 23 juin 2005

IT: VD\_OMNI AC.2002.0239 del 23 giugno 2005

### **Regeste**

AUBORT Daniel et consorts, LOB, PPE Avenue Mon Loisir 12, LOB, LOB/CLINIQUE BOIS-CERF, Municipalité de Lausanne Place de la Palud | Application des règles d'interprétation littérale et téléologique aux dispositions d'un règlement communal relatives aux places de stationnement. L'application du principe de la confiance n'autorise pas une dérogation au règlement.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Déposé en temps utile, les recours satisfont aux conditions formelles énoncées à l'art. 31 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA).

#### **E. 2**

a) En vertu de l'art. 37 LJPA, le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Comme le Tribunal administratif le rappelle régulièrement (v. AC.2003.0113 du 2 février 2004; AC.1999.0024 du 27 avril 1999), le critère retenu par le législateur cantonal à l'article précité, à savoir celui de l'intérêt digne de protection, coïncide avec celui des art. 103 lit. a OJF et 48 lit. a LPA. Dans ces conditions, il convient de se référer, pour l'interpréter et en cerner la portée, aux solutions dégagées par la jurisprudence fédérale. Selon l'art. 103 lit. a OJF, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés. L'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait - doit se trouver avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération; il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage, de nature économique, idéale ou matérielle. Le recours d'un particulier dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers est en revanche irrecevable. Il y a lieu de prêter une attention particulière à ces exigences tendant à exclure l'action populaire lorsqu'un administré conteste une autorisation délivrée à un tiers (ATF 121 II 39 consid. 2c/aa; 120 Ib 48 consid. 2 a). C'est au recourant qu'il appartient de démontrer l'existence d'un rapport étroit avec la contestation car l'exigence de motivation s'étend aussi à la question de la qualité pour recourir (JAAC 1997 no 22 p. 195; ATF 120 Ib 431 consid. 1). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le voisin a la qualité pour recourir lorsque son terrain jouxte celui du constructeur ou se trouve à proximité immédiate. La qualité pour recourir est reconnue en outre au voisin en raison de son intérêt pratique à ce que le voisinage immédiat de sa maison reste libre de construction (ATF 104 Ib 245 consid. 7b; ATF 121 II 171 consid. 2b; 115 Ib 508) ou au voisin qui serait menacé d'immissions telles que le bruit (ATF 119 Ib 179 consid. 1c) les odeurs (ATF 103 Ib 144

consid. 4 c) ou les inconvénients causés par le trafic (ATF 112 Ib 170 consid. 5b). En outre, la qualité pour agir doit être largement reconnue lorsque les effets de l'exploitation projetée (par exemple le bruit d'un stand de tir ou d'un aéroport) apparaissent clairement perceptibles comme tels, peuvent être déterminés sans expertise coûteuse et se distinguent d'immissions générales, comme celles qui résultent de la circulation routière (ATF 113 Ib 228 consid. 1 c); elle sera en revanche niée, même en cas d'augmentation prévisible, si cette dernière se mêle au trafic général et ne constitue pas une nuisance distincte (ATF 112 Ib 158 consid. 3 et ZBI 1990, 349). b) En l'espèce, les immeubles dont les recourants sont propriétaires ou locataires sont tous situés à proximité du projet litigieux. Daniel Aubort et consorts et la PPE Av. Mon Loisir 12 invoquent notamment que le projet impliquera pour eux des nuisances sonores et olfactives supplémentaires. Ces griefs sont manifestement recevables. Jean Lob et consorts invoquent implicitement leur intérêt à ne pas voir un parking plus important s'étendre devant leurs yeux, grief qui doit également être déclaré recevable.

### **E. 3**

Selon l'art. 108 al. 1 LATC, la demande de permis est adressée à la municipalité; elle est signée par celui qui fait exécuter les travaux et, s'il s'agit de travaux exécutés sur le fonds d'autrui, par le propriétaire du fonds. L'art. 73 al. 1 RATC précise en outre que les plans, le questionnaire général et les pièces annexes sont signés par leur auteur, le propriétaire du fonds et, le cas échéant, par le promettant acquéreur et le maître de l'ouvrage. L'art. 108 LATC a pour but de prévenir des litiges pouvant subvenir sur le terrain du droit privé, en protégeant celui ou ceux qui peuvent se prévaloir d'un droit réel sur le fonds touché. C'est à la lumière des règles du droit civil, que la question de la signature doit être tranchée. Certes l'application des règles de droit privé relève de la compétence du juge civil. Cependant, selon la jurisprudence et la doctrine dominante, le juge du contentieux administratif doit, sous réserve des dispositions contraires, trancher les questions qui posées isolément, relèvent d'un autre organe, mais dont dépend la décision (André Grisel, *Traité de droit administratif*, 1984, vol. I, p. 187 et ss et les références citées). La solution de ces questions préjudicielles ne paraîtra toutefois que dans les considérants de la décision; elle n'acquerra pas l'autorité de la chose jugée et ne liera donc pas l'autorité compétente pour en connaître normalement (AC.1996.0220 du 19 août 1988). La société anonyme est représentée à l'égard des tiers par le conseil d'administration (art. 718 al. 1 CO). Le Conseil d'administration peut toutefois déléguer le pouvoir de représentation à un ou plusieurs de ses membres (délégués) ou à des tiers (directeurs) (art. 718 al. 2 CO). Conformément à l'art. 718 al. 1 CO, les personnes autorisées à représenter la société ont le droit d'accomplir au nom de celle-ci tous les actes que peut impliquer le but social. En l'espèce, les organes de la SI Lapro SA avaient remis une procuration au directeur de la Clinique Bois-Cerf pour représenter leur société "concernant le projet de transformation et de rénovation du bâtiment de la clinique Bois-Cerf". Le directeur de la clinique était dès lors dûment autorisé à signer le formulaire de permis de construire au sens de l'art. 718 CO. Force est dès lors de constater que le formulaire de permis est muni d'une signature valable au sens de l'art. 108 al. 1 LATC.

### **E. 4**

Selon l'art. 108 al. 2 LATC, le règlement cantonal et les règlements communaux déterminent, pour les divers modes de construction et catégorie de travaux, les plans et les pièces à produire avec la demande, ainsi que le nombre d'exemplaires requis; la demande est tenue pour régulièrement déposée que lorsque ces exigences sont remplies. L'art. 69 ch.

6 RATC exige en outre que la demande de permis de construire comporte le questionnaire général, complètement rempli, ainsi que les questionnaires particuliers, auxquels renvoie au besoin le questionnaire général. Le but de cette disposition est de permettre à tout un chacun de se faire une idée précise et concrète d'un projet. Toute demande de permis mise à l'enquête publique doit être accompagnée de l'ensemble des indications permettant de se rendre compte de l'importance de la nature des travaux projetés (RDAF 1992, p. 225). Lorsque les plans d'enquête présentent des lacunes, celles-ci n'entraînent la nullité du permis de construire que si elles sont de nature à gêner les tiers dans l'exercice de leurs droits ou qu'elles ne permettent pas de se faire une idée précise, claire et complète des travaux envisagés et de leur conformité aux règles de la police des constructions (AC.1995.0120 du 18 décembre 1997). En l'espèce, le formulaire de permis comporte des lacunes quant aux surfaces et volumes, ainsi que quant au coût des travaux. Il faut cependant convenir que ces lacunes n'ont nullement empêché les recourants d'appréhender la nature des travaux. Elles ne les ont pas non plus empêché de défendre correctement leurs droits, puisque les données manquantes n'entraient pas en considération dans l'application des dispositions réglementaires invoquées. Ces éléments ne seraient pas nécessaires non plus à l'autorité de céans dans le cadre d'un examen d'office du droit. Ce grief des recourants doit dès lors être rejeté.

## **E. 5**

a) L'art. 40 a RATC dispose que le nombre des places de stationnement est fixé soit par la réglementation communale, soit par la norme de l'Union des professionnels suisses de la route SN 641 400, adoptée en mai 1993. Une éventuelle réglementation communale doit en tous les cas prendre en compte les facteurs de réduction de la norme SN 641 400. Le législateur lausannois a fait usage de la délégation de compétence octroyée en édictant le RPE no 541. Il convient donc d'appliquer ce règlement pour déterminer si la construction de places de parc supplémentaires est licite. C'est à tort que la décision entreprise se réfère en conséquence aux normes de l'Union des professionnels suisse de la route. Au demeurant, la décision querellée les applique de manière erronée, dès lors qu'elle ne tient pas compte des facteurs de réduction liés à la proximité des transports publics. Le RPE traite de la question des garages et places de stationnement à son chapitre V (art. 12 à 17 RPEP), ainsi qu'à l'art. 18 RPEP, de façon quelque peu différenciée selon le type de bâtiments concernés. Ce règlement distingue en effet les bâtiments A, B et C à son art. 10 RPEP, qui détermine plus particulièrement leurs affectations respectives, en stipulant : "Bâtiment A: habitation et cabinets médicaux. Possibilité d'aménager des magasins au rez-de-chaussée. Bâtiment B: établissement hospitalier (clinique). Bâtiment C: habitation." Ces distinctions étant faites, les art. 12, 13, 14, 15, 17 et 18 RPEP disposent respectivement: " Chapitre V - Garages et places de stationnement Chaque tranche ou fraction de 75 mètres carrés de plancher brut de niveau habitable (cabinets médicaux et magasins y compris) entraîne l'obligation de prévoir, en arrière des limites de construction, une place de stationnement ou un garage permettant de ranger au moins une voiture. Le 80% des places au moins sera prévu dans les bâtiments ou enterré". (art. 12) "Le nombre de places de stationnement du bâtiment B (clinique) sera fonction du critère "1 place pour 5 lits". Quant aux garages dépendant de ce même bâtiment, ils seront prévus en nombre suffisant, compte tenu des besoins de l'établissement". (art. 13) "Les garages devront être aménagés au sous-sol; soit dans les constructions prévues à cet effet, soit sous la zone de verdure, soit sous les voies d'accès". (art. 14) "Des garages et places de stationnement communs à plusieurs bâtiments sont admissibles". (art. 15) (...) (art. 16) "Les places de stationnement seront aménagées sur les emplacements prévus à cet

effet ou dans la zone de verdure. Mais dans ce dernier cas, la Municipalité pourra en limiter l'importance au profit de la verdure, qui devra être maintenue en priorité. Aucune place de stationnement ne sera admise à moins de 3 mètres de propriété". (art. 17) Chapitre VI - Zone de verdure, zone arborisée et places de jeux pour enfants "Les surfaces réservées à la verdure seront recouvertes de gazon et arborisées à l'exception des places de jeux, des places de stationnement, des voies d'accès pour véhicules et piétons". (art. 18) b) Toute norme est constituée de concepts juridiques qui en forment ensemble le sens. Dégager ce sens, c'est interpréter la norme. On dispose à cet effet d'un certain nombre de méthodes. La méthode dite littérale consiste à s'attacher au sens littéral fourni par la norme, grâce aux données lexicales et aux règles grammaticales usuelles. Si le résultat est juridiquement univoque et qu'il n'y a pas d'ambiguïté dans les concepts juridiques employés, on parle d'un sens clair. La conséquence juridique en est qu'en principe, on ne saurait s'en écarter, sous peine de tomber dans l'arbitraire. On ne renoncera à l'interprétation littérale de la norme que pour des raisons pertinentes, notamment lorsque le sens dégagé ne peut être celui qui a été voulu par le législateur, dont l'intention réelle doit être recherchée par l'emploi des autres méthodes d'interprétation. L'interprétation historique se réfère aux circonstances dans lesquelles la norme a été élaborée et adoptée. La méthode téléologique dégage le sens d'une norme à partir de son but. Quant à l'interprétation systématique, elle analyse la norme dans son contexte juridique en supposant une cohérence du système (P. Moor, Droit administratif, vol. I, 2<sup>ème</sup> éd., p. 142-145 et la jurisprudence citée ; A. Grisel, op. cit., p. 124). En l'espèce, il convient en tout premier lieu de relever que la seule interprétation littérale du titre du chapitre V, "Garages et places de stationnement", permet de déduire qu'une distinction claire est opérée entre deux modes de stationnement. L'interprétation téléologique de ce chapitre montre en outre que les termes "places de stationnement" - lesquelles peuvent être aménagées sur les emplacements extérieurs prévus à cet effet ou dans la zone de verdure - désignent exclusivement des places en plein air, par opposition aux places de parc sises dans des bâtiments ou enterrées, intitulées "garages". Il ressort clairement de l'interprétation littérale de l'art. 13 RPEP que celui-ci s'applique exclusivement au bâtiment B, soit à la clinique. Le critère de calcul pour les places de stationnement, soit "1 place pour cinq lits", est parfaitement limpide. Seule la question de fait concernant le décompte précis des lits peut s'avérer plus délicate. La question se pose de savoir si l'art. 12 RPEP, qui autorise également un certain nombre de places en plein air, en fonction d'un autre mode de calcul, est également applicable à la clinique. La seule interprétation littérale de cet article, qui se réfère à des surfaces de plancher brut "de niveau habitable", ainsi qu'aux "cabinets et magasins", semble a priori indiquer que cet article est applicable exclusivement aux bâtiments A et C. Ce sens est corroboré par l'interprétation systématique. Il ne serait en effet pas cohérent de la part du législateur communal d'avoir prévu un autre critère de calcul pour les "places de stationnement" de la clinique, alors que l'art. 13 RPEP réglait d'ores et déjà exhaustivement la question de ces places. L'interprétation littérale des art. 14, 15, 17 et 18 RPEP, dont aucun terme ne fait référence d'une quelconque manière aux bâtiments A, B et C, tend déjà à démontrer que ces dispositions sont communes à tous les types de bâtiments, lesquels peuvent être assortis aussi bien de "places de stationnement" que de "garages". Cette interprétation est confirmée par l'interprétation systématique du chapitre V du RPEP, puisque celui-ci ne traite de façon particulière que la question du calcul des différentes places de parc, mais qu'il règle de façon commune d'autres questions telles que leur emplacement, leur revêtement, leur éventuelle réduction. Les emplacements possibles des "places de

stationnement" sont très clairement désignés à l'art. 17 RPEP comme étant les emplacements prévus à cet effet et les espaces de verdure. Il est laissé à la seule appréciation de la commune le soin de décider si le nombre autorisé des "places de stationnement" doit être réduit au profit de la verdure. Dans le cadre de sa pesée d'intérêts, il est demandé à la commune de faire prévaloir le maintien de la verdure sur d'autres intérêts. Il va de soi que la commune ne donnera plus de poids à cet intérêt qu'en présence d'autres intérêts équivalents ; ceci signifie qu'elle est autorisée à faire prévaloir d'autres intérêts plus prépondérants que l'intérêt au maintien de la verdure. c) En l'espèce, quel que soit le nombre de lits dont on tienne compte (76, 96 ou 104), leur division par 5 conduit à un nombre de places de stationnement largement inférieur aux places de stationnement existantes et a fortiori à celles projetées. Il est en outre exclu de comptabiliser les 250 lits du COP, utilisés uniquement en cas de guerre. En conséquence l'autorisation d'agrandissement du parking octroyée par la municipalité ne peut pas être confirmée.

#### **E. 6**

Il convient d'examiner encore si la municipalité avait instauré une pratique en matière de "places de stationnement". Il sied de rappeler en premier lieu qu'une pratique ne peut que résulter d'une accumulation de décisions d'exécution allant toujours dans le même sens et, en second lieu, qu'une telle pratique n'est pas une source de droit, mais représente la manière dont les règles de droit sont comprises, interprétées et exécutées par l'autorité et qu'elle peut en ce sens être assimilée à une ordonnance administrative non rédigée, laquelle ne lie toutefois pas le juge ( P. Moor, I, op. cit, p. 76; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 1991, 4e éd., ch. 401; AC.2002.217 du 7 mars 2003). Cependant, il en tiendra compte car celle-ci le renseignera sur la manière de décider des autorités dans les matières où elles disposent d'un pouvoir d'appréciation (JAAC 60 (1996) no 73 consid. 3 et 4; RDAF 1996 p. 159). Selon la jurisprudence (ATF 108 Ia 124), la pratique doit être modifiée si, après enquête sérieuse et approfondie, l'autorité arrive à la conclusion que la loi n'a pas le sens retenu jusqu'alors ou si les circonstances de fait exigent un changement du pouvoir d'appréciation (B. Knapp, op. cit., 4e éd., ch. 402, 409). En l'espèce, la pratique invoquée par la municipalité, appliquée à deux reprises, ne constitue manifestement pas une pratique constante. Par ailleurs, même si la municipalité jouit d'un pouvoir d'appréciation lui permettant de limiter ou non le nombre de places de stationnement en zone de verdure, ce pouvoir d'appréciation ne l'autorise en aucun cas à augmenter le nombre de places de stationnement déjà autorisé par le RPEP. Il faut ainsi convenir qu'en l'espèce, l'autorité intimée modifie le sens du règlement et qu'en cela, elle ne se contente pas de l'interpréter, mais fait bien œuvre de législateur. L'autorité de céans ne peut dès lors en aucun cas suivre la municipalité.

#### **E. 7**

Il reste encore à vérifier si la constructrice peut se prévaloir en l'espèce du principe de la confiance. Le principe de la confiance se rattache en droit administratif au droit constitutionnel de la bonne foi consacré par les art. 5 al. 3 et 9 Cst (A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 2000, n° 1117 ). Ce principe donne au citoyen le droit d'être protégé dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités (ATF 125 I 219, consid. 9c; ATF 121 II 479, consid. 2c). Il le protège donc lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration, en lui donnant le droit d'exiger que l'autorité respecte ses promesses et qu'elle évite de se contredire (A. Grisel, op. cit., vol I, p. 388 ss.).

En cas de violation de ce principe, l'autorité peut déroger à la loi et adapter le régime qu'elle prévoit au cas concret, dans la mesure nécessaire à son respect. Mais la règle reste que le principe de la légalité prime et celui de la bonne foi, respectivement de la confiance, ne l'emporte qu'en présence de circonstances exceptionnelles dans lesquelles l'application de la loi entrerait manifestement en contradiction avec son but même (P. Moor, op. cit., vol. I, p. 429 et les références citées). Le principe de la confiance peut aussi être une autre formulation des principes de la sécurité du droit et de la stabilité des relations juridiques. Il sera par exemple invoqué contre le non-renouvellement d'autorisations temporaires, lorsque l'administré pouvait penser qu'elles seraient renouvelées. L'autorité tiendra ainsi compte du besoin de stabilité pour l'administré devant pouvoir planifier. Le principe compris dans ce sens n'est pas un droit, mais un élément à prendre en considération (P. Moor, op. cit., vol. I, p. 437). En l'espèce, Clinique Bois-Cerf SA savait que l'Hôpital de la Trinité avait pu construire exclusivement des places en plein air en 1976, en outrepassant le critère une place pour cinq lits, qui n'aurait permis selon les propres dires de la municipalité que 21 places de stationnement (v. son rapport déjà cité du 28 mai 1976), alors que rien n'empêchait à l'époque une utilisation du sous-sol pour des "garages". Elle n'ignorait pas non plus que l'Hôpital de la Trinité avait une nouvelle fois été autorisé à agrandir le parking en 1981, sans mise à l'enquête publique préalable. Clinique Bois-Cerf SA a ainsi de toute évidence planifié l'agrandissement du même parking en supputant que la municipalité la ferait bénéficier du même traitement qu'à l'égard de l'Hôpital de la Trinité, ce qui a bel et bien été le cas dans les faits. Dans ces circonstances, la question peut se poser de savoir si la Municipalité de Lausanne n'aurait pas eu un comportement contradictoire en appliquant l'art. 13 RPEP au projet litigieux, tandis qu'elle ne l'avait jamais fait auparavant. Cette question peut cependant rester ouverte. Le principe de la légalité l'emporte sur le principe de la confiance, sauf en cas de circonstances exceptionnelles. Or le Tribunal administratif n'a pas été convaincu en l'état du dossier que la construction du COP dans une portion du sous-sol de la parcelle no 5'514 empêchait désormais la clinique de construire des "garages" conformément au RPEP. L'option de ne pas construire en sous-sol avait déjà été prise, pour de purs motifs de convenance, avant même que le COP n'existe. La prétendue présence d'une nappe phréatique n'a en outre ni empêché l'Hôpital de la Trinité de construire des sous-sols à la clinique, ni empêché la Confédération de réaliser l'ouvrage enterré du COP. La construction de ce dernier objet n'a en outre pas porté une atteinte irrémédiable à la verdure, preuve qu'une construction en sous-sol n'empêche pas de préserver le parc de verdure et d'arbres existant. Il faut en outre se souvenir que le législateur, lorsqu'il a élaboré le PEP et le RPEP, avait clairement pour but de préserver le parc existant dans toute la mesure du possible (v. le préavis no 113 du 1er octobre 1971 relatif au PEP), raison pour laquelle il a été prévu d'enterrer la majorité des places de parc. Enfin, les droits des tiers, soit ceux des recourants, seraient lésés par l'inapplication du règlement. La municipalité soutient que le législateur fait prévaloir davantage les besoins des usagers en places de stationnement dans le nouveau plan général d'affectation récemment mis à l'enquête, qu'elle n'a au demeurant pas versé au dossier. Si tel est effectivement le cas, l'autorité de céans peut se contenter de constater à cet égard que conformément au principe de la séparation des pouvoirs, il appartient effectivement au législateur communal, et à lui seul, de modifier les buts fixés par le PEP et le RPEP no 541 actuellement en vigueur. Force est dès lors de constater que ni une pratique avérée de la municipalité ni la violation du principe de la confiance ne justifient en l'espèce d'admettre une violation par le projet litigieux de l'art. 13 RPEP. Pour ce motif déjà, les recours doivent être admis, sans qu'il ne soit besoin

d'examiner plus avant les autres griefs développés par les recourants.

#### **E. 8**

Il résulte de qui précède que les recours doivent être admis et que la décision de la Municipalité de Lausanne du 3 décembre 2002 doit être annulée. Les frais de la cause, arrêtés à 2'500 fr., sont mis à la charge de la constructrice qui succombe, et qui doit des dépens aux recourants qui ont procédé à l'aide d'un mandataire professionnel (art. 55 LJPA), à l'exclusion de la municipalité (RDAF 1994 p. 323). Les dépens sont arrêtés à 6'000 fr., soit 2'000 fr. à la PPE Av. Mon Loisir 12, 2'000 francs à Daniel Aubort et consorts et 2'000 fr. à Catherine, Sylvie et Jean Lob.

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