

BGer 1C 612/2024 vom 16. April 2025

Bundesgericht, 2025-04-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_612_2024

FR: TF 1C 612/2024 du 16 avril 2025

IT: TF 1C 612/2024 del 16 aprile 2025

Regeste

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

Erwägungen

E. 1.1

Le recours est dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF), prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) et dans le domaine du droit public des constructions (art. 82 let. a LTF). Aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée, la voie du recours en matière de droit public est ainsi en principe ouverte (art. 82 ss LTF). La Municipalité de Yens, qui fait valoir une violation de l'autonomie dont elle bénéficie en droit des constructions (cf. art. 139 let . d de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 [Cst-VD; BLV 101.01]), est autorisée à agir en vertu de l' art. 89 al. 2 let . c LTF. La question de savoir si elle est réellement autonome dans ce domaine relève du fond (ATF 146 I 36 consid. 1.4; 135 I 43 consid. 1.2 et les arrêts cités). Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, de sorte qu'il convient d'entrer en matière. Le recours constitutionnel subsidiaire formé par la recourante en parallèle est partant irrecevable (art. 113 LTF a contrario).

E. 1.2

Bien que les conclusions de la recourante ne sont que cassatoires, elles sont en l'occurrence recevables dès lors qu'en cas d'admission du recours, le Tribunal fédéral ne serait pas en mesure de statuer sur le fond de l'affaire (cf. ATF 147 I 89 consid. 1.2.5). Dans une telle hypothèse, il reviendrait en effet à l'instance inférieure d'examiner le projet de construction à l'aune des autres griefs qui avaient été formulés en recours cantonal. La question de l'abattage d'un pin et d'un sapin plantés sur la parcelle n° 723 n'est pas contestée céans et est sans influence sur la construction du projet litigieux. Bien que la recourante formule des conclusions en annulation complète de l'arrêt attaqué, le recours est irrecevable au sujet de la protection de ces arbres faute de griefs soulevés à ce sujet.

E. 1.3

La recourante produit devant le Tribunal fédéral une pièce nouvelle, à savoir un rapport d'aménagement qu'elle a établi le 17 août 2007 selon l'art. 47 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1). Dans la mesure où cette pièce ne tend pas à établir la recevabilité du recours au Tribunal fédéral (ATF 136 III 123 consid. 4.4.3) et qu'elle ne découle pas de la décision entreprise (ATF 139 III 120 consid. 3.1.2), elle est irrecevable (cf. art. 99 al. 1 LTF). La recourante ne peut par ailleurs pas être suivie lorsqu'elle prétend qu'elle aurait produit cette pièce si elle avait été interpellée à ce sujet par la cour cantonale. Il ressort en effet du procès-verbal de l'inspection locale du 28 juin 2024

tenue par le Tribunal cantonal, reproduit dans l'arrêt attaqué, que la Municipalité a été invitée à documenter son affirmation relative à l'abrogation de la limite des constructions. Elle a par la suite encore eu la possibilité de produire toutes pièces dans le cadre des échanges de détermination devant l'instance précédente qui portaient spécifiquement sur la question des limites. Son droit d'être entendue a ainsi été respecté et il revenait à la recourante de produire toutes les pièces utiles à son point de vue. La maxime inquisitoire qui prévaut en droit public ne la dispensait en effet pas de son devoir de collaborer à l'instruction de l'affaire, en produisant les preuves commandées par la nature du litige et les faits invoqués dont elle entendait en tirer une conséquence en sa faveur (cf. ATF 148 II 465 consid. 8.3). La recourante ne peut ainsi pas reprocher à la cour cantonale de n'avoir pas fait produire un moyen de preuve qu'elle n'a pas clairement demandé (cf. arrêt 1C_8/2022 du 5 décembre 2022 consid. 2.3). Le rapport d'aménagement, qui porte sur des faits que la Municipalité était la mieux à même de connaître, était par conséquent déjà pertinent au stade de la procédure devant l'instance précédente et ne l'est pas devenu en raison de l'issue de la procédure cantonale (cf. ATF 143 V 9 consid. 1.2). Sa production céans est partant irrecevable.

E. 2

Dans des griefs qui se recoupent, la Municipalité recourante se plaint d'une violation de son autonomie et de son droit d'être entendue, ainsi que d'une constatation incomplète des faits. Elle fait grief à la cour cantonale d'avoir considéré que la limite des constructions instaurée en 1968 était toujours en vigueur pour la parcelle n° 723. Sous couvert d'une violation de son autonomie, la Municipalité lui reproche une mauvaise interprétation du plan partiel d'affectation fixant la limite des constructions (secteur du village), approuvé en 2010, qui aurait selon elle abrogé cette limite.

E. 2.1

Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. En droit cantonal vaudois, les communes jouissent d'une autonomie consacrée lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire, et lorsqu'elles appliquent le droit des constructions (art. 139 al. 1 let. d Cst./VD; ATF 146 II 367 consid. 3.1.4 et les arrêts cités). Une commune reconnue autonome dans un domaine spécifique peut dénoncer tant les excès de compétence d'une autorité cantonale de recours que la violation par celle-ci des règles du droit fédéral, cantonal ou communal qui régissent la matière (ATF 146 I 36 consid. 3.1 et 143 II 120 consid. 7.2). 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 147 I 433 consid. 4.2 et 146 II 367 consid. 3.1.5). Il contrôle librement si l'autorité judiciaire a respecté la latitude du jugement découlant de l'autonomie communale (ATF 145 I 52 consid. 3.1). 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. 2 al. 3 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. 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 . 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, voire lorsqu'une mesure d'aménagement paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale (ATF 146 II 367 consid. 3.1.4 et 145 I 52 consid. 3.6; cf. art. 46 et 49 Cst.).

E. 2.2

L'interprétation des règlements communaux de police des constructions sont soumis aux mêmes règles que celles qui s'appliquent à l'interprétation de la loi (arrêts 1C_138/2010 du 26 août 2010 consid. 2.4 et 1A.137/1999 du 23 novembre 2000 consid. 3a). Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre (interprétation littérale). Si plusieurs interprétations sont possibles ou s'il y a de sérieuses raisons de penser qu'il ne correspond pas à la volonté du législateur, 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). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme; il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 150 V 12 consid. 4.1 et 149 III 242 consid. 5.1 et les références). Il appartient à l'autorité de remédier à une éventuelle lacune apparente de la loi, lorsque celle-ci, même interprétée, n'apporte pas de solution sur un point qu'elle devrait régler, ou occulte lorsque le législateur a omis d'adjoindre, à une règle conçue de façon générale, la restriction ou la précision que le sens et le but de la règle considérée ou d'une autre règle légale imposent dans certains cas. L'autorité n'est en revanche pas autorisée à pallier l'absence d'une règle qui paraît simplement désirable au regard du sens et du but de la loi (ATF 135 IV 113 consid. 2.4.2 et les arrêts cités). Même si la commune dispose 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 (arrêt 1C_138/2010 du 26 août 2010 consid. 2.4).

E. 2.3

En l'occurrence, la CDAP a considéré que les plans produits ne démontraient pas que la limite des constructions aurait été abrogée au niveau de la parcelle n° 723. Considérant que cette limite (de 7.5 mètres) était toujours valable, elle a annulé le permis de construire.

E. 2.3.1

La question de la limite des constructions au domaine public dans la présente cause relève avant tout du droit communal. Selon l'art. 9 al. 1 de la loi vaudoise sur les routes du 10 décembre 1991 (LRou; RS/VD 725.01), les communes peuvent établir des plans d'affectation fixant la limite des constructions. À défaut de plan, la limite des constructions est régie par les art. 36 ss LRou. Pour les routes communales de 3e classe, la limite des constructions est de 5 mètres, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur des localités (cf. art. 36 al. 1 let . d LRou). Comme le relève la cour cantonale, ces dispositions autorisent les communes à fixer des règles sur les distances au domaine public plus restrictives ou plus sévères (p. ex.

en prévoyant une distance à respecter plus élevée) que celles prévues par la LRou. Elle disposent dès lors d'une autonomie dans ce domaine. Sur cette base, le législateur communal de Yens a adopté différents plans sur les alignements. En 1967, il a instauré une limite aux constructions de 7.5 mètres sur le Chemin U. _____, laquelle a été maintenue en 1994 lors de l'adoption d'un plan d'affectation fixant la limite des constructions sur une autre desserte communale. En septembre 2010, la Commune de Yens a adopté un plan partiel d'affectation (PPA) fixant la limite des constructions (secteur village). Celui-ci contient des indications quant aux nouvelles limites (en rouge), celles qui sont maintenues (en jaune) et celles qui sont radiées (en bleu). Durant l'année 2010, la Commune a également révisé son plan général d'affectation et a adopté un règlement communal du 22 avril 2010 (RPGA). En zone de "villas A", l'art. 19 RPGA prévoit une distance minimale des constructions au domaine public de 6 mètres, lorsqu'il n'existe pas de plan fixant une limite des constructions. Il convient par conséquent de déterminer si la parcelle n° 723 est encore soumise à la limite aux distances du plan de 1967 (7.5 mètres), comme l'a estimé la CDAP, ou si cette limite a été abrogée par le PPA de 2010, auquel cas elle serait réglée par l'art. 19 RPGA (6 mètres).

E. 2.3.2

Sur le chemin U. _____, la carte du PPA s'arrête à la hauteur de la parcelle n° 1881 et ne s'étend ainsi pas jusqu'à la parcelle n° 723 (située directement après la parcelle n° 1881) destinée à accueillir la construction projetée, de sorte que la CDAP a considéré que rien ne permettait de démontrer que la limite des constructions avait également été abrogée sur ce bien-fonds. Pour appuyer son raisonnement, la cour cantonale s'est fondée sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF), selon lequel la parcelle n° 723 est encore soumise à la limite des constructions ressortant du plan d'extension du 29 mars 1968. Les informations contenues sur ce cadastre, qui est élaboré par les cantons en collaboration avec l'Office fédéral de topographie (Swisstopo), sont librement accessibles à chacun et peuvent être consultées sur les géoportails cantonaux. Compte tenu de leur caractère officiel, ces informations peuvent être considérées comme notoires (cf. ATF 143 IV 380 consid. 1; arrêts 1C_371/2022 du 1er décembre 2022 consid. 3 et 2C_201/2020 du 18 septembre 2020 consid. 4.3), si bien que la CDAP n'avait pas à interpellier au préalable la recourante à leur sujet. Cela étant, les données de ce cadastre ne sont pas présumées exactes et ne sauraient primer des documents qui ont été légalement adoptés et publiés. Sans être décisives, elles comportent toutefois un caractère informatif en l'absence de documentation officielle.

E. 2.3.3

Conformément à la carte du plan général d'affectation de la Commune de Yens du 13 septembre 2010, la parcelle n° 723 est colloquée en zone de "villas A" qui est distincte de la zone "village". La dénomination et le caractère partiel du PPA du 13 septembre 2010 laissent apparaître qu'il ne s'applique pas à tout le territoire communal, mais uniquement au secteur "village", raison pour laquelle sa carte ne s'étend pas jusqu'à la parcelle en question. À première vue, ces indices pourraient laisser supposer que le législateur communal n'entendait modifier ou ériger la limite des constructions que pour le secteur "village". Le chapitre III du RPGA relatif à cette zone "village" ne fixe en effet aucune règle sur les distances à respecter, tandis que l'art. 19 RPGA, relatif à la zone de "villas A", retient une distance minimale au domaine public de six mètres, "s'il n'y a pas de plan fixant la limite des constructions". Toutefois, la carte du PPA contient aussi des indications quant à la

limite de dessertes qui s'étendent au-delà de la zone "village", à l'instar du Chemin U._____, dont seule une partie est visible sur la carte. La première section de ce chemin, avant son croisement avec la Route V._____, fait d'ailleurs partie du secteur "village". Cette limite, radiée selon la légende de la carte, se réfère explicitement aux anciens plans d'affectation et d'extension fixant la limite des constructions des 29 mars 1968 et 17 août 1994. Le RPGA indique de même que son entrée en vigueur a abrogé "le plan d'extension fixant la limite des constructions, approuvé par le Conseil d'État le 26.01.1994" (art. 80 RPGA). Bien que les documents communaux pourraient présenter une plus grande clarté, ces éléments dénotent cependant une volonté du législateur communal de radier la limite qui avait été précédemment instaurée sur le tronçon litigieux. Cela étant, aucun élément sérieux ne laisse supposer que la Commune de Yens aurait uniquement voulu supprimer cette limite sur la première partie du chemin, correspondant aux limites de la carte, et non sur toute sa longueur. En effet, il ferait peu de sens de radier cet alignement uniquement pour certaines parcelles qui appartiennent à la même zone de "villas A" et qui sont desservis par la même route que le bien-fonds n° 723. Cela irait à l'encontre des buts poursuivis par un alignement de configurer l'ordre des constructions et de maintenir une bande de terrain libre de toute construction en vue d'un éventuel élargissement de la desserte (cf. Jean-Baptiste Zufferey, Droit public de la construction, 2024, n. 694 p. 358; arrêt 1C_64/2007 du 2 juillet 2007 consid. 7.8). Il n'existe aucun indice (p. ex. carrefour ou nouvelle densité des constructions) qui permettrait d'admettre une différence de traitement par rapport au tronçon de la route face à la parcelle en question. En 1967, l'alignement avait au demeurant été adopté sur toute la longueur du chemin et non par sections. Le fait que l'autorité communale ait choisi de supprimer cette limite dans le cadre d'un PPA relatif au secteur "village" est certes atypique, mais ne remet pas pour autant en cause sa volonté claire, et répétée lors des procédures cantonale et fédérale, d'abroger les précédentes planifications. L'intimé soutient que la suppression d'une limite aux constructions pour des parcelles qui n'apparaissent pas sur la carte remettrait en cause la sécurité du droit. Il perd cependant de vue qu'un plan d'alignement se limite à établir ou modifier un couloir inconstructible et ne contient aucune autre données contraignantes (cf. arrêt 1C_304/2016 du 5 décembre 2016 consid. 5.2 et 6.4). En tant qu'il ne porte que sur le déplacement d'une limite constructible parallèle à la chaussée et valable en l'espèce sur toute sa longueur, son abrogation ne devait pas nécessairement figurer sur une carte détaillée.

E. 2.3.4

Compte tenu de ce qui précède, la CDAP a interprété le PPA en substituant sa propre appréciation à celle de l'autorité communale dans un domaine où celle-ci dispose d'une marge de manoeuvre. Dès lors qu'il s'agissait en l'occurrence uniquement de droit communal (cf. art. 9 al. 1 LRou), contredit par aucune norme du droit supérieur (cf. ci-dessus consid. 2.3.1), la CDAP a violé l'autonomie communale dont disposait la recourante en s'écartant de sa décision.

E. 3

Dans ces conditions, le recours est admis dans la mesure où il est recevable et l'arrêt attaqué annulé en tant qu'il porte sur le respect de la limite des constructions au domaine public. La cause est renvoyée à la CDAP afin qu'elle examine si les conditions de la délivrance du permis de construire sont réalisées, sur la base des autres griefs qui étaient invoqués devant elle. Comme déjà indiqué, l'arrêt cantonal est en revanche maintenu concernant le refus d'abattre le pin et le sapin plantés sur la parcelle n° 723 (cf. ci-dessus consid. 1.2). L'intimé,

qui succombe, supportera les frais judiciaires (cf. art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens, la municipalité ayant agi dans l'exercice de ses attributions officielles (cf. art. 68 al. 3 LTF). La cause est renvoyée au Tribunal cantonal pour qu'il procède à une nouvelle répartition des frais et dépens de la procédure qui s'est déroulée devant lui (art. 68 al. 5 in fine LTF).

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