Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 620/2013

Arrêt du 3 avril 2014

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,
Aemisegger et Chaix.
Greffière: Mme Sidi-Ali.

Participants à la procédure
A._____ et B._____,
C._____ et D._____,
tous représentés par Me Luc Pittet, avocat,
recourants,

contre

E._____,
F._____,
tous les deux représentés par Me Jean Cavalli et Me Olivier Bastian, avocats,
intimés,

Municipalité de Buchillon, rue Roger de Lessert 10, 1164 Buchillon, représentée par Me Daniel Pache, avocat.

Objet
permis de construire,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 3 juin 2013.

Faits:

A.
A._____ et B._____ d'une part, C._____ et D._____ d'autre part, sont respectivement copropriétaires des parcelles n°541 et n°540 de Buchillon. Alors domiciliés à Founex, les intéressés ont acquis ces biens-fonds le 29 juillet 2011 pour y faire construire leurs logements. Les parcelles nos 541 et 540 sont contigües à la parcelle n°257 colloquée en zone hôtelière selon le plan partiel d'affectation des Grands-Bois.
Du 13 octobre au 11 novembre 2012, la Municipalité de Buchillon a mis à l'enquête publique le projet de G._____, E._____ et F._____ tendant à la construction, dans le périmètre C de la parcelle n°257 précitée, d'une "dépendance hôtelière" de 29 chambres et 35 places de parc dont 13 couvertes, après la démolition d'un garage et d'une dépendance. Le projet a suscité deux oppositions, dont l'une a finalement été retirée. A._____ et B._____, C._____ et D._____ n'ont pas formé d'opposition. Les autorisations cantonales spéciales nécessaires ont été délivrées. Par décision du 10 décembre 2012, la municipalité a écarté les griefs de l'opposition subsistante. Le permis de construire requis a été établi le 12 décembre 2012.

B.
Ayant appris fortuitement en janvier 2013 qu'un complexe hôtelier avait été autorisé sur la parcelle n°257, les copropriétaires A._____ et B._____ ainsi que C._____ et D._____ ont saisi la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP) d'un recours dirigé contre la décision rendue le 10 décembre 2012 par la municipalité, au terme duquel ils ont conclu, avec dépens, à l'annulation de cette décision, subsidiairement à sa réforme en ce sens que le permis de construire est refusé et que leur opposition est admise, encore plus subsidiairement à ce qu'il soit constaté que cette décision est nulle et de nul effet. Par arrêt du 3 juin 2013, le Tribunal cantonal a rejeté le recours dans la mesure de sa recevabilité. Il a en substance considéré que les recourants n'avaient pas qualité pour agir, faute d'avoir participé à la procédure antérieure, en l'espèce par une opposition formelle au projet. Il a par ailleurs jugé que la décision n'était pas entachée de nullité, aucun vice grave et manifeste ne l'affectant.

C.
Par acte du 3 juillet 2013, A._____ et B._____ ainsi que C._____ et D._____ recourent contre cet arrêt auprès du Tribunal fédéral. Ils concluent à son annulation et au renvoi de la cause pour nouvelle décision dans le sens des considérants. La cour cantonale s'en remet à l'appréciation du Tribunal fédéral s'agissant de la recevabilité du recours et conclut, sur le fond, à son rejet. La Municipalité de Buchillon et les intimés concluent au rejet du recours. Au cours d'un deuxième échange d'écritures, les recourants et les intimés persistent dans leurs conclusions respectives.
Par ordonnance du 6 août 2013, le Président de la Ire Cour de droit public a rejeté la demande d'effet suspensif formée par les recourants.

Considérant en droit:

1.
Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants ont pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. Ils sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué qui confirme la délivrance d'un permis de construire une dépendance hôtelière sur une parcelle directement voisine aux leurs. Ils peuvent ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée. Ils ont donc qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Les autres conditions de recevabilité du recours en matière de droit public sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

2.
E._____ et F._____ exposent être seuls intimés dans la présente procédure dès lors qu'ils ont acquis la part de copropriété de G._____ et sont désormais seuls copropriétaires de parcelle litigieuse.
Conformément à l'art. 21 al. 2 PCF, par renvoi de l'art. 71 LTF, l'aliénation en cours d'instance de l'objet du litige ou la cession du droit litigieux n'influence pas la qualité pour agir ou pour défendre. Une personne peut toutefois se substituer à l'une des parties avec le consentement de l'autre (art. 17 al. 1 PCF). Un tel consentement fait défaut en l'espèce, au vu des observations des recourants du 7 novembre 2013. Cela étant, G._____ ne s'est pas manifesté lors de la communication du recours ni lorsqu'il a été invité à se déterminer sur la requête d'effet suspensif, de sorte que l'on peut considérer qu'il a renoncé à procéder. Vu l'issue du recours, la question de sa mise hors de cause n'a toutefois pas à être tranchée et peut demeurer indécise.

3.
Dans leurs écritures, les recourants présentent leur propre état de faits, sans toutefois exposer en quoi celui de l'arrêt attaqué aurait été établi de manière manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF, ni en quoi la correction du vice serait susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF). Le Tribunal fédéral ne prend dès lors pas en considération l'exposé des faits des recourants et s'en tient à celui de l'arrêt cantonal.

4.
Dans un grief de nature formelle, qu'il convient d'examiner en premier lieu, les recourants se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendus au motif que la cour cantonale a rejeté leur requête de production du rapport explicatif établi en application de l'art. 47 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) en accompagnement du plan partiel d'affectation régissant le sort de la parcelle litigieuse.

4.1. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend en particulier le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 135 I 279 consid. 2.3 p. 282; 132 V 368 consid. 3.1 p. 370 et les références). Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 138 III 374 consid. 4.3.2 p. 376; 136 I 229 consid. 5.3 p. 236; 131 I 153 consid. 3 p. 157).
S'agissant d'un principe constitutionnel, la partie recourante doit expliquer de manière claire et précise en quoi celui-ci aurait été violé, conformément à l'art. 106 al. 2 LTF.

4.2. La cour cantonale a considéré que la production du rapport 47 OAT n'était pas susceptible d'influencer le sort de la cause: puisque le grief de nullité invoqué par les recourants supposait l'existence d'un vice manifeste, cela excluait qu'il faille recourir au rapport explicatif 47 OAT. Les recourants fondent l'essentiel de leur argumentation sur le fait que la jurisprudence en matière de nullité des décisions administratives ne consacrerait pas l'exigence d'un vice manifeste, raison pour laquelle l'argumentation de la cour cantonale tomberait à faux. Or, ce faisant, ils méconnaissent une jurisprudence aussi claire qu'abondante (cf. consid. 5 ci-dessous) s'agissant de la condition du vice manifeste ou facilement reconnaissable pour constater la nullité d'une décision. Avec la cour cantonale, il y a lieu de considérer que si la lecture du rapport explicatif devait être nécessaire pour constater la violation d'une prescription du plan partiel d'affectation, cette irrégularité ne saurait être considérée comme étant manifeste ni facilement reconnaissable. La mesure d'instruction requise, si elle permettait éventuellement de reconnaître une violation des dispositions communales réglementaires, n'était en revanche pas de nature à
faire constater le vice manifeste qui, par définition devait être reconnaissable à la seule lecture du plan partiel d'affectation et de son règlement. En refusant de faire produire ce rapport explicatif, la cour cantonale n'a pas violé le droit d'être entendus des recourants.

5.
Les recourants font valoir que l'autorisation de construire est entachée de nullité.

5.1. Les actes administratifs irréguliers ne sont en général pas nuls, mais annulables. Ils deviennent valables lorsqu'ils ne sont pas attaqués par les voies ordinaires de recours. La nullité absolue ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, qui sont manifestes ou particulièrement reconnaissables, et pour autant que la constatation de la nullité ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Hormis dans les cas expressément prévus par la loi, il n'y a lieu d'admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire. Si de graves vices de procédure, tels que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision, peuvent constituer des motifs de nullité, des vices de fond n'entraînent qu'à de très rares exceptions la nullité d'une décision (ATF 138 III 49 consid. 4.4.3 p. 56; 137 I 273 consid. 3.1 p. 275; 136 II 489 consid. 3.3 p. 495; 133 II 366 consid. 3.2 p. 367; 130 II 249 consid. 2.4 p. 257).
Selon la jurisprudence rendue en matière d'autorisations de construire dans des cas où des vices de fond étaient allégués, ne constituent pas un motif de nullité l'octroi infondé d'une dérogation aux règles sur les distances aux limites (arrêt 1C 73/2009 du 20 mai 2009 consid. 7.2), la non-conformité à l'affectation de la zone agricole d'une installation de traitement des déchets organiques d'une entreprise horticole (arrêt 1A.150/2001 du 31 janvier 2002 consid. 1.1.2), ni le léger débordement d'une construction sur un bien-fonds voisin sans l'accord

de son propriétaire (arrêt 1C 319/2009 du 3 décembre 2009 consid. 3).

5.2. En l'espèce, les irrégularités dénoncées par les recourants ont trait à l'affectation de la construction prévue dans le périmètre C du plan partiel d'affectation. Destiné à l'aménagement d'une dépendance hôtelière de 29 chambres, le bâtiment autorisé ne serait pas conforme au plan, qui indique que la surface maximum de planchers dans le périmètre C est de 0 m2, et à l'art. 7 du règlement du PPA, qui indique que, "dans le périmètre C, l'habitat n'est pas autorisé". En d'autres termes, selon les recourants, le périmètre C ne pourrait pas être affecté en chambres d'hôtel. Or, s'agissant d'une parcelle quoi qu'il en soit constructible et vouée à l'hôtellerie, un tel vice n'est pas de la gravité que lui prêtent les recourants. Il n'y va notamment pas, contrairement à ce qu'ils affirment, d'une affectation contraire à la planification communale, seules les règles d'implantation et de surface constructible maximale étant réellement en cause. La violation alléguée des art. 21 al. 1 LAT (force obligatoire du plan d'affectation) et 22 al. 2 let. a LAT (conformité à l'affectation de la zone) n'est ainsi pas établie. Comme l'a relevé la cour cantonale, il n'est de plus pas évident que le projet soit absolument incompatible avec le plan d'affectation. Si celui-ci semble en effet proscrire l'habitat dans le périmètre litigieux, il n'est pas insoutenable, dans l'interprétation du droit communal, de considérer que l'hôtellerie s'en distingue par son caractère non permanent. Aussi, même en admettant que l'autorité communale et les constructeurs ont fait une lecture de la norme qui ne ressort pas manifestement de sa lettre, cela ne signifie pas encore qu'une éventuelle irrégularité résultant de cette lecture soit manifeste. Les circonstances montrent au contraire que le plan d'affectation pouvait être interprété de plusieurs manières. Par conséquent, aucun vice manifeste et d'une gravité exceptionnelle n'entache l'autorisation de construire, de sorte que le refus de la cour cantonale de constater sa nullité doit être confirmé.
Que la demande de constatation de la nullité soit intervenue dans le délai de recours contre la décision communale - la sécurité du droit étant ainsi moins compromise que si une longue période s'était déjà écoulée et la construction déjà achevée - ne justifie pas un abaissement des exigences posées par la jurisprudence: on ne se trouve en l'espèce pas dans l'hypothèse où le système de l'annulabilité n'assurerait pas une protection suffisante des droits du justiciable et où la nullité doit dès lors être exceptionnellement admise.

6.
Les recourants invoquent indistinctement les conditions de nullité de la décision et les conditions de sa révocation. La seconde ne peut intervenir que d'office ou sur demande de révision de l'administré, par l'autorité qui a pris la décision (ou une autorité hiérarchiquement supérieure, inexistante en l'espèce). L'arrêt attaqué a été rendu sur contestation de la décision communale initiale, et non d'une décision communale relative à un réexamen (d'office ou sur demande de recourants) de la situation. En tant qu'ils concernent la révocation de la décision, les griefs sortent de l'objet du litige et sont irrecevables.

7.
Sur le vu des considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Les recourants, qui succombent, supporteront les frais de la présente procédure (art. 66 al. 1 LTF). Ils verseront en outre une indemnité à titre de dépens aux intimés E._____ et F._____, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 LTF). La Municipalité de Buchillon n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 francs, sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux.

3.
Une indemnité de 3'000 francs est allouée à E._____ et F._____ à titre de dépens, à la charge des recourants, solidairement entre eux.

4.
Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties et de la Municipalité de Buchillon, ainsi qu'au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 3 avril 2014
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Fonjallaz

La Greffière: Sidi-Ali