

# VD\_OMNI AC.2022.0276 vom 30. September 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-09-30, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2022.0276](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0276)

FR: VD\_OMNI AC.2022.0276 du 30 septembre 2022

IT: VD\_OMNI AC.2022.0276 del 30 settembre 2022

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Municipalité de Château-d'Oex | En vue du dépôt d'une demande d'autorisation préalable d'implantation, un architecte cherche à obtenir auprès de la Municipalité des remarques et des renseignements au sujet d'un avant-projet de construction. La communication y relative de la Municipalité est un simple renseignement, non pas une décision sujette à recours, nonobstant l'indication des voies de droit. Le recours est irrecevable.

## Erwägungen

### E. 1

La Cour de droit administratif et public examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont soumis. a) Aux termes de l'art. 92 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. La notion de décision est définie à l'art. 3 LPA-VD. On entend par là toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations (al. 1 let. a); de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations (al. 1 let. b); de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (al. 1 let. c). Cette disposition définit la notion de décision de la même manière que l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021). Cela vise donc tout acte individuel et concret d'une autorité, qui règle de manière unilatérale et contraignante des droits ou des obligations (cf. notamment ATF 143 II 268 consid. 4.2; ATF 135 II 38 consid. 4.3). En d'autres termes, constitue une décision un acte étatique qui touche la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports avec l'Etat ( ATF 135 II 22 consid. 1.2). En revanche, de simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant (arrêt TF 1C\_310/2020 du 17 février 2021 consid. 2.1.2 et les références; AC.2021.0379 du 23 mars 2022 consid. 1a; AC.2016.0452 du 7 mars 2017 consid. 1). Un recours de droit administratif dirigé contre un acte d'une autorité administrative ne répondant pas à la définition légale de la décision parce qu'il doit être considéré comme un simple renseignement, peut être déclaré d'emblée irrecevable selon la procédure simplifiée de l'art. 82 LPA-VD, c'est-à-dire sans échange d'écritures ni autre mesure d'instruction. b) La voie du recours de droit administratif, au sens des art. 92 ss LPA-VD, est ouverte contre une décision d'une municipalité refusant de délivrer un permis de construire, dans la procédure régie par les art. 103 ss de la loi du 4 décembre 1985 sur

l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11). La procédure administrative est alors introduite par le dépôt d'une demande formelle de permis de construire (art. 108 LATC) et, en principe, la demande de permis est mise à l'enquête publique (art. 109 LATC). Il arrive cependant que, saisie d'une demande de permis, la municipalité refuse d'emblée d'autoriser le projet, sans organiser d'enquête publique; elle rend alors une décision finale qui peut faire l'objet d'un recours (cf. notamment Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, Lausanne 1988, p. 242). Il peut en aller de même lorsque le constructeur présente non pas une demande de permis de construire stricto sensu mais une demande d'autorisation préalable d'implantation au sens de l'art. 119 LATC, soumise en principe aux mêmes règles de procédure (cf. notamment AC.2012.0321 du 26 février 2013). Avec l'autorisation préalable d'implantation, le droit cantonal permet au constructeur de soumettre à l'autorité compétente un projet moins élaboré. La portée juridique d'une telle autorisation est restreinte et elle ne vise pas tous les aspects du projet; elle peut, selon les cas, se limiter à régler la question de l'implantation proprement dite, voire celles du volume, de la hauteur ou de l'affectation de l'ouvrage projeté. Dans cette procédure, l'autorité compétente tranche des questions de principe, à propos en particulier du droit de construire, de l'emplacement, du type d'ouvrage et des rapports de surface. Ensuite, dans une seconde phase, le permis de construire doit être délivré si la demande en est faite dans un délai de deux ans (art. 119 al. 2 LATC), si le projet de construction est conforme aux conditions fixées dans l'autorisation d'implantation et si, sur les points non réglés dans cette autorisation préalable, il est conforme aux normes applicables (cf. notamment AC.2021.0379 du 23 mars 2022 consid. 1b; AC.2016.0230 du 13 septembre 2017 consid. 2). La LATC, comme d'autres législations cantonales, permet un déroulement par étapes de la procédure d'autorisation de construire, grâce à la procédure d'autorisation préalable d'implantation. Il est parfois expédient ou économique d'obtenir de l'autorité municipale une décision de principe sur un projet. Vu les effets de l'autorisation préalable, cela permet de garantir la sécurité du droit, la procédure – avec en principe une enquête publique – étant transparente aussi bien pour les constructeurs que pour les éventuels tiers intéressés (cf. AC.2016.0165 du 29 juin 2017 consid. 10a). c) En l'espèce, l'architecte, en s'adressant le 29 juin 2022 à la municipalité, a clairement indiqué son intention. Il voulait dans un premier temps obtenir des remarques ou des renseignements au sujet d'un avant-projet (joint à sa lettre), cette démarche étant préalable "au dépôt de la demande d'implantation". Ce courrier n'était donc pas une demande de permis d'implantation; il n'était du reste pas accompagné du "questionnaire pour demande d'autorisation préalable d'implantation (API)" exigé par l'art. 70 du règlement d'application de la LATC, du 19 septembre 1986 (RLATC; BLV 700.11.1), l'architecte ayant annoncé qu'il déposerait une demande formelle dans un second temps. Le règlement cantonal prévoit certaines prescriptions de forme au moment où l'on demande une autorisation préalable d'implantation, notamment la signature des documents (questionnaire, plan) par l'auteur des plans et le propriétaire du fonds (cf. art. 73 RLATC). Il n'y a aucun doute que l'architecte connaissait ces exigences et que ni lui, ni la société propriétaire du bien-fonds ne demandaient à la municipalité de rendre une décision à ce stade, car ils savaient qu'une décision de principe pouvait facilement être obtenue moyennant le dépôt d'une demande de permis d'implantation. Lorsqu'un propriétaire foncier dépose une demande formelle de permis de construire ou de permis d'implantation et que la municipalité écarte d'emblée cette demande, avant d'examiner si elle devait être mise à l'enquête publique et si des autorisations spéciales voire des préavis de services de l'administration cantonale étaient

requis, la décision de la municipalité – qui certes n'intervient pas au terme du processus normal institué par la LATC – peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal (cf. notamment AC.2018.0222 du 7 décembre 2018, AC.2012.0321 du 3 février 2013). Dans un arrêt récent (AC.2019.0264 du 21 janvier 2021), la CDAP a considéré que le refus de mettre à l'enquête publique une demande de permis de construire, qui n'était pas à proprement parler un refus d'autorisation, avait le même effet, puisqu'il met fin à la procédure administrative engagée par le propriétaire devant la municipalité; aussi ce refus pouvait-il être attaqué par la voie du recours de droit administratif. Cet arrêt retient par ailleurs à ce propos que, de manière générale, une déclaration d'intention qui fixe l'attitude qu'adoptera l'autorité dans un cas concret, clairement défini, constitue une décision qui peut faire l'objet d'un recours immédiat (consid. 1). Sur ce point, l'arrêt précité se réfère à un arrêt du Tribunal rendu en 1988, admettant la recevabilité d'un recours de droit administratif immédiat contre une décision de principe (et non pas une simple déclaration d'intention) de l'Office fédéral de la police fixant une pratique relative à l'application de règles sur la circulation pour un régime dérogatoire concernant les convois routiers exceptionnels (ATF 114 Ib 190). Cette situation n'est cependant pas comparable à celle traitée par la municipalité dans le cas particulier. En effet, le droit cantonal permet précisément au propriétaire foncier intéressé d'obtenir une décision de principe sur la possibilité d'implanter une construction, moyennant le dépôt d'une demande d'autorisation préalable d'implantation, démarche qui n'est en elle-même pas compliquée. Il n'y a aucune nécessité, du point de vue de la protection juridique notamment, d'admettre qu'une municipalité puisse rendre une décision de principe préalable à la décision sur la demande de permis d'implantation, lorsque le propriétaire concerné (en l'occurrence son architecte) annonce qu'il entend obtenir cette décision de principe au terme de la procédure régulière de l'art. 119 LATC. En définitive, dans sa lettre du 25 juillet 2022, la municipalité n'a pas donné une réponse au caractère juridique contraignant. Elle a simplement communiqué le renseignement demandé par l'architecte. La réglementation de la LATC, qui prévoit des étapes et des démarches précises avant qu'une décision formelle ne soit rendue sur un projet soumis à autorisation, ne permet pas aux autorités communales de rendre préalablement, en dehors du cadre défini aux art. 103 ss LATC, une décision de principe, positive ou négative, qui aurait la portée d'une décision au sens de l'art. 3 LPA-VD et qui pourrait faire directement l'objet d'un recours de droit administratif. L'octroi ou le refus d'un permis de construire ou d'une autorisation préalable d'implantation ne peut être décidé qu'au terme de la procédure administrative réglée par la LATC, en tenant compte éventuellement d'une évolution de projet, des prises de position des autorités cantonales, des résultats de l'enquête publique, de l'état du droit à la date de la décision, etc. (cf. AC.2021.0379 du 23 mars 2022 consid. 1c). Il faut encore relever que, dans le cas particulier, la municipalité a annoncé qu'elle pourrait ordonner la mesure conservatoire de l'art. 47 LATC, à savoir un refus de permis de construire parce que le projet compromettrait une modification envisagée d'un plan d'affectation. La mise en oeuvre de cette mesure conservatoire, impliquant un délai pour mettre à l'enquête publique la modification du plan d'affectation (art. 47 al. 1 LATC), suppose une véritable décision de refus d'autorisation, au terme d'une procédure régulière. La lettre de la municipalité du 25 juillet 2022 n'a à l'évidence pas pour effet de faire courir ce délai. La "décision" du 25 juillet 2022 constitue donc bien un simple renseignement - nonobstant l'indication superflue des voies de recours, ne modifiant pas la nature de l'acte. Ce renseignement ne lie du reste pas la municipalité pour une éventuelle décision stricto sensu, au cas où elle ferait une appréciation différente de la situation factuelle ou juridique,

notamment à propos des mesures conservatoires (art. 46 ss LATC). Il s'ensuit que la voie du recours de droit administratif n'est pas ouverte, l'objet du recours n'étant pas une décision.

## **E. 2**

Le recours doit être déclaré irrecevable selon la procédure simplifiée de l'art. 82 LPA-VD. La formulation du courrier du 25 juillet 2022 pouvait légitimement amener la recourante à utiliser la voie de droit indiquée, pour éviter le risque de compromettre éventuellement sa situation juridique. Dans ces circonstances, il se justifie de renoncer à la perception d'un émolument judiciaire (art. 49 et 50 LPA-VD). Vu l'issue de la cause, la recourante n'a pas droit à des dépens (cf. art. 55 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'en allouer à la Commune de Château-d'Oex

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