

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.785/2005 /viz

Arrêt du 11 avril 2006
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aemisegger et Fonjallaz.
Greffier: M. Rittener.

Parties
les époux A. _____,
B. _____,
recourants,
tous représentés par Me Benoît Bovay, avocat,

contre

D. _____ et E. _____,
intimés,
Municipalité de Buchillon, 1164 Buchillon,
représentée par Me Jean-Michel Henny, avocat,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
permis de construire,

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 31 octobre 2005.

Faits:

A.

B. _____ est propriétaire des parcelles n° 353 (1202 m²) et n° 162 (1051 m²) du registre foncier de Buchillon (VD), sises en zone à bâtir. Ces parcelles résultent d'un fractionnement (division de parcelle) survenu en 1979, alors qu'elles étaient la propriété de C. _____, père de B. _____. Sur la parcelle n° 162 se trouvent une habitation et un garage, d'une surface totale de 220 m². En 1980, la Municipalité de Buchillon (ci-après: la municipalité) avait expliqué à C. _____ que les constructions édifiées sur la parcelle n° 162 devaient disposer d'une surface de 1532 m² pour respecter le coefficient d'occupation du sol et lui avait demandé d'intervenir auprès du registre foncier pour "régulariser le statut de la parcelle". Estimant qu'elle ne disposait d'aucun moyen pour imposer une correction de limite, la municipalité n'a pas entrepris d'autres démarches.

B.

Le 14 juin 2004, les époux A. _____, promettant-acquéreurs de la parcelle n° 353, ont déposé une demande d'autorisation de construire sur ce bien-fonds une maison individuelle de 109 m². E. _____ et D. _____ ont formé opposition contre ce projet, en invoquant notamment l'irrégularité du fractionnement effectué en 1979. Par décision du 8 mars 2005, la municipalité a levé cette opposition et a délivré l'autorisation de construire sollicitée. Elle a considéré que le fractionnement était "conforme", dans la mesure où il était antérieur à un changement de la législation applicable.

C.

E. _____ et D. _____ ont recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud, qui a partiellement admis le recours par arrêt du 31 octobre 2005. En substance, le Tribunal a considéré qu'au moment du fractionnement, le règlement communal imposait d'attribuer

une surface de 1532 m² à la parcelle n° 162 et que, dans la mesure où cette surface n'était en réalité que de 1051 m², il convenait de reporter l'insuffisance de surface de 481 m² sur la parcelle n° 353 et de prendre en compte une surface de 721 m² (1202 - 481) pour déterminer le coefficient d'occupation du sol de celle-ci. Compte tenu du fait que le coefficient maximal prévu par le règlement communal était de 1/8, le projet litigieux (109 m²) dépassait la limite (721 m² x 1/8 = 90.1 m²) et ne pouvait être autorisé. Le Tribunal a également considéré que B. _____, qui connaissait cette situation, ne pouvait pas se prévaloir de sa bonne foi.

D.

Agissant par la voie du recours de droit public, B. _____ et les époux A. _____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt. Ils invoquent une violation de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et se plaignent d'une application rétroactive et arbitraire de l'art. 83 de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RS/VD 700.11). Ils invoquent également une violation des principes de la bonne foi, de la sécurité du droit et de l'interdiction de l'abus de droit (art. 9 Cst.). D. _____ et E. _____ concluent au rejet du recours. La Municipalité de Buchillon a renoncé à présenter des observations. Le Tribunal administratif se réfère à son arrêt et conclut au rejet du recours. Sans y être invités, les époux A. _____ ont déposé des observations complémentaires, qui ne contiennent aucun fait ou argument nouveau pertinent.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 131 II 571 consid. 1 p. 573; 130 I 312 consid. 1 p. 317 et les arrêts cités).

En vertu de l'art. 34 al. 1 et 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), seule la voie du recours de droit public est ouverte contre le refus d'un permis de construire en zone à bâtir dans la mesure où les recourants font essentiellement valoir des griefs tirés de la violation de droits constitutionnels et relevant de l'application du droit cantonal (cf. ATF 128 I 46 consid. 1b/aa p. 49; 123 II 88 consid. 1a/cc p. 92; 121 II 72 consid. 1b p. 75 et les arrêts cités). Dès lors que l'arrêt attaqué refuse l'autorisation de construire aux promettant-acquéreurs et qu'il confirme au propriétaire actuel de la parcelle n° 353 que la surface constructible de celle-ci doit se calculer sur une base de 721 m² au lieu de 1202 m², les recourants sont lésés dans leurs droits et ont qualité pour recourir au sens de l'art. 88 OJ. Les autres conditions de recevabilité étant réunies, il convient d'entrer en matière.

2.

Invoquant la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), les recourants se plaignent d'une application rétroactive et arbitraire de l'art. 83 LATC.

2.1 Dès lors qu'elle constitue un droit fondamental, la propriété ne peut être restreinte qu'aux conditions de l'art. 36 Cst., aux termes desquelles la restriction doit reposer sur une base légale - respectivement sur une loi au sens formel si la restriction est grave - (al. 1), être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3).

2.2 Les indices d'utilisation du sol (coefficient d'utilisation ou d'occupation du sol) ne constituent en principe pas une restriction grave à la propriété (ATF 104 Ia 328 consid. 4 p. 331 s.). Il suffit dès lors d'une base légale au sens matériel, que le Tribunal fédéral examinera uniquement sous l'angle de l'arbitraire (ATF 130 I 360 consid. 14.2 p. 362; 129 I 173 consid. 2.2 p. 177; 126 I 213 consid. 3a p. 218; pour la définition de l'arbitraire, cf. art. 9 Cst. et ATF 131 I 217 consid. 2.1 p. 219, 129 I 8 consid. 2.1 p. 9; 128 I 273 consid. 2.1 p. 275).

2.2.1 S'il est vrai que le Tribunal administratif mentionne l'art. 83 LATC dans ses considérants, il ne fonde pas son raisonnement sur cette disposition; il précise d'ailleurs que les règles permettant d'interdire un fractionnement qui rendrait une construction non réglementaire - à savoir l'art. 32 de l'ancienne loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (aLCAT), repris par l'art. 83 LATC - n'étaient pas applicables lors du fractionnement de la parcelle n° 162, en 1979. De plus, contrairement aux allégations des recourants, l'autorité cantonale n'a pas sanctionné ce fractionnement, mais a seulement déterminé le coefficient maximal d'occupation du sol de la parcelle n° 353. Dans ces conditions, les recourants ne sauraient être suivis lorsqu'ils se plaignent d'une application rétroactive de l'art. 83 LATC, qui est étranger à l'objet du présent litige et qui n'a pas été appliqué par l'autorité attaquée.

2.2.2 En l'occurrence, c'est sur les dispositions en vigueur au moment du fractionnement que le

Tribunal administratif s'est fondé, à savoir sur les art. 17 et 58 du Règlement communal du 24 novembre 1971 sur le plan d'extension et la police des constructions (approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 10 mars 1972; ci-après: aRPE). Ce règlement est une loi au sens matériel et constitue ainsi une base légale suffisante. Au surplus, il y a lieu de relever que le contenu de ces dispositions a été repris par les art. 20 et 54 de l'actuel règlement d'affectation communal adopté par le Conseil d'Etat du canton de Vaud les 28 mars 1990 et 25 septembre 1992.

Aux termes de l'art. 17 aRPE, la surface bâtie ne peut excéder le 1/8 de la surface totale de la parcelle. Quant à l'art. 58 aRPE, il prévoit qu'un changement de limites survenu après l'entrée en vigueur du règlement n'entraîne pas d'augmentation de cette proportion. Le Tribunal administratif a considéré sur la base de ces dispositions que l'insuffisance de surface de 481 m² constatée sur la parcelle n° 162 devait être reportée sur la parcelle n° 353. Cette façon de procéder est conforme aux dispositions réglementaires précitées et correspond d'ailleurs à la pratique cantonale, au demeurant antérieure au fractionnement survenu en 1979, selon laquelle il y a lieu dans un tel cas de prendre en compte le contour antérieur du fonds et les ouvrages qui s'y trouvent implantés (cf. RDAF 1977 p. 188; JEAN-LUC MARTI, Distances, coefficients et volumétrie des constructions en droit vaudois, thèse Lausanne 1988, p. 167). Dès lors que la base légale n'a pas été appliquée de manière arbitraire, le principe de la légalité est respecté.

2.3 La condition de l'art. 36 al. 2 Cst. est également respectée, dans la mesure où les règles ayant pour effet de limiter la densité et le volume des constructions dans un quartier, comme par exemple un coefficient maximum d'utilisation ou d'occupation du sol, tendent à protéger tant l'intérêt des voisins que l'intérêt public (cf. ATF 127 I 44 consid. 2d p. 47; 117 la 18 consid. 3b p. 20). Enfin, la restriction - limitée - à la garantie de la propriété n'est pas disproportionnée (art. 36 al. 3 Cst.), dès lors que la décision litigieuse est nécessaire et apte à assurer le respect du coefficient maximum d'utilisation du sol et que ce but d'intérêt public ne peut être atteint par une mesure moins incisive (sur le principe de la proportionnalité, cf. ATF 130 II 425 consid. 5.2 p. 438; 126 I 219 consid. 2c p. 222 et les arrêts cités). La restriction au droit fondamental considéré respecte donc les conditions posées par l'art. 36 Cst., de sorte que ce premier grief doit être rejeté.

3.

Les recourants reprochent également à l'autorité attaquée d'avoir violé le principe de la bonne foi (art. 9 Cst.) en ignorant les assurances données par la municipalité quant au calcul de la surface constructible.

3.1 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 des autorités, 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; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125; 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités). 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; 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123 et les références citées).

3.2 En l'espèce, la municipalité a écrit le 7 novembre 1980 à l'ancien propriétaire de la parcelle n° 162 pour lui expliquer que les constructions qui y étaient édifiées devaient disposer d'une surface de 1532 m² et pour lui demander d'intervenir auprès du registre foncier afin de "régulariser le statut de la parcelle". Depuis, estimant qu'elle ne disposait d'aucun moyen pour imposer une correction de limite, elle s'est abstenue de toute démarche à cet égard. Cette attitude passive concerne uniquement le fractionnement irrégulier, que la municipalité ne pouvait interdire ou corriger faute de base légale; elle ne saurait dès lors constituer un engagement des autorités à ne pas tenir compte du dépassement pour calculer le coefficient d'occupation du sol de la nouvelle parcelle n° 353.

Les recourants se réfèrent par ailleurs à un courrier du 10 janvier 1996, dans lequel la municipalité assurait à B. _____ que la parcelle n° 353 était toujours constructible et que "la surface constructible serait calculée à partir de la surface de 1202 m²". Sortie de son contexte, cette phrase pourrait effectivement être comprise comme une promesse de la municipalité d'autoriser sur la

parcelle n° 353 une construction de 150,25 m² (1202 x 1/8) au maximum. Sur le vu du dossier, il est cependant probable que cette assurance a été donnée à la suite d'une procédure de "mensuration numérique" au cours de laquelle la surface de la parcelle a été fixée à 1196 m² au lieu de 1202 m² (cf. par exemple la réponse de la municipalité du 23 mars 2005 à l'opposant F._____). Le courrier du 10 janvier 1996 précise d'ailleurs que la surface constructible doit se calculer sur "la même base cadastrale que celle qui a été prise en considération lors de l'élaboration du plan d'affectation et de son règlement".

Cette question peut toutefois demeurer indécise, dans la mesure où une éventuelle promesse effective de la municipalité ne serait de toute façon pas suffisante pour que les recourants puissent se prévaloir de leur droit à la protection de la bonne foi. En effet, ces derniers n'allèguent pas avoir pris, sur la base de cette promesse, des engagements auxquels ils ne pourraient renoncer sans subir de préjudice; au demeurant, rien de tel ne ressort du dossier. Les conditions du droit à la protection de la bonne foi ne sont donc pas réunies, de sorte que ce grief doit également être rejeté.

4.

Invoquant toujours l'art. 9 Cst., les recourants se plaignent enfin d'un abus de droit de la part des intimés, qui auraient attendu la mise à l'enquête du projet litigieux pour contester le fractionnement opéré en 1979. A cet égard, il y a lieu de rappeler que c'est le projet lui-même qui est contesté par les intimés, et non le fractionnement. Quoiqu'il en soit, le reproche des recourants est infondé, dans la mesure où les intimés - respectivement l'un d'eux - ont fait preuve d'une rare constance dans leurs récriminations à l'encontre de cette opération, tant auprès de la municipalité que du registre foncier. De plus, selon la pratique cantonale, les tiers n'avaient pas qualité pour recourir contre un projet de modification de limites, mais devaient en principe intervenir ultérieurement, au cours de la procédure relative à l'octroi d'un permis de construire sur la parcelle litigieuse (cf. RAYMOND DIDISHEIM, Modifications de limites et dérogations en droit vaudois de la construction: quelques réflexions à propos des articles 83 et 85 LATC, in: RDAF 1991 p. 400, p. 412 s. et les références). Dans ces circonstances, le fait que les intimés n'aient pas recouru contre les nombreuses fins de non-recevoir de la municipalité ne signifie pas qu'ils aient accepté cette situation et leur intervention contre un projet de construction soulevant concrètement le problème des surfaces constructibles ne saurait être qualifiée d'abusive. Ce moyen doit donc également être rejeté.

5.

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté. Les recourants, qui succombent, doivent supporter les frais de la présente procédure (art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ). Il n'y a pas lieu d'octroyer des dépens aux intimés, qui ne sont pas assistés d'un avocat. En effet, hormis la valeur litigieuse, les autres conditions cumulatives que pose la jurisprudence pour l'octroi d'une telle indemnité à une partie non assistée d'un avocat indépendant, à savoir la complexité de l'affaire et le temps consacré par la partie à la défense de ses propres intérêts, ne sont pas réunies (cf. art. 159 al. 1 OJ; ATF 125 II 518 consid. 5b; 113 Ib 353 consid. 6b p. 357).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté.

2.

Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge des recourants.

3.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux parties, à la Municipalité de Buchillon et au Tribunal administratif du canton de Vaud.

Lausanne, le 11 avril 2006
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: