

# **VD\_OMNI AC.2013.0417 vom 16. Juni 2014**

VD Tribunal cantonal, 2014-06-16, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2013.0417](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0417)

FR: VD\_OMNI AC.2013.0417 du 16 juin 2014

IT: VD\_OMNI AC.2013.0417 del 16 giugno 2014

## **Regeste**

NICOLIER/Service du développement territorial, Municipalité d'Ormont-Dessus |  
Recourant ayant obtenu un préavis positif du SDT, en vue de la construction d'un garage partiellement enterré à proximité de son habitation, sise en zone agricole. Suite à l'entrée en vigueur, quatre mois plus tard, d'une modification de l'art. 24c LAT, le SDT refuse d'accorder l'autorisation spéciale requise dans le cadre de la procédure de permis de construire. Lorsque le SDT a formulé son préavis, la modification de l'art. 24c LAT avait déjà été adoptée. Si la date d'entrée en vigueur de cette modification n'était certes pas encore connue, elle devait être considérée comme imminente. Le SDT se devait dès lors d'émettre une réserve claire dans son préavis, en rendant le recourant attentif à cette modification. Face à un changement de pratique ou de loi imminent, l'autorité se doit en effet d'informer et de conseiller l'administré. Les autres conditions pour que la protection de la bonne foi puisse être invoquée étant réunies, le recours doit être admis.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Le recourant dispose de la qualité pour former recours, au sens de l'art. 75 LPA-VD, dans la mesure où, en sa qualité de destinataire de la décision attaquée, il est atteint par celle-ci et présente un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Le recours satisfait également aux conditions formelles énoncées par l'art. 79 LPA-VD. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

### **E. 2**

Le recourant invoque implicitement sa bonne foi et le respect des assurances données, en se fondant sur le préavis positif émis par le SDT le 24 juillet 2012. a) Le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il 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. Ce principe découle des art. 5 al. 3 et 9 Cst. et vaut pour l'ensemble de l'activité étatique (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1; 129 I 161 consid. 4.1; 128 II 112 consid. 10b/aa; 126 II 377 consid. 3a 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 (a) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (b) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences, et (c) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour (d) prendre des dispositions auxquelles il ne

saurait renoncer sans subir de préjudice, (e) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et (f) que l'intérêt à une application correcte du droit objectif ne soit pas prépondérant par rapport à la protection de la confiance ( ATF 137 II 182 consid. 3.6.2; 131 II 627 consid. 6.1; 129 I 161 consid. 4.1; 122 II 113 consid. 3b/cc et les références citées). b) L'ultime condition posée par la jurisprudence telle qu'exposée ci-dessus pour qu'un administré puisse invoquer la protection de la bonne foi semble en l'espèce ne pas être remplie, dans la mesure où une modification législative survenue dans l'intervalle justifiait le changement de position du SDT. Cela étant, le Tribunal fédéral a également retenu que lors de modifications de règles de droit, la protection de la confiance peut se justifier, au même titre qu'en présence d'un renseignement erroné, à l'égard des dispositions prises de bonne foi par les intéressés et sur lesquelles il leur est difficile de revenir. Le cas échéant, il y a lieu de procéder à une pesée des intérêts en présence, savoir la protection à la bonne foi, d'une part, et le principe de la légalité qui exige que, sauf motif particulier, les lois ou ordonnances entrent en vigueur sans retard (ATF 122 V 405 consid. 3b/bb). De plus, la situation est en l'espèce particulière, dans la mesure où lorsque les assurances litigieuses ont été données au recourant (24 juillet 2012), cette modification législative n'était certes pas encore entrée en vigueur (1<sup>er</sup> novembre 2012), mais avait déjà été adoptée (23 décembre 2011). La doctrine retient que face à un changement de pratique ou de loi imminent, il appartient à l'autorité d'informer et de conseiller l'administré. Il s'agit là d'une incombance secondaire, qui découle du principe de la bonne foi (Beatrice Weber-Dürler, *Vertrauensschutz im öffentlichen Recht*, 1983, p. 41 et 162; Max Imboden/René Rhinow, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, vol. I, 1985, p. 460). Dans une telle situation, le renseignement donné par l'autorité doit être assorti d'une réserve, de façon à éviter que l'administré ne se laisse surprendre par la modification législative (Urs Gueng, *Zur Verbindlichkeit verwaltungsrechtlicher Auskünfte und Zusagen*, ZBl 1970 449, p. 504). Un tel devoir d'information semble également retenu, certes de façon implicite, par le Tribunal fédéral (ATF 102 Ia 331 consid. 3b). Cette obligation d'informer a par ailleurs été considérée comme déterminante par une commission cantonale de recours en matière fiscale, dans une situation où le Tribunal cantonal était saisi d'un recours sur une question de principe, susceptible de conduire à un changement de pratique (ZBl 1970 256 consid. 3c). Le Tribunal administratif vaudois a également retenu, dans une situation qui se rapproche du cas d'espèce, que l'administration qui s'aperçoit spontanément d'une erreur entachant un renseignement donné doit prévenir immédiatement le citoyen du changement de situation et révoquer son engagement devenu obsolète; un silence de l'administration n'est dans un tel cas pas compatible avec le principe de la bonne foi (FI.2006.0023 du 6 novembre 2006 consid. 4b). Dans le cas présent, il n'est pas contesté que le SDT était au courant de la modification prochaine de l'art. 24c LAT lorsqu'il a élaboré son préavis du 24 juillet 2012. Son représentant l'a d'ailleurs confirmé lors de l'inspection locale, précisant qu'il n'était à ce moment pas possible de déterminer si de telles constructions seraient interdites à l'avenir. De plus, le 24 juillet 2012, l'entrée en vigueur de cette modification législative devait être considérée comme imminente, dès lors qu'elle avait été adoptée sept mois auparavant et que le délai référendaire était échu depuis trois mois sans avoir été utilisé. Si la pratique future n'était sans doute pas encore déterminée avec certitude à cette époque, il n'en demeure pas moins que le SDT ne pouvait ignorer que ce type de construction serait susceptible de poser problème dès l'entrée en vigueur du nouvel art. 24c LAT. Dans ces circonstances, conformément à la jurisprudence précitée, il lui incombait d'émettre une réserve claire en rendant le recourant attentif à cette modification législative.

c) Concernant les autres conditions qui doivent être réunies pour que la protection de la bonne foi puisse être invoquée, on constate que dans son préavis du 24 juillet 2012, le SDT s'est bien prononcé de façon concrète sur le projet du recourant et a agi à cet égard dans le cadre de ses compétences. Examinant dans le détail le dossier qui lui était soumis, il s'est prononcé de façon claire, sous la seule réserve de la production de plans cotés. On ne saurait par ailleurs reprocher au recourant de n'avoir pas eu connaissance de l'évolution législative qui se profilait et, partant, de n'avoir pas identifié le caractère incertain du préavis qui lui était donné par le SDT. Enfin, s'agissant des dispositions prises par le recourant sur la base de ce renseignement, force est de constater que s'il avait été dûment averti de l'adoption d'un nouvel art. 24c LAT et de sa prochaine entrée en vigueur, il aurait été en mesure de se tenir informé de la date précise de cette dernière et de déposer son dossier de permis de construire sans tarder; le fait que la demande correspondante ait été déposée le 3 novembre 2012, soit deux jours seulement après l'entrée en vigueur du nouveau droit, apparaît à cet égard déterminant. En l'absence de toute indication sur ce point de la part du SDT, le recourant pouvait raisonnablement partir de l'idée que la législation ne serait pas modifiée dans un avenir aussi proche. d) On relève enfin que la cour de céans s'est prononcée récemment sur une affaire dans laquelle un préavis favorable avait également été émis par le SDT, pour la construction d'une véranda (AC.2013.0319 du 11 décembre 2013). Dans cette affaire, le recourant s'était par la suite vu refuser le permis de construire sollicité en raison de l'entrée en vigueur du nouveau droit et invoquait aussi la protection de la bonne foi. La situation différait cependant du cas présent sur plusieurs points. D'abord, ce préavis avait été donné le 5 avril 2012 déjà, soit avant l'échéance du délai référendaire du 13 avril 2012; l'entrée en vigueur du nouveau droit ne pouvait dès lors être considérée comme certaine et imminente. Ensuite, le SDT avait formulé son préavis de façon particulièrement prudente, indiquant qu'il " pourrait entrer en matière " sur la réalisation d'un jardin d'hiver, mais qu'il ne s'agissait que d'un préavis positif de principe, émis " sous réserve de l'examen d'un projet concret ". Enfin, le recourant avait attendu plus de dix mois depuis le courrier du SDT avant de déposer sa demande de permis de construire. e) Au vu de ces considérants, il y a lieu de retenir que le recourant est fondé à invoquer la protection de la bonne foi sur la base du préavis émis le 24 juillet 2012 par le SDT; il doit ainsi être mis au bénéfice de l'autorisation cantonale spéciale nécessaire à la réalisation de son projet de garage. Il ne se justifie dès lors pas d'examiner si le nouvel art. 24c LAT s'oppose effectivement à ce projet, ce que le recourant conteste également.

### **E. 3**

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation des décisions attaquées. Le dossier sera renvoyé à la municipalité pour qu'elle délivre le permis de construire sollicité. Au vu de cette issue, les frais seront laissés à la charge de l'Etat. Le recourant, qui ne s'est pas adjoint les services d'un mandataire professionnel, n'a pas droit à des dépens. La municipalité, qui a conclu à l'admission du recours et a été assistée d'un avocat uniquement lors de l'inspection locale, a en revanche droit à une indemnité de dépens, à charge de l'Etat. Dans la fixation de celle-ci, il sera cependant tenu compte du fait que l'intervention de ce mandataire s'est limitée à l'inspection locale (art. 49 al. 1, 52 al. 1, 55, 91 et 99 LPA-VD).