

# VD\_OMNI AC.2013.0223 vom 26. Februar 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-02-26, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2013.0223](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0223)

FR: VD\_OMNI AC.2013.0223 du 26 février 2014

IT: VD\_OMNI AC.2013.0223 del 26 febbraio 2014

## Regeste

CARREL/Municipalité de St-Sulpice, Service des routes, NICOLE | Mise à l'enquête publique d'un projet de construction impliquant l'octroi d'une dérogation à une limite des constructions par le Service des routes. Décision du Service des routes refusant la dérogation. Le fait que le Service des routes était à l'époque entré en matière sur une modification de la limite des constructions n'impliquait pas l'octroi de la dérogation. Celle-ci n'avait également pas à être octroyée au motif que la limite des constructions était de toute manière devenue obsolète (consid. 3). Le fait que le Service des routes et la municipalité avaient apparemment dit au constructeur qu'ils ne s'opposeraient pas à la modification de limite des constructions ne pouvait pas être considéré comme l'octroi d'assurances impliquant une violation du principe de la bonne foi (consid.4). Les exemples mentionnés par le recourant où une dérogation a été octroyée, notamment le mur antibruit érigé sur la parcelle voisine, ne sont pas suffisamment similaires pour qu'il puisse invoquer une violation du principe de l'égalité de traitement (consid. 5).

## Erwägungen

### E. 1

Le recourant soutient que son droit d'être entendu a été violé dès lors qu'il n'a pas été invité à se déterminer sur le courrier adressé à la municipalité par Me Bovay le 17 octobre 2012 au nom de l'opposante Anne Nicole. a) L'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) garantit le droit d'être entendu dans les procédures civiles, pénales et administratives qui aboutissent à une décision. Selon la jurisprudence, ce droit comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, le droit de consulter le dossier et de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 136 I 265 consid. 3.2 p. 272; 135 II 286 consid. 5.1 p. 293; 132 II 485 consid. 3.2 p. 494, V 368 consid. 3.1 p. 371; 129 II 497 consid. 2.2 p. 504 s.; 127 I 54 consid. 2b p. 56; 124 I 48 consid. 3a p. 51 et les arrêts cités). Il s'agit de permettre à une partie de pouvoir mettre en évidence son point de vue de manière efficace (ATF 111 Ia 273 consid. 2b; 105 Ia 193 consid. 2b/cc). Le droit d'être entendu est un droit de nature formelle dont la violation impose l'annulation de la décision attaquée, sans qu'il y ait lieu d'examiner les griefs soulevés par le recourant sur le fond (ATF 124 I 49 consid. 3a et 118 Ia 104 consid. 3c; arrêt GE.2004.0032 du 7 mai 2004). Par exception au principe de la nature formelle du droit d'être entendu, une violation de ce dernier est considérée comme réparée lorsque l'intéressé jouit de la possibilité de s'exprimer librement devant une autorité de recours disposant du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure, et qui peut ainsi contrôler librement l'état de fait et les considérations juridiques de la décision attaquée, à

condition toutefois que l'atteinte aux droits procéduraux de la partie lésée ne soit pas particulièrement grave (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2; 133 I 201 consid. 2.2; 135 V 287 consid. 5.1). b) En l'espèce, le Service des routes a refusé la dérogation requise et l'autorité intimée a notifié au recourant une décision de refus de délivrer l'autorisation de construire avant que celui-ci n'ait pu se déterminer sur les griefs formulés à l'encontre du projet de construction litigieux, notamment ceux figurant dans le courrier de Me Bovay du 17 octobre 2012 à la municipalité et, surtout, dans le courrier de Me Bovay du 24 janvier 2013 au Service des routes. Or, au regard des art. 33 à 35 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36) et de la jurisprudence précitée, le constructeur devait pouvoir prendre connaissance des oppositions et se déterminer à leur égard avant que la municipalité ne statue sur le sort de la demande d'autorisation de construire. L'art. 109 al. 4 LATC prévoit d'ailleurs que les oppositions motivées et les observations sur le projet sont déposées par écrit au greffe municipal dans le délai d'enquête, durant lequel elles peuvent être consultées par tous les intéressés. Les constructeurs ont toutefois un droit plus étendu que celui accordé au public par l'art. 109 al. 4 LATC. Etant partie à la procédure, la municipalité doit leur donner connaissance des oppositions, qui constituent le résultat de la procédure d'enquête, résultat sur lequel ils doivent pouvoir se déterminer en application de l'art. 34 al. 2 let. e LPA-VD. Il en va de même en ce qui concerne les griefs qui, comme c'est le cas en l'espèce, sont invoqués à l'encontre du projet en dehors du délai d'opposition. Dès lors qu'il a été statué sur la demande de dérogation à la limite des constructions de 1957 puis sur la demande de permis de construire sans donner au constructeur la possibilité de se déterminer sur les courriers adressés par Me Bovay à la municipalité et au Service des routes postérieurement à l'enquête publique, les exigences légales relatives à l'exercice du droit d'être entendu n'ont effectivement pas été respectées. Cela étant, le recourant a eu la possibilité d'attaquer la décision litigieuse devant le tribunal. Il a par ailleurs largement eu l'occasion de s'exprimer au cours de la procédure devant le Tribunal cantonal en déposant plusieurs écritures et en exposant ses arguments en audience. Or, conformément à l'art. 98 LPA-VD, le tribunal peut revoir librement tant l'application du droit que la constatation des faits pertinents. Le recourant a donc pu pleinement exercer son droit d'être entendu devant l'instance de recours, de sorte que la violation de ce droit est réparée (voir arrêts AC.2010.0299 du 18 octobre 2011 consid. 1b; AC.2006.0165 du 15 février 2007 consid. 3, voir aussi ATF 1C\_272/2010 du 16 mars 2011 consid. 2.6.2). L'irrégularité n'était au demeurant pas grave au point de justifier un renvoi de la cause à la municipalité et au Service des routes. Le grief de violation du droit d'être entendu doit donc être rejeté.

## **E. 2**

[...]" b) En l'occurrence, le projet litigieux impliquait la délivrance d'une autorisation spéciale cantonale de la part du Service des routes puisqu'il concernait des constructions frappées par une limite des constructions d'une route cantonale hors traversée de localité (cf. art. 120 al. 1 let. c LATC et annexe II RLATC). Dès lors que l'autorisation spéciale requise a été refusée, la municipalité ne disposait d'aucune marge d'appréciation et ne pouvait pas accorder le permis de construire (v. Bovay, Didisheim, Sulliger, Thonney, Droit vaudois de la construction, 4<sup>ème</sup> éd., Bâle 2010, ad art. 75 RLATC; ATF 113 Ib 213 consid. 5, RDAF 1993 p. 310). On relève au surplus que la décision attaquée respectait les exigences de l'art. 115 al. 1 LATC puisqu'elle informait le recourant du refus du permis de construire en se référant à la décision négative motivée du Service des routes, jointe en annexe. Dès lors que la municipalité ne pouvait de toute manière pas délivrer le permis de

construire, on ne pouvait exiger d'elle qu'elle se prononce sur la réglementarité et la légalité du projet, notamment au regard du règlement communal. La situation n'est ainsi pas comparable aux deux arrêts mentionnés dans le recours (AC.2007.0153 et AC.2007.0051) où le permis de construire une installation de téléphonie mobile avait été refusé en raison du nombre considérable d'oppositions, ce qui, selon le Tribunal cantonal, était une motivation manifestement insoutenable, ne respectant pas l'exigence selon laquelle la municipalité devait statuer en application des règles légales et réglementaires (art. 104 al. 1 LATC). c) Vu ce qui précède, le grief relatif à la motivation de la décision attaquée doit également être écarté.

### **E. 3**

Il convient encore d'examiner si c'est à juste titre que le Service des routes a refusé d'octroyer une dérogation pour ce qui est de la limite des constructions de 1957. a) Selon la jurisprudence, une limite des constructions garde force de loi et doit être respectée, quand bien même elle serait malheureuse et vouée à une radiation prévue et souhaitable (arrêts AC.2011.0146 du 5 juin 2012 consid. 10b; AC.2006.0101 du 6 décembre 2006 consid. 2b; RDAF 1974, p. 61). Dans un arrêt AC.2011.0132, le Tribunal cantonal a certes admis qu'une dérogation à une limite des constructions pouvait être envisagée en application de l'art. 85 al. 1 LATC, disposition qui prévoit que dans la mesure où le règlement communal le prévoit, des dérogations aux plans et à la réglementation y afférente peuvent être accordées par la municipalité pour autant que des motifs d'intérêt public ou des circonstances objectives le justifient. L'octroi de dérogations ne doit pas porter atteinte à un autre intérêt public ou à des intérêts prépondérants de tiers. En l'occurrence, le recourant ne peut toutefois pas se prévaloir de cette jurisprudence et de l'art. 85 LATC dès lors que ce n'est pas la municipalité mais l'autorité cantonale qui est compétente pour octroyer une éventuelle dérogation. Par ailleurs, l'autorité qui statue sur une demande de dérogation doit respecter certains principes qui résultent de la jurisprudence: tout d'abord, elle n'est pas tenue d'accorder la dérogation et elle dispose d'un pouvoir d'appréciation; il n'existe pas un droit à l'obtention d'une dérogation (Ruch, Commentaire LAT, ad art. 23 N° 17, voir aussi ATF 99 Ia 471 consid. 3a; André Grisel, Traité de droit administratif, vol. I p. 413). Ensuite, l'octroi de la dérogation doit respecter les buts recherchés par la loi et elle sert avant tout à éviter des solutions trop rigoureuses en présence d'une situation spéciale (Ruch, op. cit., ad art. 23 N° 11; ATF 107 Ia 212 ss; DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, ad art. 23 N° 6 et 7 p. 278); aussi, la dérogation ne peut porter atteinte à des intérêts publics importants ou heurter des intérêts privés prépondérants; elle doit résulter d'une pesée globale d'intérêts, prenant en compte l'ensemble des circonstances (Augustin Macheret, La dérogation en droit de la construction, règles et exceptions, séminaire du droit de la construction, Fribourg 1983). b) En l'espèce, les collaborateurs du Service des routes avec lesquels le recourant a eu des discussions lui ont dans un premier temps indiqué que celui-ci était d'accord de modifier la limite des constructions de 1957 à la suite des travaux de requalification de la RC1, de manière à permettre la réalisation de son projet de construction sur la parcelle n°414. Une procédure en vue de concrétiser cette modification a alors été engagée (cf. courrier du Service des routes du 6 juin 2013). L'issue positive de cette procédure n'était toutefois pas certaine. Les plans fixant les limites des constructions, prévus par l'art. 9 de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes (LRou; RSV 725.01), sont en effet des plans d'affectation spéciaux qui doivent être mis à l'enquête publique et contre lesquels des oppositions peuvent être déposées. S'agissant, comme dans le cas d'espèce, d'un plan d'affectation

cantonal, la décision du Département compétent sur d'éventuelles oppositions pouvait ainsi faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal (art. 73 al. 4 LATC). Dans ces circonstances, le seul fait que le Service des routes était entré en matière sur la modification de la limite des constructions et qu'une procédure avait été engagée ne justifiait pas l'octroi de la dérogation requise. Au contraire, l'incertitude relative à l'issue de la procédure de modification du plan fixant la limite des constructions justifiait de ne pas octroyer de dérogation. Ceci était d'autant plus justifié en l'espèce que, comme le montre la synthèse du 22 juillet 2013 produite par le Service des routes lors de l'audience, plusieurs services de l'Etat (Service Immeuble, Patrimoine et Logistique, Service de la mobilité) s'opposent à la modification de la limite des constructions, de même que la Commune de St-Sulpice. Dans un courrier du 14 août 2013 adressé au Service des routes, la municipalité de St-Sulpice a ainsi invoqué un certain nombre de motifs d'intérêt public justifiant la sauvegarde des réserves de terrain résultant de la limite des constructions de 1957. Finalement, le Service des routes est d'ailleurs revenu sur sa position initiale et a par conséquent décidé le maintien de la limite actuelle. Contrairement à ce que soutient le recourant, on ne saurait retenir que la limite des constructions de 1957 est de toute manière devenue obsolète à la suite des travaux de requalification de la RC1, ce qui implique que la dérogation requise du service des routes aurait dû être délivrée. Les prises de position du Service de la mobilité et de l'autorité communale, qui invoquent tous deux la nécessité de préserver des terrains pour d'éventuels aménagements futurs, notamment en relation avec le développement des transports publics, montrent que ce caractère obsolète n'est pas établi en l'état. S'agissant de la pesée des intérêts qui doit être effectuée pour statuer sur une demande de dérogation, on peut enfin relever que le maintien de la limite litigieuse n'empêche pas toute construction sur la parcelle du recourant puisque ce dernier a pu élaborer un projet tenant compte de la limite des constructions (cf. courrier de Me Bridel du 21 août 2013). c) Vu ce qui précède, le fait que le Service des routes ait préféré ne pas octroyer de dérogation lorsqu'il a dû se prononcer sur cette question au mois de mars 2013 échappe à toute critique. Il n'appartient au surplus pas au tribunal de céans d'examiner à ce stade si les motifs pour lesquels les services cantonaux précités et la municipalité s'opposent à la modification de la limite des constructions de 1957 sont fondés. Cas échéant, cette question devrait être examinée dans la procédure spécifique relative à la modification de la limite des constructions et non pas dans celle relative au permis de construire sollicité par le recourant, dans laquelle est seule pertinente la question du refus d'octroi de la dérogation.

#### **E. 4**

Le recourant fait valoir que, dès 2009, des assurances lui auraient été données par le Service des routes au sujet de la modification de la limite des constructions. Il soutient en outre que la municipalité aurait également manifesté depuis longtemps son accord avec cette modification. Le recourant invoque ainsi une violation du principe de la bonne foi. a) aa) Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le droit à la protection de la bonne foi préserve la confiance légitime que le citoyen met dans les assurances reçues de l'autorité, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 636; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se

rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore que celui-ci se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 637; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170). Même si les conditions posées pour bénéficier de la protection de la bonne foi sont réalisées, il faut en outre examiner si l'intérêt public à l'application du droit impératif ne l'emporte pas sur le principe de la bonne foi; cet examen s'opère par la pesée des intérêts privés de l'administré de se voir protégé dans sa bonne foi et l'intérêt public à l'application régulière du droit objectif (ATF 119 Ib 397 consid. 6e p. 409; 116 Ib 185 consid. 3c p. 187). bb) Selon un principe reconnu en droit public des constructions, les indications favorables données par l'autorité au seul propriétaire ne peuvent pas être opposées aux tiers qui s'en prennent à l'octroi d'une autorisation de construire. On considère en effet que le maître de l'ouvrage doit savoir qu'une construction est soumise à l'enquête publique et qu'il ne peut pas penser de bonne foi qu'une indication ou un renseignement de l'autorité implique une décision par anticipation sur la procédure d'opposition ou de recours. Ainsi, lorsque la loi - comme c'est le cas de la LATC en matière de permis de construire - institue des possibilités formelles de participation ou de recours pour la protection des tiers, il n'y a plus de place pour les assurances qui seraient données hors des procédures prescrites et qui excluraient cette protection juridique (cf. ATF 1C\_6/2009 du 24 août 2009 consid. 3.2; ATF 117 Ia 285 consid. 3e p. 290 s). b) En l'espèce, il résulte effectivement des pièces du dossier que les collaborateurs du service des routes avec lesquels le recourant a eu des discussions lui ont indiqué que la limite des constructions serait modifiée dans le cadre de la requalification de la RC1. On l'a vu, une telle modification implique toutefois qu'un plan avec les nouvelles limites des constructions doit être établi, plan qui est soumis à une examen préalable des services concernés puis à une enquête publique (cf. déterminations du Service des routes du 6 juin 2013). On ne voit dès lors pas comment le recourant pourrait se prévaloir d'assurances qui lui auraient été données à cet égard, de telles assurances n'étant de toute manière pas opposables aux autres services de l'administration, tel que le Service de la mobilité, et aux éventuels opposants à la modification de la limite des constructions. De même, d'éventuelles assurances au sujet de l'octroi de la dérogation par le Service des routes ne seraient pas opposables à des tiers dans le cadre du litige relatif à son projet de construction dérogeant à la limite des constructions de 1957. Partant, c'est à tort que le recourant se prévaut du principe de la bonne foi.

## **E. 5**

Le recourant invoque enfin une violation du principe de l'égalité de traitement. Il mentionne à cet égard des dérogations à la limite des constructions de 1957 qui auraient été octroyées pour un mur antibruit sur la parcelle voisine de l'opposante Anne Nicole et pour des constructions de l'EPFL, de l'autre côté de la route. Il mentionne également le fait que, un peu plus loin, la Municipalité de St-Sulpice a accepté de modifier la limite des constructions de 1957 afin de permettre un projet de construction. a) Il y a inégalité de traitement au sens de l'art. 8 al. 1 Cst. lorsque, sans motifs sérieux, deux décisions soumettent deux situations de fait semblables à des règles juridiques différentes; les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 137 I 58 consid. 4.4 p. 68; 136 I 297 consid. 6.1 p. 304, 345 consid. 5 p. 347/348, et les arrêts cités). Cela étant, le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut sur celui de l'égalité

de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi, lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (ATF 136 I 65 consid. 5.6 p. 78; 134 V 34 consid. 9 p. 44; 131 V 9 consid. 3.7 p. 20, et les arrêts cités). b) En l'occurrence, les cas mentionnés par le recourant ne sont pas suffisamment similaires pour qu'il puisse se prévaloir d'une violation du principe de l'égalité de traitement. On relève ainsi que la construction d'un mur antibruit n'est à l'évidence pas comparable à celle d'un bâtiment de trois logements. Comme cela a été relevé à l'audience, les murs antibruits doivent se trouver à proximité de la source de bruit et peuvent facilement être démontés en cas de nécessité. Pour ce qui est de la modification de la limite des constructions de 1957 qui a été admise à quelques centaines de mètres pour un projet de construction d'un complexe de trois immeubles (cf. préavis municipal n° 13/12), aussi bien la municipalité que le Service des routes ont expliqué qu'il s'agissait d'une situation différente puisqu'on se trouvait à un carrefour situé à l'entrée Nord du village et que la Commune souhaitait soigner l'alignement du bâti. Enfin, on relève que les constructions de l'EPFL se situent de l'autre côté de la RC1 et que, compte tenu de l'intérêt public auquel répond le développement des constructions de l'EPFL, la pesée des intérêts en vue de l'octroi éventuel d'une dérogation n'est pas comparable. c) Vu ce qui précède, le grief relatif à l'égalité de traitement doit également être écarté.

## **E. 6**

Il résulte des considérants que le recours doit être rejeté et les décisions attaquées confirmées. Vu le sort du recours, les frais de la cause sont mis principalement à la charge du recourant. Dès lors qu'un des griefs relatifs à la violation du droit d'être entendu était fondé, un émolument réduit sera mis à la charge de la Commune de St-Sulpice et une partie des frais sera laissée à la charge de l'Etat. Le recourant versera en outre des dépens à la Commune de St-Sulpice et à l'opposante Anne Nicole, qui ont procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel. Pour le motif évoqué ci-dessus, les dépens octroyés à la Commune de St-Sulpice seront légèrement réduits.

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