

## **VD\_OMNI FI.2013.0088 vom 6. März 2014**

VD Tribunal cantonal, 2014-03-06, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FI.2013.0088](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2013.0088)

FR: VD\_OMNI FI.2013.0088 du 6 mars 2014

IT: VD\_OMNI FI.2013.0088 del 6 marzo 2014

### **Regeste**

A. X. \_\_\_\_\_, B. X. \_\_\_\_\_/Municipalité de Reverolle | La délivrance du permis de construire constitue le fait générateur de la contribution d'un propriétaire au coût de l'équipement technique par la collectivité; c'est à ce moment-là que l'avantage résultant de la réalisation des travaux publics d'équipement se concrétise pour ce propriétaire et que cette contribution est exigible. Dès lors, l'assiette de cette contribution doit être recherchée dans la dimension de la parcelle équipée par la collectivité au moment de la délivrance du permis. Il résulte de ce qui précède que la commune n'est pas enrichie de manière illégitime lorsqu'elle perçoit, en octroyant le permis de construire, une contribution calculée en fonction de la dimension de la parcelle équipée et qu'ultérieurement, cette dimension est réduite du fait que le propriétaire cède une bande de terre. Ce nouvel élément n'est en effet pas déterminant pour le calcul de la contribution, dans la mesure où il s'est produit alors que l'avantage retiré par le propriétaire, du fait de la réalisation des travaux collectifs, s'est déjà concrétisé. La commune n'est donc pas tenue à répétition d'une partie de la contribution encaissée.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

a) 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 (art. 92 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [ LPA-VD; RSV 173.36 ] ). A teneur de l'art. 3 al. 1 LPA-VD, est une décision 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 (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations (let. b) ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (let. c). La notion de décision implique la création d'un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré (cf. ATF 121 II 473 consid. 2a p. 477). En revanche, de simples déclarations, comme des opinions, des renseignements ou des recommandations n'entrent pas dans la catégorie des décisions (cf. ATF 121 II 473 consid. 2c p. 479). L'autorité administrative dispose d'une compétence décisionnelle lorsque la loi lui donne la compétence de régler de manière définitive et exécutoire un rapport juridique, par la voie d'une décision susceptible d'entrer en force de chose décidée (v. sur cette question, arrêt GE.2006.0177 du 19 avril 2007, références citées). A l'inverse, l'autorité administrative ne jouit pas d'une compétence décisionnelle lorsque la loi ne lui permet pas de se prononcer de manière définitive et contraignante sur les droits ou obligations qui découlent de la norme qu'elle applique (par ex. lorsqu'un administré réclame à l'Etat le versement d'une indemnité d'expropriation matérielle; cf.

Thibault Blanchard, *Le partage du contentieux administratif entre le juge civil et le juge administratif*, thèse Lausanne, 2005, n° 242.3 p. 177). La question de savoir si la loi confère à l'autorité administrative une compétence décisionnelle doit être résolue dans chaque cas particulier en interprétant les règles de droit régissant le rapport de droit litigieux (Blanchard, op. cit., n° 242.3 p. 179). b) Au sens des art. 49 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; RSV 700.11) , la municipalité est compétente pour trancher des litiges relatifs aux frais d'équipement (arrêt AC.2009.0067 du 7 décembre 2009; cf. aussi ATF 1C\_390/2007 du 22 octobre 2008 consid. 2.1 sur l'autonomie des communes vaudoises dans ce domaine ). En la présente espèce, la municipalité de la commune concernée disposait d'une compétence décisionnelle, dès lors que la loi lui donne la compétence de régler de manière définitive et exécutoire un rapport juridique, par la voie d'une décision susceptible d'entrer en force de chose décidée. La municipalité entendait par conséquent trancher par une décision la question de la prise en charge des frais de l'équipement réalisés dans le quartier «Le Bon», ce que confirme l'indication de la voie de recours auprès du Tribunal cantonal. Sa décision entre ainsi dans le champ d'application de l'art. 3 al. 1 LPA-VD. Il n'y a donc pas lieu de mettre en doute la compétence du Tribunal à raison de la matière pour connaître du présent recours.

## **E. 2**

a) Selon l'art. 5 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement. Parmi ces avantages figurent les plus-values d'équipement, à savoir les avantages qu'assure au propriétaire la construction de routes ou de conduites permettant l'amenée d'eau, de gaz, d'électricité ou de canalisations (DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, p. 119 ch. 13). L'art. 19 LAT prévoit qu'un terrain est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées (al. 1). Les zones à bâtir sont équipées par la collectivité intéressée dans le délai prévu par le programme d'équipement. Le droit cantonal règle la participation financière des propriétaires fonciers (al. 2). L'équipement, qui est une condition de la délivrance du permis de construire (art. 22 al. 2 let. b LAT), comprend l'équipement général, l'équipement de raccordement et l'équipement individuel (v. not. l'art. 4 de la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, [ LCAP; RS 843 ] , et le rappel des principes dans l'arrêt AC.2010.0145 du 20 octobre 2010 ). Selon art. 19 al. 2 LAT, les zones à bâtir doivent être équipées par la collectivité publique; le droit cantonal règle la participation financière des propriétaires fonciers. L'art. 6 al. 1 LCAP dispose pour sa part que les collectivités de droit public compétentes selon le droit cantonal perçoivent auprès des propriétaires fonciers des contributions équitables aux frais d'équipement général. Ces contributions sont exigibles à bref délai après l'achèvement des installations d'équipement. Le Tribunal fédéral a cependant jugé que cette disposition ne constituait pas une base légale suffisante pour le prélèvement de contributions d'équipement: elle ne fixe que les principes selon lesquels le droit cantonal doit prévoir le financement de l'équipement par des contributions causales (ATF 1A.187/2001 du 19 avril 2002; ATF 112 Ib 235). Les règles de droit fédéral précitées se limitent à prescrire le principe de la participation financière des propriétaires fonciers; en revanche, les questions matérielles sont concrètement réglées par le droit cantonal (arrêt

FI.1996.0094 du 28 octobre 2005 consid. 4a p. 6). La base légale requise doit par conséquent être recherchée dans le droit cantonal. b) Il ressort des art. 49 et 49a LATC que l'équipement des zones à bâtir est réalisé par les communes. L'art. 108 al. 1 LATC prescrit à la municipalité de n'accorder le permis de construire que lorsque le bien-fonds est équipé pour la construction ou qu'il le sera à l'achèvement de la construction. Le droit vaudois ne prévoit cependant pas la possibilité, réservée à l'art. 5 al. 2 LCAP, de reporter sur les propriétaires l'obligation de procéder au raccordement. Il en découle que les frais relatifs à ces installations sont assumés en premier lieu par les communes (ATF 1C\_390/2007 du 22 octobre 2008, publié in RDAF 2009 p. 323; cet arrêt confirme l'arrêt du Tribunal neutre du 2 octobre 2007 dans la cause AC.2005.0180). L'art.

## **E. 6**

al. 2 LCAP ne constitue en effet pas une base légale pour imposer directement aux propriétaires le paiement de ces frais; le report sur ceux-ci, imposé par cette disposition, doit dès lors se faire par le biais d'émoluments et de taxes (ATF 1C\_53/2010 du 15 avril 2010, consid. 3.1). Aux termes de l'art. 50 LATC, les propriétaires sont tenus de contribuer aux frais d'équipement. Les articles 125 à 133 de la loi sur l'expropriation sont applicables. Les autres lois prévoyant une participation aux frais d'équipement ou des contributions de plus-value sont réservées (al. 1). Les propriétaires assument en outre les frais d'équipement de leurs parcelles, jusqu'au point de raccordement avec les équipements publics (al. 2). Selon l'art. 125 de la loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur l'expropriation (LE; RSV 710.01), lorsque l'Etat, une commune, une association de communes ou une fraction de commune entreprend des travaux d'intérêt public ou institue un aménagement d'intérêt public en y affectant des immeubles, il peut demander que les propriétaires des immeubles auxquels l'exécution des travaux ou l'aménagement donnera une plus-value notable et certaine, soient contraints de contribuer au coût de l'entreprise. La contribution est de la moitié de la plus-value acquise par l'immeuble. En outre, l'ensemble des contributions ne peut être supérieur à la moitié du montant des dépenses et investissements faits pour l'exécution des travaux et des aménagements (art. 129 LE). Le montant définitif des contributions est déterminé par le Département des travaux publics pour les entreprises relevant de l'Etat et par la municipalité pour celles relevant de la commune (art. 130 LE). En dépit de la formulation apparemment impérative de l'art. 50 al. 1 LATC, la perception de contributions d'équipement par voie de décision fondée sur la loi sur l'expropriation reste, à la connaissance du tribunal, peu répandue (v. sur ce point, arrêt AF.2009.0003 du 3 janvier 2013). En effet, la pratique procède plutôt par voie de conventions entre les communes et les propriétaires, signées avant l'adoption du plan d'affectation, comme il en a été dans le cas d'espèce entre C. X. \_\_\_\_\_ et la commune de Reverolle. L'art. 50 al. 1 LATC réserve en outre l'application des dispositions spéciales d'autres lois qui priment la LE dans la mesure où elles prévoient une participation aux frais d'équipement ou des contributions de plus-value (BGC automne 1985 p. 367). Parmi ces dispositions spéciales figure la loi vaudoise du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP; RS 814.31). Cette loi détermine les règles et mesures d'application dans le canton de Vaud de la législation fédérale sur la protection des eaux contre les pollutions (art. 1<sup>er</sup> LPEP). Elle oblige les communes à se doter d'un règlement sur les canalisations d'eaux claires et d'eaux usées et l'épuration des eaux, lequel n'entre en vigueur qu'après son approbation par le chef de département concerné (art. 13 al. 1 LPEP). Les communes règlent notamment l'évacuation des eaux pluviales ainsi que, sous réserve des prescriptions fédérales et cantonales, l'évacuation et le traitement des eaux usées raccordées à leur réseau

de canalisations publiques (art. 13 al. 2 LPEP). Les communes ont également l'obligation d'organiser la collecte et l'évacuation des eaux usées provenant de leur territoire ainsi que la réinfiltration, la rétention ou la collecte et l'évacuation des eaux claires provenant de leur territoire (art. 20 LPEP). Les communes ou associations de communes établissent un PGEE soumis à l'approbation du département (art. 21 al. 1 LPEP). L'art. 27 LPEP prévoit en outre que la commune pourvoit à l'entretien et au fonctionnement régulier des canalisations publiques (al. 1). Sauf disposition contraire du règlement communal, les embranchements reliant directement ou indirectement les bâtiments aux canalisations publiques appartiennent aux propriétaires intéressés; ils sont construits et entretenus à leurs frais, sous la surveillance de la municipalité (al. 2). Enfin, l'art. 66 al. 1 LPEP prévoit que les communes peuvent percevoir, conformément à la loi sur les impôts communaux, un impôt spécial et des taxes pour couvrir les frais d'aménagement et d'exploitation du réseau des canalisations publiques et des installations d'épuration. L'art. 4 de la loi vaudoise du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LICom; RSV 650.11), auquel renvoie l'art. 66 al. 1 LPEP, prévoit que les communes peuvent, indépendamment des impôts énumérés à l'art. 1<sup>er</sup> et des taxes prévues par l'art. 3 bis de cette loi, percevoir des taxes spéciales en contrepartie de prestations ou avantages déterminés ou de dépenses particulières (al. 1). Ces taxes doivent faire l'objet de règlement soumis à l'approbation du chef de département concerné (al. 2). Elles ne peuvent être perçues que des personnes bénéficiant des prestations ou avantages ou ayant provoqué les dépenses dont elles constituent la contrepartie (al. 3). Leur montant doit être proportionné à ces prestations, avantages ou dépenses. (al. 4). La réglementation communale applicable en l'occurrence ne prévoit toutefois pas la perception de taxes d'équipement. Le règlement général sur l'aménagement du territoire et les constructions de la commune de Reverolle, approuvé le 16 février 2006 (ci-après: RPGA), indique simplement, à son art. 8.1, 4<sup>ème</sup> paragraphe, que les propriétaires participent aux frais d'équipements généraux communaux au sens de la législation cantonale. Cette disposition sous-entend ainsi que cette participation ne peut se faire autrement que par la conclusion d'un contrat de droit administratif entre la commune et le propriétaire concerné.

c) Lorsque la contribution va au-delà de l'équipement technique, la légalité de telles conventions a été mise en doute par une sentence arbitrale du 26 juin 2007 (publiée in RDAF 2008 I 361) qui relève l'absence d'une base légale qui permettrait le prélèvement d'une contribution aux infrastructures générales (ou équipement communautaire - école, hôpitaux, transports publics, etc.; cet équipement communautaire se distingue de l'équipement technique). Suite à une motion du député Jacques Haldy, destinée à "permettre aux communes de financer leurs frais d'infrastructure en cas d'adoption d'un plan d'affectation" (v. BGC, séance du 8 avril 2008), le Grand Conseil a, par nouvelle du 11 janvier 2011, introduit dans la LCom la possibilité pour les communes de prévoir, sur la base d'un règlement communal et selon des modalités qui peuvent être définies par voie conventionnelle, la perception d'une taxe pour l'équipement communautaire (à l'exclusion de l'équipement technique; cf. 4b al. 1 et 5 LCom, en vigueur depuis le 1er avril 2011; v. Exposé des motifs et projets de loi n°305, juin 2010). Cette taxe est également soumise à la limite de 50 % des dépenses d'équipement communautaire liées à des mesures d'aménagement du territoire (art. 4b al. 2 LCom). Il faut souligner encore une fois que l'équipement communautaire qu'elle peut servir à financer ne se confond pas avec l'équipement technique, c'est-à-dire avec l'équipement au sens de l'art. 19 LAT (art. 4b al. 5 LCom; v. arrêt AF.2009.0003, déjà cité). Seul ce dernier revêt pratiquement et juridiquement un intérêt économique suffisant pour le propriétaire de l'immeuble concerné,

qui permette d'exiger de lui une participation aux frais de l'entreprise (Marc-Olivier Buffat, Les taxes liées à la propriété foncière, en particulier dans le canton de Vaud, thèse Lausanne 1989, p. 112). 3. a) Lorsque C. X. \_\_\_\_\_ en était encore le propriétaire, la parcelle des recourants était classée en zone intermédiaire du territoire communal. A la suite d'une modification du PGA, elle est passée en zone à bâtir, dont l'affectation est réglée par un plan de quartier. Cette modification impliquait pour la commune, préalablement à la réalisation de nouvelles constructions, de créer l'équipement technique de l'ensemble du périmètre constructible et d'en améliorer les installations existantes (cf. acte notarié du 25 septembre 2007, let. C et D). En application de l'art. 50 LATC, la commune a dès lors requis de C. X. \_\_\_\_\_, bénéficiaire du classement en zone à bâtir, qu'il contribue au coût de réalisation de cet équipement. Arrêtée par convention à 130'000 fr., cette contribution a été garantie par l'inscription d'une charge foncière grevant la parcelle n°2\*\*\*\*\* au feuillet du Registre foncier. Lorsque cette parcelle a été divisée et que les recourants en sont devenus copropriétaires, cette charge foncière a été ramenée à 65'000 francs. Il n'y a dès lors pas lieu de mettre en doute la légalité de la convention passée entre C. X. \_\_\_\_\_ et la commune, en exécution des prescriptions contenues aux art. 50 LATC et 8.1 §4 RPGA. Or, cette obligation a été transférée aux recourants, qui ne la remettent nullement en cause, ceci d'autant moins qu'ils se sont exécutés en réglant leur contribution de 65'000 fr. à la commune, dès qu'ils ont reçu l'autorisation de construire leur villa sur la parcelle n°2\*\*\*\*\*. b) Le litige a trait en l'occurrence à l'assiette de cette contribution. Les recourants rappellent que celle-ci a été fixée dans la convention du 25 septembre 2007 en fonction d'une surface de 2'000m<sup>2</sup> environ, à raison de 65 fr. le mètre carré. A la suite de l'échange du 30 août 2011, la charge foncière a été répartie proportionnellement à la surface des parcelles nos 4\*\*\*\*\* et 2\*\*\*\*\* nouvelle, soit 65'000 fr. pour chacune d'elles. Or, il s'avère, par l'effet de la cession du 21 mars 2013, que la dimension de leur parcelle est en définitive de 952m<sup>2</sup>. Les recourants revendiquent par conséquent le remboursement par la commune d'un montant de 3'120 fr. représentant la différence entre 1'000 et 952m<sup>2</sup>, au prix convenu du mètre carré. aa) Selon l'art. 62 CO, celui qui, sans cause légitime, s'est enrichi aux dépens d'autrui, est tenu à restitution (al. 1). La restitution est due, en particulier, de ce qui a été reçu sans cause valable, en vertu d'une cause qui ne s'est pas réalisée, ou d'une cause qui a cessé d'exister (al. 2). La jurisprudence et la doctrine admettent que les règles de droit privé relatives à l'enrichissement illégitime valent de manière analogue en droit administratif en tant que principe général du droit (ATF 135 II 274 consid. 3.1; 124 II 570 consid. 4b avec références; ATF 2C\_114/2011 du 26 août 2011, consid. 2.1; cf. Hermann Schulin, in: Basler Kommentar, Obligationenrecht I, 5<sup>ème</sup> éd., Bâle 2011, ch. 2 ad art. 62 CO). Dès lors que l'on soumet l'obligation de restituer aux art. 62 ss CO, il convient en principe d'appliquer ces dispositions avec leurs avantages et inconvénients respectifs pour l'enrichi et le lésé, sans en dénaturer le sens ou la portée, quand bien même elles s'incorporent dans un système régi en partie par le droit public (ATF 130 V 414 consid. 3.3). Ce principe n'interdit toutefois pas de tenir compte des spécificités du droit public. En cette matière, on considère qu'une prestation n'est pas effectuée sans motif juridique lorsqu'elle repose sur une décision matériellement erronée mais entrée en force, dans la mesure toutefois où il n'existe aucun motif de revenir sur ce prononcé (cf. ATF 2C\_1035/2011 du 19 avril 2012, consid. 5.1; 2C\_114/2011 du 26 août 2011, consid. 2; 2A.18/2007 du 8 août 2007, consid. 3.3). En effet dès lors que l'administré a renoncé à utiliser les voies de droit contre une décision formelle, il n'est pas admis à en contester la validité dans une action en répétition de l'indu (André Grisel, Traité de droit administratif,

vol. II, Neuchâtel 1984, p. 620; Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3<sup>ème</sup> éd., Berne 2011, n° 1.5.3, p. 170; références citées). Les vices dont cette décision peut être entachée ne s'opposent pas à ce qu'elle soit exécutée. En principe, les prestations fournies sur sa base ne sont pas sujettes à répétition. Il n'en va autrement que si la décision est nulle, annulée à la suite d'un recours, révoquée, révisée, ou levée par la loi (Grisel, *ibid.*; Moor/Poltier, *ibid.*). Ainsi, le Tribunal fédéral a considéré qu'un émolument prélevé par une institution de prévoyance n'était pas fondé sur une décision puisque celle-ci n'était pas habilitée à en rendre (cf. ATF 124 II 570 consid. 4c p. 579).

bb) Les recourants ont acquitté le montant de 65'000 fr. après avoir reçu la facture établie par la Municipalité le 21 septembre 2011. Dépourvue en tant que telle de caractère contraignant et non identifiable comme une décision, la facture en cause ne saurait toutefois être considérée comme une décision susceptible de recours (dans le même sens, arrêt AC.2009.0067, déjà cité).

cc) La contribution de 65'000 fr. résulte de la convention du 25 septembre 2007, complétée par l'acte du 30 août 2011. Les parties à l'acte sont parties du principe, comme prémisse, que la dimension de la parcelle n°2\*\*\*\*\* nouvelle serait la moitié de celle de la parcelle n°2\*\*\*\*\* ancienne, avant division, soit 1'000m<sup>2</sup>. Les recourants se sont vus délivrer l'autorisation de construire leur villa, le 21 septembre 2011. Cet élément constitue le fait générateur de la contribution des recourants au coût de l'équipement technique; c'est à ce moment-là en effet que l'avantage résultant de la réalisation des travaux publics d'équipement se concrétise pour le propriétaire. Il est apparu, lors de la délivrance du permis, que la parcelle des recourants avait en réalité une surface de 995m<sup>2</sup>. Les parties à la convention n'avaient pas connaissance de cet élément lorsqu'elles ont défini l'assiette de la contribution du propriétaire de la parcelle n°2\*\*\*\*\*. Or, c'est la dimension de la parcelle équipée par la collectivité au moment de la délivrance du permis qui constitue l'assiette de la contribution exigible du propriétaire. Dès lors, la contribution des recourants doit tenir compte de la surface réelle de leur parcelle, soit 995m<sup>2</sup>. Les parties à l'acte du 25 septembre 2007 étaient du reste conscientes de ce que les dimensions de la parcelle à équiper n'avaient pas été définies de manière exacte. Ainsi, leur convention devait nécessairement être adaptée une fois ces dimensions déterminées. Dans ce sens, l'on peut admettre que la commune est enrichie de manière illégitime à hauteur de la différence, soit 325 francs. Prenant acte de cette circonstance, la Municipalité s'est du reste déclarée prête à rembourser ce montant aux recourants. Postérieurement à la délivrance du permis, les recourants ont cédé une bande de terre; par l'effet de diverses cessions, la surface de leur parcelle a ainsi été ramenée de 995 à 952m<sup>2</sup>. Ce nouvel élément n'est cependant pas déterminant pour le calcul de la contribution des recourants, dans la mesure où il s'est produit alors que l'avantage retiré par ceux-ci du fait des travaux collectifs s'était déjà concrétisé. En effet, l'autorisation de construire la villa avait déjà été délivrée et même, selon toute vraisemblance, utilisée. En outre, la convention avait déjà été exécutée et les parties n'étaient pas tenues de prendre cette circonstance nouvelle en considération pour l'adapter en quelque sorte a posteriori. Ainsi, c'est à tort que les recourants soutiennent qu'en sus de 325 fr., la commune se serait encore enrichie de manière illégitime à hauteur de 2'795 francs. Au contraire, la commune n'était nullement tenue à restitution au-delà d'un montant de 325 francs.

4. Les considérants qui précèdent conduisent par conséquent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Les recourants succombant, un émolument judiciaire sera mis à leur charge (art. 49 al. 1 et 91 LPA-VD). En outre, des dépens seront alloués à la commune intimée, qui a obtenu gain de cause avec l'assistance d'un avocat (55 al. 1 et 91 LPA-VD); ceux-ci seront mis à la charge des recourants (art. 55

al. 2 LPA-VD).

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