Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 452/2009

Arrêt du 19 mars 2010
Ire Cour de droit public

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

Participants à la procédure
A._____,
recourante,

contre

B._____ et C._____,
D._____ et E._____,
représentés par Me Thibault Blanchard, avocat,
F._____,
intimés,

Commune de Grandvaux, par sa Municipalité, 1091 Grandvaux, représentée par Me Jacques Ballenegger.

Objet
refus d'ordonner la démolition d'une construction non autorisée,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 7 septembre 2009.

Faits:

A.
A._____ est copropriétaire de la parcelle n°1954 du registre foncier de la commune de Grandvaux et dispose d'un droit exclusif sur la moitié ouest de ce bien-fonds. F._____ est copropriétaire de cette même parcelle, depuis qu'il a acheté la part des époux G._____ en 2002. Les époux B._____ et C._____ et D._____ et E._____ sont copropriétaires de la parcelle voisine n°1964, située en amont.
En été 1995, un projet de construction de deux villas sur la parcelle n°1964 et de cinq garages à cheval sur les deux parcelles susmentionnées a été mis à l'enquête publique. Il était prévu que les garages, partiellement enterrés, soient accessibles depuis le haut de la parcelle n°1954. La partie enterrée des garages devait être majoritairement construite sur la parcelle n°1964 et la dalle de toiture des garages devait servir de cour d'accès aux constructions situées en amont sur ce bien-fonds.
Le projet précité n'a pas suscité d'opposition, si bien que la municipalité de Grandvaux (ci-après: la municipalité) a délivré le permis de construire le 13 novembre 1995. Par acte notarié du 10 novembre 1995, les propriétaires de la parcelle n°1964 ont concédé aux propriétaires de la parcelle n°1954 un droit de superficie pour permettre la construction des garages. Ce droit de superficie a été grevé à son tour d'une servitude de passage et de stationnement en faveur des propriétaires de la parcelle n°1964.

B.
Le 2 mai 1997, les époux G._____ se sont plaints auprès de la municipalité du fait qu'un couvert en béton avait été construit à l'ouest des cinq garages, alors qu'un simple mur en contigu était prévu à cet emplacement. Ce couvert débordait sur la parcelle n°1954, en particulier sur la place de parc de A._____. Les époux G._____ ont demandé à la municipalité "l'édification d'un mur aux limites initialement prévues". En octobre 1999, la municipalité a ordonné, sur requête des époux B._____ et C._____ et D._____ et E._____, une mise à l'enquête complémentaire en vue de régulariser la construction du couvert litigieux. A._____ et les époux G._____ ont formé opposition, au motif qu'ils n'avaient pas signé les nouveaux plans alors qu'une partie des constructions litigieuses se trouvait sur leur parcelle.

En juillet 2004, A._____ a saisi le Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif) d'un recours contre la municipalité pour retard à statuer. Ce recours a été admis en février 2006 et la municipalité s'est vu impartir un délai d'un mois pour statuer sur la demande d'autorisation de construire complémentaire. Quelques mois plus tard, A._____ a saisi à nouveau le Tribunal administratif, au motif que la municipalité n'avait toujours pas rendu de décision. En novembre 2006, le Tribunal administratif a admis ce recours et fixé à la municipalité un ultime délai de dix jours.
Par décision du 31 janvier 2007, la municipalité a rejeté la demande d'autorisation de construire complémentaire et ordonné la destruction du couvert litigieux. Par arrêt du 31 janvier 2008, le Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public (qui a remplacé le Tribunal administratif; ci-après: le Tribunal cantonal), a confirmé le refus de l'autorisation de construire complémentaire et renvoyé la cause à la municipalité pour une nouvelle décision au sujet de l'ordre de démolition. La municipalité a rendu cette décision le 21 août 2008. Elle a considéré que la destruction du couvert litigieux ne répondait à aucun intérêt public prépondérant, alors que les propriétaires de la parcelle n°1964 avaient un intérêt digne de protection à son maintien. A._____ a recouru contre cette décision le 9 septembre 2008.

C.
Par arrêt du 7 septembre 2009, le Tribunal cantonal a confirmé la décision de la municipalité de ne pas ordonner la destruction du couvert litigieux. Examinant les plans mis à l'enquête en 1995, il a constaté qu'il était prévu d'édifier, à l'ouest des cinq garages enterrés, un mur qui empiéterait sur la parcelle n°1954. Il a également constaté qu'un couvert avait été construit à la place du mur autorisé, de surcroît 30 cm au sud de l'endroit prévu. Ce couvert était en outre chapeauté d'acrotères formant un surplomb de 60 cm au lieu des 50 cm autorisés. De l'avis du Tribunal cantonal, ces irrégularités n'étaient toutefois pas suffisamment importantes pour justifier un ordre de démolition du couvert, les propriétaires de la parcelle n°1964 faisant en outre valoir un intérêt privé digne de protection au maintien de la construction litigieuse.

D.
Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt et de renvoyer la cause à l'instance cantonale pour nouvelle décision. Elle fait grief au Tribunal cantonal d'avoir apprécié des pièces du dossier en violation de son droit d'être entendue (art. 29 al. 2 Cst.). F._____ et les époux B._____ et C._____ et D._____ et E._____ ont renoncé à se déterminer. Au terme de ses observations, la commune de Grandvaux conclut à ce que le recours soit déclaré irrecevable, subsidiairement à ce qu'il soit rejeté. Le Tribunal cantonal s'est également déterminé, concluant au rejet du recours. A._____ a présenté deux mémoires complémentaires.

Considérant en droit:

1.
Dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF. En tant que propriétaire de la parcelle sur laquelle est construite une partie du couvert litigieux, la recourante est particulièrement atteinte par l'arrêt attaqué et dispose d'un intérêt digne de protection à son annulation. Contrairement à ce qu'affirme la commune, la recourante, qui allègue une violation de ses droits formels de partie, fait valoir un intérêt pratique au traitement de son recours (cf. ATF 129 II 297 consid. 2.3 p. 301 et les

références). Elle dispose donc de la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Pour le surplus, interjeté en temps utile et dans les formes requises contre une décision finale, le recours est recevable au regard des art. 42, 90 et 100 al. 1 LTF.

2.
La recourante se plaint exclusivement d'une violation de son droit d'être entendue, au motif qu'elle n'a pas pu se déterminer sur un élément décisif fondant l'arrêt attaqué.

2.1 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit de toute partie de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, le droit d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur leur résultat lorsque ceci est de nature à influer sur la décision à rendre (ATF 135 II 286 consid. 5.1 p. 293; 129 II 497 consid. 2.2 p. 504 s.; 124 II 132 consid. 2b p. 137 et les références). Il comprend notamment le droit de consulter le dossier (ATF 127 V 431 consid. 3a p. 436; 126 I 7 consid. 2b p. 10), qui s'étend à toutes les pièces décisives (ATF 121 I 225 consid. 2a p. 227) et qui garantit que les parties puissent prendre connaissance des éléments fondant la décision et s'exprimer à leur sujet (ATF 129 I 85 consid. 4.1 p. 88 et les références). Il en découle notamment que l'autorité qui verse au dossier de nouvelles pièces dont elle entend se prévaloir dans son jugement est tenue en principe d'en aviser les parties, même si elle estime que les documents en
question ne contiennent aucun nouvel élément de fait ou de droit (ATF 132 V 387 consid. 3 p. 388 s.; 124 II 132 consid. 2b p. 137; 114 Ia 97 consid. 2c p. 100 et les arrêts cités).

2.2 Le droit d'être entendu porte avant tout sur des questions de fait (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p. 505). Il ne s'étend pas à l'appréciation juridique des faits et il ne donne pas le droit aux parties d'être rendues attentives au préalable à l'état de fait déterminant pour l'issue de la cause (ATF 130 III 35 consid. 5 p. 39; arrêt 4P.134/2006 du 7 septembre 2006, consid. 6 publié in Pra 2007 n°94 p. 636). A titre exceptionnel, les parties doivent cependant aussi être entendues sur des questions de droit lorsque l'autorité concernée entend se fonder sur des normes légales dont il n'a pas du tout été question devant l'instance précédente, dont aucune des parties ne s'est jamais prévalue durant la procédure et dont les parties ne pouvaient raisonnablement prévoir qu'elles seraient déterminantes dans le cas d'espèce (ATF 130 III 35 consid. 5 p. 39; 129 II 497 consid. 2.2 p. 505; 128 V 272 consid. 5b/bb p. 278).

2.3 Le droit d'être entendu étant un droit de nature formelle, sa violation conduit en principe à l'annulation de la décision attaquée, indépendamment du bien-fondé matériel de celle-ci (ATF 135 I 187 consid. 2.2 p. 190; 132 V 387 consid. 5.1 p. 390 et les références).

3.
En substance, la recourante allègue qu'elle a été surprise par la portée que l'arrêt attaqué a donnée aux plans mis à l'enquête en 1995. Elle affirme que le Tribunal cantonal aurait dû l'entendre à ce sujet avant d'interpréter le document en question. Elle fait ainsi valoir que tout le raisonnement juridique de l'arrêt attaqué est entaché d'un vice de procédure, ce qui justifierait son annulation.

3.1 La recourante prétend d'abord qu'elle ne pouvait pas prévoir que le Tribunal cantonal procéderait à une lecture nouvelle des plans figurant au dossier, de sorte qu'elle aurait dû être interpellée sur ce point. Cependant, les parties n'ont pas à être entendues avant que l'instance judiciaire n'examine des pièces, si elles en ont eu connaissance et si elles ont eu la possibilité de s'exprimer à leur sujet. En l'occurrence, les pièces en cause sont des plans mis à l'enquête publique et que la recourante elle-même a signés. La Cour cantonale s'est également fondée sur un acte constitutif de servitude, que la recourante a signé devant notaire. La recourante connaissait ainsi parfaitement les pièces à la base du raisonnement du Tribunal cantonal. Elle savait également - ou du moins aurait dû savoir de bonne foi - que la portée de ces plans jouerait un rôle déterminant. En effet, les dénonciateurs de la construction litigieuse n'ont pas déterminé précisément quelle était selon eux l'implantation correcte de l'ouvrage et ils se sont bornés à demander qu'un mur soit construit "à l'endroit prévu". Interpellée

par les autorités communales à ce sujet, la recourante n'a pas indiqué en quoi la construction qu'elle contestait était non
conforme aux plans autorisés. Dans ces conditions, la recourante ne pouvait pas ignorer que le Tribunal cantonal serait amené à examiner cette question, afin de déterminer à quel emplacement la construction avait été autorisée.

3.2 La recourante reproche par ailleurs aux autorités compétentes d'avoir omis de la prévenir qu'elles ne suivraient pas les indications données par les époux G._____ lorsqu'ils se sont plaints de la construction litigieuse en 1997. Elle allègue que les prénommés avaient affirmé qu'un mur était à l'origine prévu à la limite de propriété. Elle estime donc que les autorités auraient dû attirer son attention sur le fait qu'elles ne partageaient pas ce point de vue, leur silence sur ce point constituant selon elle une violation du droit d'être entendu. Cela étant, contrairement à ce que prétend la recourante, aucune des pièces dont elle se prévaut n'affirme que les plans originaux prévoyaient la construction d'un mur à la limite de propriété. La lettre des époux G._____ du 2 mai 1997 ne contenait que des affirmations vagues et ne mentionnait qu'un "mur en contigu". Plusieurs autres courriers demandaient la construction d'un mur "aux limites initialement prévues" au lieu d'un couvert dépassant "largement les mesures mises à l'enquête". Il n'est pas dit dans ces documents que les limites initialement prévues correspondaient à la limite de propriété. C'est donc à tort que la recourante se prévaut d'une interprétation qui aurait été
tacitement admise au fil des ans, aucune des pièces invoquées ne permettant de soutenir un tel point de vue.

3.3 De manière plus générale, la recourante invoque le principe de la bonne foi dans la procédure. A son avis, le Tribunal cantonal a fondé son raisonnement sur une interprétation qui n'a jamais été avancée en première instance et qui est en contradiction avec les considérants de ses précédents arrêts.
Ce grief ne résiste pas à l'examen. En effet, dans sa décision du 21 août 2008, la municipalité se référait déjà explicitement à l'assiette de la servitude pour constater que le principe de la construction d'un mur de soutènement sur la parcelle de la recourante avait été admis en 1995. Dès lors que le Tribunal cantonal a repris ce même raisonnement, la recourante n'avait pas de raison d'être surprise à cet égard. Elle a donc eu la possibilité de s'exprimer sur la question dans le cadre de son recours au Tribunal cantonal.
C'est également à tort que la recourante se prévaut d'une interprétation constante des plans depuis le premier arrêt de l'instance cantonale en 2006. En effet, les précédents arrêts rendus dans le cadre de la présente procédure se limitaient à traiter de la question du retard à statuer et les questions de fond n'étaient pas en cause. Ce n'est que dans le cadre de l'arrêt attaqué que l'instance cantonale a statué sur le fond de l'affaire, ce qui l'a amenée pour la première fois à procéder à un examen approfondi des pièces. Le Tribunal cantonal n'était dès lors pas lié par une quelconque appréciation antérieure des pièces, ces dernières n'ayant été mentionnées qu'à titre accessoire dans les arrêts traitant des questions de procédure. Par conséquent, les considérants de ces arrêts n'étaient pas à même de créer une apparence de droit suffisante pour que la recourante puisse, de bonne foi, considérer qu'ils constituaient une interprétation constante des plans litigieux.

3.4 Enfin, la recourante conteste que l'on puisse déterminer l'emplacement du mur autorisé en fonction de l'assiette de la servitude de passage. Elle remet en cause les données chiffrées retenues par le Tribunal cantonal à cet égard. On ne comprend pas précisément si elle invoque une violation de son droit d'être entendue ou une constatation arbitraire des faits prohibée par l'art. 9 Cst. Cette question peut cependant demeurer indécise. En effet, le Tribunal cantonal ayant repris le raisonnement de la municipalité sur ce point, il n'y a pas de violation du droit d'être entendu (cf. supra consid. 3.3). De plus, même si la formulation de l'arrêt cantonal peut souffrir d'un manque de clarté, le raisonnement développé se fonde sur des données qui correspondent aux plans figurant au dossier. En définitive, la recourante ne démontre pas en quoi la constatation des faits serait arbitraire, de sorte que son grief doit dans tous les cas être rejeté.

4.
Il s'ensuit que le recours doit être rejeté. La recourante, qui succombe, doit supporter les frais de la présente procédure (art. 66 al. 1 LTF). Les intimés ayant renoncé à se déterminer, il n'y a pas lieu de leur allouer des dépens (art. 68 al. 1 LTF). Il en va de même pour la commune, qui obtient gain de cause dans l'exercice de ses attributions officielles (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 francs, sont mis à la charge de la recourante.

3.
Il n'est pas alloué de dépens.

4.
Le présent arrêt est communiqué aux parties, respectivement à leurs mandataires, à la commune de Grandvaux et au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 19 mars 2010
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le Président: Le Greffier:

Féraud Rittener