

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}

1C\_627/2015

Arrêt du 3 août 2016

Ire Cour de droit public

Composition  
MM. les Juges fédéraux Merkli, Juge président,  
Karlen et Chaix.  
Greffière : Mme Sidi-Ali.

Participants à la procédure  
Fondation A. \_\_\_\_\_, représentée par Me Eric Ramel, avocat,  
recourante,

contre

B. \_\_\_\_\_,  
C. \_\_\_\_\_,  
D. \_\_\_\_\_,  
E. \_\_\_\_\_,  
F. \_\_\_\_\_,  
représentés par Me Jean-Claude Perroud, avocat,  
G. \_\_\_\_\_ SA, représentée par Me Benoît Bovay, avocat,  
intimés,

Municipalité de Lausanne, place de la Palud 2, 1003 Lausanne, représentée par Me Philippe-Edouard Journot, avocat,  
Direction générale de l'environnement du canton de Vaud, Biodiversité et paysage, chemin du Marquisat 1, 1025 St-Sulpice.

Objet  
permis de construire,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton  
de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 30 octobre 2015.

Faits :

A.  
La Fondation A. \_\_\_\_\_ est propriétaire de la parcelle n° 3048 du cadastre de la Commune de Lausanne. Par le biais de son bureau d'architecte, la fondation a déposé le 21 mars 2013 une demande de permis de construire pour y ériger un immeuble d'habitation. B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_, D. \_\_\_\_\_, E. \_\_\_\_\_ et F. \_\_\_\_\_, ainsi que G. \_\_\_\_\_ SA, propriétaire de la parcelle n° 3046, voisine au sud, ont formé opposition au projet.

B.  
Par décision du 28 mai 2014, la municipalité a délivré le permis de construire et levé les oppositions. Les opposants ont contesté cette décision devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP). Par arrêt du 30 octobre 2015, celle-ci a admis le recours de G. \_\_\_\_\_ SA, annulé la décision municipale levant son opposition et délivrant le permis de construire, puis constaté que le recours des autres opposants était par conséquent sans objet.

C.  
Agissant par la voie du recours en matière de droit public, la Fondation A. \_\_\_\_\_ demande au

Tribunal fédéral de réformer l'arrêt cantonal en ce sens que le recours de G. \_\_\_\_\_ SA est rejeté, le dossier étant renvoyé à la CDAP pour qu'elle statue sur le recours des autres opposants. Subsidiairement, la recourante conclut à l'annulation de l'arrêt cantonal et au renvoi de la cause à la CDAP pour complément d'instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants.

La cour cantonale se réfère aux considérants de son arrêt et conclut au rejet du recours. La municipalité de Lausanne s'en remet à justice. Les intimés G. \_\_\_\_\_ SA ainsi que B. \_\_\_\_\_ et consorts concluent au rejet du recours. La recourante renonce à répliquer.

Considérant en droit :

1.

Le recours est formé contre un arrêt rendu en dernière instance cantonale, dans une cause de droit public. L'arrêt met fin à la procédure, dès lors qu'il annule purement et simplement le permis de construire sans renvoyer la cause à l'autorité inférieure. Contrairement à ce qu'affirme l'intimée G. \_\_\_\_\_ SA, la procédure est ainsi définitivement terminée. La seule éventualité, quel qu'en soit le degré de vraisemblance, que la constructrice dépose une nouvelle demande de permis de construire ne saurait équivaloir à un prolongement de la procédure. Si l'arrêt cantonal entre en force, le permis sera annulé et n'existera plus; la procédure ne sera plus en mains d'une autorité. Une nouvelle demande d'autorisation de construire, cas échéant modifiée, déclencherait une nouvelle procédure complètement distincte et indépendante de la présente procédure. Que la cour cantonale n'ait pas statué sur l'ensemble des griefs soulevés par les opposants ne saurait conférer un caractère incident à l'arrêt cantonal. Le recours est ainsi recevable au regard des art. 82 let. a, 86 al. 1 let. d et 90 LTF.

La recourante, particulièrement touchée par l'arrêt attaqué qui annule le permis de construire un immeuble sur sa parcelle, a qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Les autres conditions de recevabilité sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

2.

La recourante se plaint dans un premier grief d'une violation des règles du droit fédéral relatives à l'exactitude des plans cadastraux. Elle fait valoir que les premiers juges auraient dû tenir pour exact le plan de situation figurant au dossier.

2.1. A teneur de l'art. 668 CC, les limites des immeubles sont déterminées par le plan et par la démarcation sur le terrain (al. 1); s'il y a contradiction entre les limites du plan et celles du terrain, l'exactitude des premières est présumée (al. 2). Selon l'art. 950 CC, l'immatriculation et la description de chaque immeuble dans le registre foncier s'effectuent sur la base de la mensuration officielle, notamment d'un plan du registre foncier (al. 1). La loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (LGéo; RS 510.62) fixe les exigences qualitatives et techniques applicables à la mensuration officielle. La désignation d'un immeuble au registre foncier relève du droit fédéral (art. 5 LGéo; art. 1 al. 2 et annexe 1 de l'ordonnance du 21 mai 2008 sur la géoinformation [OGéo; RS 510.620]).

2.2. La cour cantonale n'a pas dit quel plan elle tenait pour exact. Elle a constaté que deux différentes limites parcellaires ressortaient de différents plans de situation établis par des géomètres officiels entre 2005 et 2015. Elle en a déduit qu'il existait une incertitude sur la limite parcellaire qu'elle n'était pas en mesure de trancher, dès lors qu'un tel litige ne relevait pas de sa compétence. Il n'est donc en l'espèce pas question, comme tente de le faire la recourante, de déterminer si la limite parcellaire retenue dans le permis de construire devait être tenue pour exacte à l'exclusion de la limite alléguée par l'opposante. Devant le Tribunal fédéral, il se pose la question de savoir s'il existe bien une incertitude et, cas échéant, si la cour cantonale pouvait renoncer à la trancher et annuler le permis de construire pour ce motif.

Contrairement à ce qu'indique la recourante, l'incertitude relevée par la cour cantonale ne repose pas uniquement sur l'allégation de l'opposante, mais sur certains éléments objectifs, en particulier, selon les constatations de l'Office cantonal de l'information du territoire (OIT), sur un plan du registre foncier graphique "non à jour sur ce sujet". Par conséquent, bien qu'a priori, en vertu des indications du géomètre cantonal, il semble plus probable que la limite en vigueur soit correcte, il existe bel et bien une incertitude à cet égard, d'anciens plans du registre foncier présentant une solution différente de la solution actuelle, ce sans raison apparente.

La cour cantonale n'a donc pas violé le droit fédéral en considérant qu'il existait une incertitude sur la limite entre les deux parcelles litigieuses. La question se pose dès lors de savoir comment pouvaient procéder les premiers juges au vu de cette incertitude.

3.

La recourante se plaint d'arbitraire dans l'application du droit procédural cantonal; elle reproche aux premiers juges de ne pas avoir mené l'instruction à son terme, alors que celle-ci aurait dû avoir lieu d'office. Selon la recourante, il incombait à la cour cantonale soit de poursuivre l'instruction, soit de suspendre la cause.

3.1. Le Tribunal fédéral ne revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal et communal que sous l'angle de l'arbitraire. Il ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (ATF 140 III 167 consid. 2.1 p. 168; 138 I 305 consid. 4.3 p. 319; 138 III 378 consid. 6.1 p. 379).

Selon l'art. 28al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), l'autorité établit les faits d'office. L'autorité peut recourir à de multiples moyens de preuve, dont les renseignements fournis par des autorités (art. 29 al. 1 LPA-VD). L'autorité peut requérir auprès de toute autorité administrative ou judiciaire les documents et renseignements nécessaires à l'établissement des faits (art. 31 al. 1 LPA-VD).

Il est généralement admis en droit suisse que, lorsque le sort d'une contestation pendante devant une autorité judiciaire ou administrative dépend de la solution d'une question préjudicielle qui relève en principe d'une autre juridiction, le juge compétent pour statuer sur la question principale l'est aussi pour trancher la question préjudicielle (ATF 137 III 8 consid. 3.3.1 p. 13; 131 III 546 consid. 2.3 p. 551; 90 II 158 consid. 3 p. 161). Ainsi, le juge administratif peut se prononcer sur des questions de droit civil (ATF 90 II 158 consid. 3 p. 161; 88 I 10). Sur le point préjudiciel toutefois, la décision ne constitue qu'un motif du jugement et ne jouit pas de l'autorité de la chose jugée (ATF 137 III 8 consid. 3.3.1 p. 13; 131 III 546 consid. 2.3 p. 551; 102 Ib 365 consid. 4 p. 369). L'autorité matérielle n'est alors pas liée par la décision préjudicielle, de sorte que le risque de décisions contradictoires est réel (ATF 129 III 186 consid. 2.3 p. 192). Dans ce cas, selon certains avis exprimés en doctrine, il pourrait ensuite y avoir lieu à révocation ou à révision de la décision principale (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif volume I - Les fondements, 3e éd. 2012, p. 571).

C'est pourquoi, même si la question peut être tranchée à titre préjudiciel, tant que l'autorité matériellement compétente n'a pas statué, il apparaît préférable, lorsque celle-ci a été saisie, de suspendre la procédure jusqu'à droit connu sur la question préjudicielle. Cela permet en effet d'éviter les décisions contradictoires puisque le juge administratif est alors en principe lié par la décision de l'autorité matériellement compétente pour la question préjudicielle (ATF 129 III 186 consid. 2.3 p. 192). Dans une procédure de droit civil, le Tribunal fédéral a notamment jugé inadmissible de déclarer des conclusions portant sur la question préjudicielle irrecevables pour un motif d'incompétence (ibidem).

La possibilité de suspendre peut être limitée par l'obligation pour l'autorité de statuer dans un délai raisonnable (HÄFLIN/MÜLLER/ UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7e éd. 2016, n° 1755 p. 386).

3.2. En l'espèce, il n'est pas contesté que l'OIT est compétent pour gérer et renouveler les plans cadastraux. Il est également constant qu'une procédure de renouvellement du plan est actuellement en cours auprès de cet office. Enfin, les parties s'accordent également sur le fait qu'une action civile en abornement permettrait de trancher judiciairement le litige.

La cour cantonale n'a certes pas mené une instruction approfondie sur la question de la limite parcellaire. Elle s'est contentée d'interpeler l'OIT une première fois et, jugeant les explications de l'office peu claires, a considéré qu'il ne lui appartenait pas de mener de débats sur ce point. On ne saurait toutefois dire qu'elle n'a pas épuisé les moyens de preuve à sa disposition: en réalité elle s'est abstenue de mener une instruction parallèle - et potentiellement superflue - à celle qui était déjà en cours devant l'OIT en vertu de l'opposition pendante envers le nouveau plan du registre foncier. Cette procédure, conduite par l'autorité matériellement compétente pour statuer sur la limite parcellaire, tranchera la question litigieuse avec autorité de force jugée. Il serait ainsi contraire au bon sens et à la sécurité du droit de statuer à titre préjudiciel sur une question d'une manière qui risque d'être contredite peu après, étant précisé que l'on peut difficilement imaginer la révocation d'un permis de construire qui aura été utilisé. Dans ces circonstances, la cour cantonale n'a pas fait preuve d'arbitraire en laissant l'autorité matériellement compétente trancher la question sur la base d'une instruction approfondie, plutôt que de statuer elle-même à titre préjudiciel.

3.3. La question se pose dès lors de savoir si, comme le soutient la recourante, le Tribunal cantonal devait suspendre la procédure plutôt que d'y mettre fin en annulant le permis pour la délivrance duquel des données - cadastrales en l'occurrence - étaient manquantes.

Comme cela ressort de la jurisprudence susmentionnée, il aurait pu être opportun que la cour cantonale suspende la cause jusqu'à droit connu sur la limite parcellaire. La constructrice s'était toutefois vivement opposée à cette proposition en audience. On peut par conséquent comprendre que la cour cantonale ait renoncé à cette solution, qui aurait surtout été favorable à la constructrice, alors que celle-ci n'en voulait pas. Il apparaît certes hautement probable que, quelle que soit l'issue du litige relatif à la limite parcellaire, dont l'incertitude porte sur 50 cm, la constructrice présentera une nouvelle demande d'autorisation de construire, après avoir au besoin adapté le projet à la limite parcellaire. La cour cantonale n'a ainsi pas privilégié la solution la moins onéreuse pour les parties (nouveaux frais liés à la nouvelle mise à l'enquête publique, nouveau recours auprès de la CDAP). Cela étant, ces frais n'apparaissent pas tels qu'ils en rendraient arbitraire la solution privilégiée par la cour cantonale.

4.

La recourante fait enfin valoir que la cour cantonale aurait dû statuer sur les autres griefs en vertu du principe de l'économie de procédure. La jurisprudence sur laquelle elle se fonde à cet égard a trait à la recevabilité des recours au Tribunal fédéral au sens des art. 91 et 93 LTF, dispositions propres à la juridiction fédérale, de sorte qu'elle n'est pas pertinente en l'espèce. La recourante se prévaut en outre des art. 29 à 32 Cst., 6 par. 1 CEDH et 14 Pacte ONU II. L'argumentation qu'elle développe ensuite n'étant pas mise en rapport avec ces dispositions, on peut se demander si le grief satisfait aux exigences de motivation accrues posées pour la violation de droits fondamentaux (art. 106 al. 2 LTF). La recourante invoque encore le déni de justice.

On peut certes admettre, avec la recourante, que le principe de l'économie de procédure aurait pu commander qu'il soit statué le plus tôt possible sur les griefs - vraisemblablement particulièrement importants - relatifs à la protection des biotopes. En effet, comme on l'a indiqué ci-dessus, il est très probable que, quelle que soit l'issue du litige relatif à la limite parcellaire, un projet de construction soit à nouveau présenté. De ce point de vue, la recourante a effectivement un intérêt particulier à déjà connaître la position de la cour cantonale sur ces aspects, de façon à pouvoir élaborer son nouveau projet en conséquence. Il en va de même de certains des opposants, qui auraient cas échéant pu définitivement se départir du litige, sans avoir à contester l'éventuel nouveau projet.

Quoi qu'il en soit, le recours cantonal des opposants B. \_\_\_\_\_ et consorts ayant été déclaré sans objet, ceux-ci pourront cas échéant faire valoir à nouveau leurs griefs à l'encontre du nouveau projet - et la recourante pourra s'en défendre à son tour. Il n'y a ainsi pas de déni de justice. Quant à l'économie de procédure, il y a lieu de rappeler qu'il s'agit d'une maxime dans la gestion de la justice, et non d'un impératif de l'ordre juridique (MOOR/POLTIER, Droit administratif volume II - Les actes administratifs et leur contrôle, 3e éd. 2011, p. 265). Le juge dispose en effet d'une importante marge de manoeuvre quant à savoir ce que lui dicte l'économie de procédure (BÉAT BRÄNDLI, Eine Kurze Einführung in die Prozessökonomie, Revue suisse de droit de procédure civile et d'exécution forcée, 2013, p. 249). Comme le relève l'une des intimées, il n'existe pas d'obligation de statuer sur des griefs devenus sans objet, une telle pratique pouvant même, cas échéant, inutilement occuper un tribunal. La question de savoir s'il convient, par économie de procédure, de statuer sur des griefs non immédiatement décisifs pour le sort de la cause doit donc être appréciée en fonction des circonstances, ce dans le respect des garanties

fondamentales de procédure. En l'occurrence, il n'est pas démontré que, le permis ayant été annulé pour d'autres motifs, le fait de ne pas statuer sur les autres griefs porte sérieusement atteinte au principe de l'économie de procédure. En tout état, la recourante ne démontre pas de violation de ses droits fondamentaux de procédure, de sorte que le grief doit être écarté.

5.

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté, aux frais de la recourante, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Celle-ci versera en outre des dépens aux intimés, qui obtiennent gain de cause avec l'aide de mandataires professionnels (art. 68 al. 1 LTF). La Municipalité de Lausanne n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

La recourante versera à titre de dépens le montant de 4'000 fr., pour moitié à l'intimée G. \_\_\_\_\_ SA et pour moitié aux intimés B. \_\_\_\_\_ et consorts, solidairement entre eux.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties et de la Municipalité de Lausanne, à la Direction générale de l'environnement du canton de Vaud, Biodiversité et paysage, et au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 3 août 2016

Au nom de la Ire Cour de droit public  
du Tribunal fédéral suisse

Le Juge président : Merkli

La Greffière : Sidi-Ali