

VD_OMNI AC.2008.0102 vom 12. März 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-03-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2008.0102

FR: VD_OMNI AC.2008.0102 du 12 mars 2009

IT: VD_OMNI AC.2008.0102 del 12 marzo 2009

Regeste

VALTERIO, MASSEREY VALTERIO/Municipalité de Chavannes-de-Bogis | L'autorité cantonale n'a pas approuvé la suppression d'un article du règlement du plan partiel d'affectation interdisant la construction de piscines privées, adoptée par le conseil communal en 2003, mais la municipalité a toutefois autorisé près d'une dizaine d'ouvrages de ce type entre 2003 et 2005. Dans la mesure où la municipalité a déclaré qu'elle appliquera désormais la disposition litigieuse jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation et qu'elle a refusé une autre demande de construire une piscine en 2008, les recourants ne peuvent prétendre à une exception à l'adage "pas d'égalité dans l'illégalité". Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

a) La décision attaquée consiste - pour partie à tout le moins - en un refus de réexaminer la décision du 9 janvier 2008; la municipalité considère que cette première décision, faute d'avoir fait l'objet d'un recours, est désormais entrée en force. aa) Dans une telle hypothèse, la voie d'un pourvoi est ouverte pour permettre à tout le moins à l'autorité de recours de vérifier si les conditions donnant droit au réexamen sont ou non réunies (Pierre Moor, Droit administratif II, Stämpfli, Berne, 344). bb) Cette question serait toutefois hors de propos s'il s'avère que la décision du 9 janvier 2008 a en réalité fait l'objet d'une contestation assimilable à un recours. On examinera dès lors cet aspect en priorité. b) Comme cela résulte de l'état de fait, les parties (à savoir les recourants, ainsi que la municipalité) ont échangé de nombreuses correspondances entre le 9 janvier et le 7 avril 2008. aa) Dans une procédure administrative, de même que dans les relations de droit privé, les déclarations qu'un particulier adresse aux autorités doivent être interprétées selon le principe de la confiance, c'est-à-dire d'après le sens qui peut et doit leur être donné de bonne foi, d'après leur texte et leur contexte, ainsi que d'après toutes les circonstances qui les ont précédées et accompagnées (ATF 126 III 199 consid. 2a p. 120, 125 III 435 consid. 2a/aa p. 436/437; Jean-François Egli, La protection de la bonne foi dans le procès, in Juridiction constitutionnelle et juridiction administrative, Zurich 1992, p. 236/237; voir également ATF 1P.440/2001 du 24 janvier 2002 dans une cause AC.2001.0014 du 31 mai 2001; voir encore Pierre Moor, Droit administratif I Stämpfli, Berne 436 s. et les références citées; selon cet auteur, l'autorité doit, par exemple, avertir l'administré si celui-ci s'apprête à adopter un comportement erroné et potentiellement préjudiciable pour lui). De manière générale, la jurisprudence vaudoise est peu exigeante s'agissant du contenu que doit présenter l'acte de recours; celui-ci n'a pas à être motivé longuement (d'ailleurs, à défaut de motivation, le recourant doit être invité à régulariser son pourvoi à l'occasion d'un bref délai supplémentaire : art. 35. al. 1 LJPA remplacée, depuis le 1^{er} janvier 2009, par l'art. 27 de

la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD ; RSV 173.36), mais il doit exprimer à tout le moins la volonté de son auteur d'obtenir la modification de la situation juridique créée par la décision le concernant (TA, arrêt AC.2001.0014, consid. 2 c/bb du 31.05.2001). bb) La correspondance initiale du 9 janvier 2008 de la municipalité visait bien à régler une situation juridique, ici par le refus du permis de construire demandé, de sorte qu'il s'agissait d'une décision administrative au sens de l'art. 3 LPA-VD. Elle n'en était pas moins viciée à plusieurs égards, puisqu'elle ne comportait pas d'indication des voies de droit et que sa motivation était particulièrement absconse; l'ancien conseil des recourants s'est borné à mettre le doigt sur ces vices, sans déposer formellement un recours. Cependant, dans leurs interventions personnelles parallèles, les recourants ont également fait part de leur "mécontentement" et de leur incompréhension face au courrier du 9 janvier antérieur. Il faut préciser aussi que ces diverses réactions ont eu lieu avant l'échéance du délai de recours, s'il avait dû être computed dès cette date. Pour sa part, la municipalité a été sensible à ces critiques et elle a explicité, le 8 février 2008, la motivation du refus du permis de construire; mais cette lettre ne comportait toujours aucune indication des voie et délai de recours. En réaction, l'ancien conseil des recourants est resté dans une approche procédurale, pour demander une décision formelle (voir ses courriers des 19 février et 10 mars 2008). Mais les recourants, intervenant à nouveau à titre personnel, sont allés plus loin; dans leur lettre du 24 février 2008, ils manifestent à nouveau leur mécontentement et font valoir que l'art. 25 RPPA a été abrogé : ils en veulent d'ailleurs pour preuve le fait que de nombreuses autorisations ont été délivrées pour la réalisation de piscines projetées par des tiers. Là encore, ces démarches sont intervenues, à supposer que le courrier précité du 8 février 2008 ait déclenché un délai de recours, dans le délai légal de 20 jours. A réception de ces courriers, la municipalité a visiblement été embarrassée, puisqu'elle a décidé, au vu de la complexité du dossier, de s'adresser à un avocat; elle indiquait d'ailleurs qu'elle tiendrait les intéressés au courant de la suite donnée au projet (lettre du 29 février 2008). cc) On constate ainsi que la municipalité, avant le 7 avril 2008, n'a pas notifié de décision au sens formel du terme, accompagnée de l'indication des voie et délai de recours. Plus encore, elle a ouvert une discussion avec les intéressés, au travers de nombreux échanges de correspondance. Cela lui a donné l'occasion, par bribes successives, sinon de fournir peu à peu une motivation cohérente de sa décision, du moins de montrer ses hésitations dans le dossier. A tout le moins, dans sa lettre du 29 février 2008, elle donne l'impression d'avoir été ébranlée par l'argumentation des recourants, qu'elle s'apprête à faire examiner par un avocat; tout indique ainsi qu'elle n'a pas dit son dernier mot, au travers de sa correspondance du 9 janvier 2008, mais qu'au contraire elle s'apprête à procéder au réexamen de l'ensemble du dossier. D'ailleurs, quoi qu'elle en dise dans sa décision du 7 avril 2008, elle a bien reconsidéré sa position antérieure puisque, désormais, elle y justifie (pour la première fois) le refus du permis de construire - non plus sur la base de l'art. 77 LATC - mais sur la base de l'art. 25 RPPA, dont elle n'indique pas pourquoi il serait toujours en vigueur. Ainsi, au vu de l'ensemble des circonstances et notamment des interventions des recourants eux-mêmes, ainsi que des réactions de la municipalité, comprises conformément au principe de la confiance, il faut admettre que la décision viciée du 9 janvier 2008 n'est jamais entrée en force, les époux Valterio l'ayant valablement contestée; à défaut, il faudrait retenir que la municipalité n'a exprimé que dans sa décision du 7 avril 2008, pour la première fois de manière claire et de façon à lier les intéressés, son refus du permis de construire sollicité. L'on ne saurait attacher ici une portée décisive au fait que l'ancien conseil des recourants ait persisté à réclamer une décision formelle (sans recevoir à bref délai de réponse sur ce

point), au lieu de déposer expressément un acte de recours (ce serait une manière de sanctionner, de manière excessivement lourde, les administrés qui ont pris le soin de mandater un avocat, tout en manifestant par ailleurs leur contestation à l'égard des positions prises par la municipalité). Il en découle que le recours est recevable, non pas seulement s'agissant du refus de réexamen, mais sur le bien-fondé du refus du permis de construire. dd) Les recourants ont par ailleurs pris des conclusions subsidiaires, tendant à obtenir un dédommagement. Or, il s'agit-là d'une action d'ordre patrimonial, qui ne relève pas de la compétence de la cours de céans (art. 2 et 3 LPA-VD), mais de celle des tribunaux civils ordinaires. La demande s'apparente, dans une certaine mesure il est vrai, à l'hypothèse évoquée à l'art. 78 LATC, dont l'application incomberait aux tribunaux d'expropriation. Ces conclusions subsidiaires sont ainsi irrecevables.

E. 2

a) Le Conseil communal de Chavannes-de-Bogis a bien adopté le 24 mars 2003, la suppression de l'art. 25 RPPA, disposition qui interdisait la construction de piscines dans le périmètre des Champs-Blancs (sous réserve d'une piscine collective). La procédure d'adoption n'a toutefois pas été menée à terme. En effet, si le dossier a été transmis au Département des infrastructures, cette autorité a, le 18 novembre 2003, approuvé à titre préalable le principe de la suppression de l'art. 25 RPPE tout en renvoyant le dossier à la commune pour modifications et compléments puis mise à l'enquête et suivi de la procédure prévue par les art. 57 ss LATC. La commune était ainsi invitée à poursuivre sa procédure. Celle-ci en a pris acte le 27 novembre 2003 en indiquant qu'elle entendait revoir l'entier des règlements précités avec un urbaniste et qu'elle tiendrait compte, à ce moment là, des remarques de l'autorité cantonale. Cette procédure n'a cependant pas été finalisée. Tout indique au contraire que la municipalité a cru pouvoir ne pas appliquer cette disposition, lorsqu'elle a autorisé près d'une dizaine d'ouvrages de ce type entre 2003 et 2005. Elle a pris conscience ultérieurement (on se réfère ici au courrier du conseil de la municipalité du 18 juin 2008), sans que l'on sache à quelle date précise, du problème posé par l'absence d'approbation de cette modification du plan par l'autorité cantonale; cette découverte l'a d'ailleurs prise un peu au dépourvu, comme le montre l'attitude de la municipalité dans le présent dossier. Dans un premier temps (lettre du 9 janvier 2008), la municipalité a en effet appliqué - sans l'indiquer - le texte d'un projet, inconnu des tiers; dans un second temps, elle a justifié cette approche en invoquant l'art. 77 LATC. Or, si l'art. 25 RPPA était encore en vigueur, le recours au moyen exceptionnel de l'art. 77 LATC était inutile. Ce n'est d'ailleurs qu'après consultation de son conseil que la municipalité s'en est finalement avisée. b) Il reste que l'application de l'art. 25 RPPA au cas présent n'est pas entièrement satisfaisante. Tout d'abord, cette disposition, par ignorance, il est vrai, n'a pas été appliquée à de nombreux projets de piscines qui ont été autorisés entre 2003 et 2005. Mais il y a plus : dans la mesure où le conseil communal a adopté la suppression de l'art. 25 RPPA, l'on peut dès lors se demander pourquoi la municipalité n'a pas conduit la procédure d'approbation de cette nouvelle disposition à son terme; on omettant de le faire, elle paraît en effet prendre des libertés - qu'elle n'explique pas - par rapport à une décision du législatif communal. La municipalité a toutefois lancé une nouvelle procédure de modification du régime applicable aux piscines dans le cadre du RPPA. Les autorités cantonales ont préavisé, le 14 août 2008, les nouvelles modifications réglementaires, conformément à l'art. 56 LATC. La municipalité n'a pas indiqué le calendrier estimé pour la suite de la procédure (approbation par le conseil communal et mise à l'enquête). Il ressort du nouveau projet de RPPA que l'art. 25 sera remplacé par un art. 2.14 dont la teneur est la suivante : "Piscines Les piscines

individuelles sont autorisées. Leur emplacement est réglé par une distance minimum à la limite de propriété (3m) qui peut être réduite après accord écrit du voisin. Elles pourront occuper une surface maximale de 7% de la surface privative de chaque habitation, déduction faite de la surface bâtie du bâtiment principal." c) Les recourants font valoir ici une inégalité dans l'illégalité. Certes, il faut souligner que l'administré auquel une autorité applique la loi ne peut en principe pas obtenir gain de cause au seul motif que d'autres administrés ont bénéficié d'un traitement illégal; mais cette solution connaît des exceptions lorsque l'autorité entend persister dans sa pratique contraire à la loi (voir à ce propos Pierre Moor, Droit administratif I, op. cit. 314 s. et les références). En l'occurrence, la municipalité, après beaucoup d'hésitations, paraît désormais vouloir appliquer l'art. 25 RPPA jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition précitée. Elle a d'ailleurs refusé pour ce motif une autre demande de construire une piscine, selon courrier du 7 avril 2008 produit en cours de procédure; cependant, elle semble vouloir le faire à l'encontre de la volonté du conseil communal (telle qu'elle découle de sa décision du 24 mars 2003). Quoiqu'il en soit, l'exception à l'adage "pas d'égalité dans l'illégalité" n'a pas sa place lorsque l'autorité concernée déclare qu'elle appliquera la loi à l'avenir; on doit donc prendre acte de l'indication formulée par la municipalité en procédure, ce qui conduit au rejet du recours. Compte tenu de ce qui précède, la référence faite par la municipalité à l'art. 77 LATC est inutile. Il reste que, pour la suite de la procédure, il serait judicieux que la municipalité mette rapidement un terme à cette situation insatisfaisante et mène à chef à bref délai le projet de modification réglementaire évoqué en procédure, afin que les recourants puissent, le cas échéant, procéder à une nouvelle demande conforme aux dispositions de cette nouvelle réglementation.

E. 3

Il résulte des considérations qui précèdent que le recours, recevable en tant qu'il a trait au bien-fondé du refus du permis de construire sollicité, doit être rejeté. Dans le contexte très particulier du cas d'espèce, il convient de mettre à la charge de l'autorité intimée les frais de la cause et de compenser les dépens (art. 49 et 55 ss LPA-VD).

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