

ATC (Cour de droit public) du 18 juin 2024 – A1 23 156

Interprétation d'un règlement communal et notion de toit plat

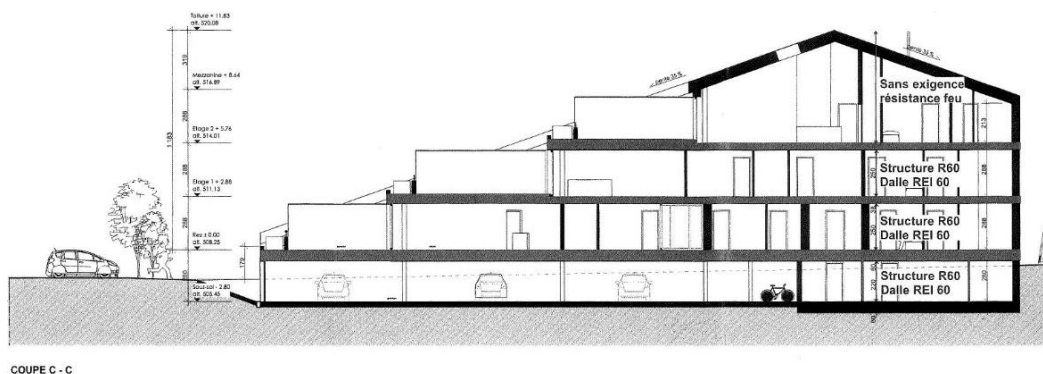
- Malgré leur autonomie, les communes ne peuvent pas interpréter leur règlement communal de police des constructions d'une manière qui irait à l'encontre de son texte ou de son but (consid. 3.1.2).
- Une toiture n'est pas nécessairement constituée d'un seul bloc mais correspond à l'ensemble de la couverture de l'habitation, soit à l'ensemble des toits (consid. 3.2.2).
- La surface plane supérieure d'un bâtiment qui le recouvre et le protège contre les intempéries est un toit plat indépendamment de son utilisation en tant que terrasse (consid. 3.2.3).

Auslegung eines kommunalen Reglements und der Begriff des Flachdachs

- Die Gemeinden dürfen trotz ihrer Autonomie ihr kommunales Baupolizeireglement nicht in einer Weise auslegen, die dem Text oder dem Zweck des Reglements zuwiderläuft (E. 3.1.2).
- Ein Dach besteht nicht notwendigerweise aus einem einzigen Block, sondern entspricht der gesamten Dacheindeckung eines Hauses, also allen Dächern (E. 3.2.2).
- Die obere ebene Fläche eines Gebäudes, die es abdeckt und vor Witterungseinflüssen schützt, ist ein Flachdach, unabhängig, ob es als Terrasse genutzt wird (E. 3.2.3).

Faits (résumé)

A. Le 8 septembre 2020, X. a déposé une demande d'autorisation de construire un immeuble d'habitations de 8 logements avec parking extérieur sur la parcelle n° xxx, rangée en zone résidentielle de moyenne densité R6, selon le plan d'affectation des zones (PAZ) et le règlement communal des constructions et des zones (RCCZ) de la commune de A. Sur demande de la commune, le projet a été modifié afin de respecter les règles en matière de densité et de nombre de niveaux. Le croquis du bâtiment se présente ainsi (cf. coupe C – C) :



Cette demande a suscité deux oppositions, dont celle de Y., qui ont été rejetées par le Conseil municipal de A. en séance du 20 janvier 2022. L'autorisation de construire a été notifiée aux intéressés le 1^{er} mars 2022.

B. Le 1^{er} avril 2022, Y. a interjeté un recours administratif auprès du Conseil d'Etat à l'encontre de la décision du Conseil communal, concluant à son annulation.

C. Par décision du 12 juillet 2023, notifiée le 14 juillet 2023, le Conseil d'Etat a admis le recours et annulé l'autorisation de construire du 20 janvier 2022, estimant que le projet ne respectait pas la réglementation communale interdisant les toits plats dans la zone en question (cf. art. 72 al. 1 et 134 RCCZ). X. a attaqué cette décision cénans le 13 septembre 2023.

Considérants (extraits)

3. Dans un premier grief, la recourante invoque une « prétendue violation d'un l'intérêt public ». Toutefois à la lecture de son argumentation, elle se plaint plutôt d'une mauvaise interprétation des art. 72 et 134 RCCZ. Elle conteste ainsi l'assimilation faite par le Conseil d'Etat entre les terrasses projetées aux différents niveaux de la construction et des toits plats interdits.

3.1

3.1.1 En vertu de 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 139 I 169 consid. 6. ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_419/2019 du 14 septembre 2020 consid. 5.2, 1C_645/2017 du 19 décembre 2018 consid. 4.1.1). L'autonomie communale est en particulier garantie en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions, dans la mesure où il s'agit de domaines incombant aux communes (art. 6 let. c LCo ; art. 69 et 70 de la Constitution du canton du Valais du 8 mars 1907 [Cst. cant.] ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_419/2019 précité consid. 5.2 et 1C_549/2012 du 2 octobre 2013 consid. 5.1.1 ; RVJ 2001 p. 51 consid. 4b). Il appartient donc, en premier lieu, aux exécutifs locaux de vérifier si les projets qui leur sont soumis respectent les réquisits que posent les règlements communaux des constructions (RVJ 1992 p. 76 consid. 2c ; ACDP A1 22 157 du 16 juin 2023 consid. 1.1).

Lorsque, statuant sur une demande d'autorisation de construire, l'autorité communale interprète son règlement en matière de police des constructions et évalue 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 ; ATF 146 II 367 consid. 3.1.4 non publié ; ACDP A1 22 11 du 6 octobre 2022 consid. 3). Tel est en particulier le cas lorsque l'autorité communale octroie ou refuse une dérogation (p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_540/2018 du 9 mai 2019 consid. 3.1 et ACDP A1 19 241 du 26 juin 2020 consid. 3.3 et 5.4) ou lorsqu'elle applique la clause d'esthétique (p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_120/2023 du 7 septembre 2023 consid. 6.1 ; ACDP A1 23 49 du 7 août 2023 consid. 5.2.2). Dans ces hypothèses, une autorité de recours ne peut ainsi pas choisir entre plusieurs solutions disponibles et appropriées ou substituer sa propre appréciation à une appréciation adéquate de la commune. Cela ne signifie toutefois pas qu'elle doive 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 contraire à l'art. 33 al. 3 let. b LAT (ATF 146 II 367 consid. 3.1.4 ; ACDP A1 23 83 du 12 mars 2024 consid. 6.2).

3.1.2 La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la

véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique ; ATF 144 V 313 consid. 6.1, 142 IV 389 consid. 4.3.1 et 141 III 53 consid. 5.4.1). Il convient de ne privilégier aucune méthode d'interprétation, mais de s'inspirer d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme et de ne se fonder sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 148 II 444 consid. 5.2, 145 IV 17 consid. 1.2 et 144 V 313 consid. 6.1). Cela étant, il faut se garder, sous peine de violer le principe de la séparation des pouvoirs, de s'écarter d'une interprétation qui correspond à l'évidence à la volonté du législateur, en se fondant, le cas échéant, sur des considérations relevant du droit désirable (*de lege ferenda*) ; autrement dit, le juge ne saurait se substituer au législateur par le biais d'une interprétation extensive ou restrictive des dispositions légales en cause (ATF 133 III 257 consid. 2.4 et 130 II 65 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_10/2014 du 4 septembre 2014 consid. 4.1 ; ACDP A1 22 157 précité consid. 3.2.2).

Le droit administratif se caractérise par le fait que l'interprétation de la loi dans l'exercice de la puissance publique n'est pas réservée aux juges ; elle incombe en premier lieu à l'administration (MARIOTTI, La marge de manœuvre des autorités dans le processus décisionnel, thèse, 2023, n° 188 ; TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd., 2018, n° 426). Il revient donc également aux autorités administratives de recourir, au besoin, aux règles d'interprétation précitées. Tel est en particulier le cas lorsque les autorités communales interprètent leurs règlements communaux de police des constructions (arrêt du Tribunal fédéral 1C_138/2010 du 26 août 2010 consid. 2.4 ; ACDP A1 16 192 du 28 octobre 2016 consid. 3.2). Néanmoins, même si les communes disposent d'une autonomie protégée par la Constitution cantonale dans la délimitation des zones à bâtir et leur affectation, cette autonomie ne laisse pas place à une interprétation d'une norme du règlement communal de police des constructions qui irait à l'encontre de son texte ou de son but (arrêts du Tribunal fédéral 1C_525/2010 du 9 mars 2011 consid. 2.4, 1C_138/2010 précité consid. 2.4 *in fine* et 1P.543/2003 du 17 novembre 2003 consid. 2.3 ; ACDP A1 22 157 précité consid. 3.2.2).

3.1.3 Les législations cantonales contiennent toutes une clause générale d'esthétique (en Valais : cf. art. 25 LC). Au-delà des clauses générales, les réglementations cantonales (et parfois communales) énoncent des prescriptions constructives qui ont un impact direct ou indirect sur l'esthétique des constructions. Deux éléments en particulier font systématiquement l'objet d'une référence directe à l'esthétique : les toitures et les matériaux et les revêtements ou teintes extérieurs (ZUFFEREY, Droit public de la construction, 2024, n^{os} 750 et 754, p. 389 et 391). Au niveau communal, l'art. 72 RCCZ, disposition générale applicable à toutes les zones, prévoit qu'hormis dans les zones à bâtir où les toits plats sont autorisés, la pente des toitures est comprise entre 35 % et 100 % (al. 1). Lorsque l'application stricte des normes prévues dans le tableau de réglementation concernant l'orientation et le nombre de pans s'adapte mal aux constructions existantes du quartier, le Conseil municipal peut adapter les exigences en fonction de cet environnement (al. 2). Dans le cadre de la zone R6, l'art. 134 RCCZ (tableau du règlement des zones à bâtir) autorise uniquement, sous la rubrique « esthétique », les toits à 2 ou 4 pans.

3.2

3.2.1 En l'espèce, il n'est pas contesté que les toits plats sont prohibés par la réglementation communale dans la zone R6. Est bien plutôt litigieuse la question de la qualification des « terrasses » situées à chacun des niveaux du bâtiment en tant que « toits plats ».

Dans sa détermination du 13 juin 2022 devant l'autorité attaquée, la commune s'est contentée de retenir que le projet respectait le RCCZ, puisqu'il présentait un toit à 2 pans, et que rien n'interdisait la construction d'un immeuble en terrasses.

Selon la recourante, l'art. 134 RCCZ n'exclut pas la construction de terrasses en zone R6, l'obligation étant seulement que le bâtiment dispose d'un toit à 2 ou 4 pans. Du point de vue littéral, elle estime que les mots « toit » et « terrasse » ne sont pas synonymes, puisque ces deux notions ne font pas référence à la même fonction, même s'il est vrai qu'un toit plat peut parfois être aménagé en terrasse. A cela s'ajoute que l'art. 134 RCCZ mentionne également la couleur de la couverture du toit, ce qui n'aurait pas de sens si une terrasse pouvait être considérée comme un toit. Ainsi, y compris sous l'angle de l'interprétation systématique, la notion de « toit » ne pouvait correspondre qu'à la partie la plus haute d'un bâtiment. Par

conséquent, à suivre la recourante, il faudrait, pour qu'une terrasse soit assimilable à un toit plat, qu'elle soit aménagée sur la partie supérieure la plus haute d'un bâtiment, ce qui n'est pas le cas des terrasses litigieuses.

Pour sa part, l'autorité attaquée retient que la notion de « toit » correspond à la surface supérieure d'un édifice, inclinée ou horizontale, respectivement à un agencement approprié de matériaux recouvrant une construction et la protégeant contre les intempéries. Elle considère donc que, dans la mesure où les terrasses litigieuses recouvrent les étages inférieurs et les protègent contre les intempéries, elles doivent être assimilées à des toits plats, indépendamment du fait qu'une partie de la construction projetée soit également recouverte d'un toit à 2 pans. Ce faisant, le Conseil d'Etat a implicitement – mais clairement – estimé que l'interprétation du conseil municipal n'était pas soutenable, motivation implicite qui s'avère suffisante sous l'angle du droit d'être entendu (cf. ATF 141 V 557 consid. 3.2.1). Reste à déterminer si cette appréciation doit être confirmée.

3.2.2 Le droit fédéral, cantonal et communal ne définissent pas les notions de « terrasse » et de « toit » ou de « toiture » (respectivement de « toit plat » ou de « toiture plate »). La toiture est définie par le Robert comme « *l'ensemble constitué par la couverture d'un édifice et son armature* » (dictionnaire disponible à la page Internet : <https://dictionnaire.lerobert.com>, consulté pour la dernière fois le 5 juin 2024) et, par le Larousse, comme « *l'ensemble des toits ou autres éléments de couverture d'un bâtiment, d'un édifice* » (dictionnaire disponible à la page Internet : <https://www.larousse.fr/>, consulté pour la dernière fois le 5 juin 2024). Le toit constitue pour sa part la « *surface supérieure (d'un édifice)* » ou « *les matériaux recouvrant une construction et la protégeant contre les intempéries* » selon le Robert, respectivement la « *couverture, ouvrage isolant un bâtiment par le haut, notamment fait d'un ou plusieurs versants pentus soutenus par une charpente* » selon le Larousse. Ces définitions démontrent qu'une toiture n'est pas nécessairement constituée d'un seul bloc mais correspond à l'ensemble de la couverture de l'habitation, soit à l'ensemble des toits. Il est donc possible de prévoir plusieurs toits, qui forment ensemble la toiture. A cet égard, la Cour de céans a déjà eu l'occasion de valider une construction avec des toits multiples, dans la mesure où chacun respectait la forme déterminante du toit à 2 pans d'inclinaison égale (cf. ACDP A1 16 259 du 23 mars 2018 consid. 6.3).

S'agissant d'une terrasse, dans le sens à déterminer ici, selon la définition donnée par le Larousse, elle comprend notamment, « *dans les immeubles présentant des décrochements en hauteur, toute surface à l'air libre aménagée devant un appartement ou autre local, au-dessus d'un local inférieur* ». Dans le même ordre d'idées, le Robert la définit comme la « *plateforme en plein air d'un étage de maison* » ou la « *toiture plate (d'une maison)* ». En outre, dans un arrêt vaudois du 28 janvier 2022, la CDAP a défini un bâtiment d'habitation dit « en terrasse » comme des « *niveaux habitables superposés, mais décalés les uns par rapport aux autres en fonction de la pente du terrain, ce décalage permettant de doter chaque niveau d'une terrasse ouverte aménagée sur la dalle qui couvre le niveau immédiatement inférieur* » (AC.2021.0206 du 28 janvier 2022 consid. 3c citant un arrêt publié dans la RDAF 1990 p. 78). Dans un autre arrêt du 26 juillet 2011, la CDAP s'est également penchée sur la qualification de terrasses situées au dernier étage d'une habitation et liées aux appartements des combles. Elle a estimé que l'autorité intimée n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation en qualifiant de « toits plats » les surfaces extérieures planes situées à un niveau supérieur, peu importe à cet égard que les surfaces en cause soient utilisées en tant que terrasses (AC.2010.0122 du 26 juillet 2011 consid. 4).

3.2.3 En l'occurrence, il apparaît que les surfaces planes extérieures litigieuses, en tant qu'elles représentent – aux endroits respectifs en cause – la surface supérieure du bâtiment, qu'elles recouvrent et protègent contre les intempéries (cf. coupe C – C, p. 158 du dossier du Conseil d'Etat), sont bel et bien des toits au sens ci-dessus, singulièrement des toits plats, ce que ne vient pas remettre en cause leur utilisation en tant que terrasses (le Robert évoque à cet égard, à titre d'exemple, le « toit plat, en terrasse » ; le Dictionnaire de l'Académie française, 9^e éd., disponible à la page Internet : <https://www.dictionnaire-academie.fr/>; consulté pour la dernière fois le 5 juin 2024, évoque également, sous la définition de « toit », un « toit en terrasse »). Il en résulte que l'appréciation de l'autorité attaquée, selon laquelle les terrasses successives au sud du bâtiment projeté constituent des toits plats, correspond à la définition usuelle de ces notions et repose dans cette mesure sur des motifs objectifs.

A l'inverse, on ne voit pas sur quels critères se fonde la recourante lorsqu'elle soutient que les terrasses en cause ne sauraient être qualifiées de toits. Comme on l'a vu *supra* (consid. 3.2.2), la

jurisprudence a déjà admis la possibilité de prévoir des toits multiples, pour autant qu'ils respectent tous les prescriptions relatives à la toiture. Ceci démontre bien que la toiture ne correspond pas uniquement à la partie supérieure la plus haute recouvrant un bâtiment, mais à l'ensemble des éléments servant de couverture à une partie d'une construction. Cette interprétation est en outre conforme à la lettre des art. 72 et 134 RCCZ. Sur ce point, la mention de la couleur de la couverture du toit à l'art. 134 RCCZ en lien avec la zone R6 tend également plutôt à prouver que, dans cette zone, les toits-terrasses ne sont pas admis. En effet, dans les zones dans lesquelles les toits plats sont possibles, il n'est fait aucune mention de la couleur de la couverture de la toiture.

Il est vrai que, dans un arrêt 1C_407/2014 du 8 juin 2015, le Tribunal fédéral avait validé l'appréciation de l'instance précédente selon laquelle l'interdiction des toits plats ancrée dans la réglementation communale n'impliquait pas d'emblée l'interdiction des terrasses ou de la création d'une terrasse au niveau des combles et que la commune pouvait autoriser la terrasse contestée dès lors que celle-ci ne présentait qu'une surface réduite par rapport au bâtiment principal, soit environ 20 m² par rapport au bâtiment d'origine dont la surface était trois ou quatre fois supérieure. Le Tribunal fédéral avait néanmoins souligné que l'interprétation défendue par le recourant dans ce dossier – à savoir que la terrasse litigieuse contrevenait à l'interdiction des toits plats – aurait été concevable, mais que, sous l'angle restreint de l'interdiction de l'arbitraire, il n'apparaissait pas insoutenable d'autoriser une terrasse dont la surface était réduite (20 m²) par rapport à celle de l'ensemble de la toiture en pente et qui était de plus en partie couverte par l'avant-toit coiffant le pignon secondaire sur une profondeur d'un mètre environ (arrêt 1C_407/2014 précité consid. 3).

Dans un autre arrêt 1C_338/2011 du 30 janvier 2012, le Tribunal fédéral s'était notamment penché sur la création de 9 dépendances à toit plat dans une zone dans laquelle les toits plats étaient, « en règle générale », interdits. Il avait retenu que l'autorité attaquée n'avait pas versé dans l'arbitraire en confirmant l'autorisation de construire puisque la formulation de la réglementation communale permettait des dérogations exceptionnelles et que l'autorité avait apprécié de manière globale le projet litigieux et mis en évidence le peu d'importance que revêtait la surface des toitures litigieuses au regard de la grande

dimension de la parcelle à construire (arrêt 1C_338/2011 précité consid. 4.4 et 4.5).

Il convient particulièrement de noter que, dans ces affaires, l'examen du Tribunal fédéral devait se limiter à l'arbitraire, ce qui n'est pas le cas de la Cour de céans qui dispose d'un plein pouvoir d'examen (ACDP A1 23 88 du 5 décembre 2023 consid 2.3.2). En outre, les circonstances ne se recoupent pas du tout avec celles de la présente affaire. En effet, le projet litigieux ne comprend pas seulement une terrasse au dernier étage de taille réduite par rapport au reste du bâtiment, mais trois terrasses s'étendant sur toute la largeur de l'immeuble. Ainsi, le bâtiment, de 13.51 m par 41.26 m, soit 557.42 m² (cf. coupe A – A, p. 158 du dossier du Conseil d'Etat ; plan des étages N0 et N1, p. 159 du dossier du Conseil d'Etat), n'est recouvert d'un toit à 2 pans que sur une surface de 13.51 m par 17.68 m, soit 238.86 m² (cf. plan de l'étage N3, p. 160 du dossier du Conseil d'Etat), le reste du bâtiment, soit 318.56 m², étant donc recouvert par les trois terrasses successives. Même si l'on devait admettre que la terrasse du rez-de-chaussée n'est pas à prendre en compte dans ce calcul, vu qu'elle ne surplombe que le parking partiellement enterré, la partie du bâtiment recouverte par des terrasses serait tout de même de 226.29 m² (8.76 par 13.51 pour la terrasse N2 et 7.99 par 13.51 pour la terrasse N3, cf. plan des étages N2 et N3, p. 160 du dossier du Conseil d'Etat), ce qui reste important comparativement à la surface du toit à 2 pans (238.86 m²).

En toute hypothèse, l'argument de la recourante selon lequel seule la terrasse de l'étage intermédiaire devrait être prise en compte dans cette appréciation, et non celle du dernier étage, ne peut pas être suivi. Il convient en effet de se pencher sur les circonstances globales pour estimer l'impact des terrasses par rapport au reste du projet, comme l'a d'ailleurs fait le Tribunal fédéral dans son arrêt 1C_407/2014 précité en analysant précisément cette question pour une terrasse au niveau des combles. Or, comme on l'a vu, en l'espèce, même sans la terrasse du rez-de-chaussée, près de la moitié de la surface du bâtiment est couverte par des terrasses, ce qui n'a rien d'une proportion réduite. De même, sous l'angle esthétique, la présence des terrasses ne passe pas du tout inaperçue et ne peut pas être qualifiée de peu d'importance par rapport au reste de la construction puisqu'elles occupent presque toute la façade sud (cf. plan des façades, p. 161 du dossier du Conseil d'Etat). Le terrain étant par ailleurs plat, l'on ne voit pas que des motifs liés à la configuration des lieux puissent justifier la construction d'un

immeuble en terrasses, comme la jurisprudence l'a parfois admis dans le cas de parcelles présentant une forte déclivité (cf. arrêts du Tribunal fédéral 1C_467/2020 du 14 juin 2021 consid. 7.1 et 7.2 et 1C_481/2018 du 20 mai 2020 consid. 4.3).

Par conséquent, malgré son autonomie et son large pouvoir en la matière, l'appréciation de la commune selon laquelle les art. 72 et 134 RCCZ pris conjointement n'interdisent pas la construction d'un immeuble en terrasses dans la zone R6 s'écarte trop du sens de ces normes tel que dégagé ci-dessus pour que la Cour de céans puisse s'y rallier. Il s'impose dès lors de constater que la qualification en tant que toits plats des terrasses faite par le Conseil d'Etat doit être confirmée, les caractéristiques du projet litigieux ne permettant pas de s'éloigner de cette appréciation. Partant, le grief est rejeté.