

## **VD\_OMNI FO.2008.0021 vom 27. November 2008**

VD Tribunal cantonal, 2008-11-27, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FO.2008.0021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2008.0021)

FR: VD\_OMNI FO.2008.0021 du 27 novembre 2008

IT: VD\_OMNI FO.2008.0021 del 27 novembre 2008

### **Regeste**

Municipalité de Vevey/Service de l'économie, du logement et du tourisme, Caisse de Pensions de l'Etat de Vaud | La preuve de la date de la notification d'une décision incombe à l'autorité qui l'a émise (consid. 1). La commune qui délivre le permis de construire et recourt simultanément contre le plafonnement du loyer prononcé par le SELT n'adopte pas un comportement contradictoire (consid. 2). Elle n'est toutefois pas légitimée à recourir contre le plafonnement en cause, qu'elle estime trop élevé. En particulier, son intérêt allégué à préserver des zones d'habitations collectives conformes à ses besoins et à éviter de devoir accorder des aides individuelles au logement dans des proportions trop considérables n'est pas digne de protection au sens de l'art. 37 LJPA (consid. 3). Recours ainsi irrecevable.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

La Caisse intimée, on l'a vu, fait valoir que le recours serait tardif. a) Selon l'art. 31 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA; RSV 173.36), le recours s'exerce dans les vingt jours dès la communication de la décision attaquée. La recourante allègue avoir reçu la synthèse CAMAC le mercredi 30 juillet 2008; la réception de ce document a fait courir le délai de recours précité, qui est alors venu à échéance le mardi 19 août suivant. Dès lors, si les affirmations de la recourante sont correctes, le pourvoi formé à cette date l'aurait été en temps utile. b) La Caisse intimée met cependant en doute ces affirmations; elle souligne à cet égard que la Commune de Vevey est parvenue à notifier le permis de construire communal le jour même de la réception alléguée de la synthèse CAMAC, soit le 30 juillet 2008 déjà. Par ailleurs, il serait curieux que la décision de la CAMAC, datée du jeudi 24 juillet, ne soit parvenue à sa destinataire que le mercredi 30 juillet suivant. Ces éléments, qui constituent tout au plus des indices, sont insuffisants pour admettre comme prouvé le fait que la recourante aurait reçu la synthèse du 24 juillet 2008 avant la date alléguée du 30 juillet suivant. Or, la preuve de la date de la notification d'une décision incombe à l'autorité qui l'a émise (voir par exemple ATF C 837/1999 du 2 mars 2000, confirmant l'arrêt TA PS.1999.0037 du 23 septembre 1999) ; dans ces conditions, force est de s'en tenir sur cette question aux allégués de la recourante. Il en découle que le recours doit être considéré comme ayant été formé en temps utile (sous réserve des remarques complémentaires figurant au ch. 2; voir en outre, sur la question du calcul du délai de recours à l'encontre d'une autorisation spéciale cantonale, accessoire de la décision de permis de construire, RDAF 1998 I 197, consid. 1).

#### **E. 2**

La Caisse intimée soutient encore que la commune recourante, en délivrant le permis de construire, renonçait par acte concludant à contester le contenu de la synthèse CAMAC et notamment l'autorisation du SELT. Il convient cependant de faire le départ entre deux actes

de natures différentes, à savoir la délivrance ou le refus d'un permis de construire, d'une part, le dépôt d'un recours, d'autre part. En effet, la municipalité n'a pas la faculté de refuser un permis de construire lorsqu'un projet est en tous points conforme à la réglementation cantonale et communale qui relève de sa compétence (les dispositions de police des constructions, notamment); ainsi, si elle entend contester le bien-fondé d'une autorisation cantonale spéciale, elle doit le faire, non pas en refusant le permis, mais en déposant un recours contre cette décision (voir, dans ce sens, arrêt TA AC.1998.0132 du 20 juin 2000, consid. 2). On ne saurait reprocher à la commune un comportement contradictoire en l'espèce, dans la mesure où elle ne conteste nullement le projet lui-même, pas plus que le principe même de l'octroi d'une autorisation fondée sur la LDTR, mais bien uniquement les charges qui accompagnent cette décision. La Caisse intimée fait d'ailleurs elle-même la distinction entre ces différentes questions dans le cadre du recours qu'elle dirige contre la décision sur effet suspensif rendue par la juge instructeur.

### **E. 3**

Tant le SELT que la Caisse intimée font valoir également que la Commune de Vevey ne bénéficie pas de la légitimation à recourir. a) Selon l'art. 37 al. 1 LJPA, le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. L'al. 2 réserve par ailleurs les dispositions du droit fédéral ou de lois spéciales cantonales. aa) On soulignera tout d'abord que la commune ne fait valoir aucune disposition spéciale du droit fédéral ou du droit cantonal, à raison. En effet, on ne voit pas qu'il existe une telle règle applicable dans le cadre de la LDTR (voir d'ailleurs à ce sujet la réponse du SELT au recours, qui met en évidence le fait que le législateur cantonal a écarté un amendement visant à donner expressément qualité pour recourir aux communes en cette matière; Bulletin du Grand Conseil [BGC], février 1985 p. 1525). bb) Fondé sur le droit public cantonal, le présent arrêt est susceptible d'un recours en matière de droit public (art. 82 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF; RS 173.110]); l'art. 89 LTF, relatif à la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, est applicable comme exigence minimale à la procédure cantonale, par le jeu du renvoi de l'art. 111 al. 1 LTF. A son alinéa 1, l'art. 89 LTF confère la qualité pour recourir à celui qui est particulièrement atteint par la décision et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. cc) On relèvera par ailleurs que la commune serait légitimée à recourir dans la mesure où elle invoquerait son autonomie (cela découle notamment, toujours par le jeu du renvoi de l'art. 111 al. 1 LTF, de l'art. 89 al. 2 let. c de cette loi). Il reste que la Commune de Vevey ne fonde pas son recours sur l'autonomie communale, inexistante dans le champ d'application de la LDTR. b) Il convient donc d'examiner si la collectivité recourante peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection, lui conférant ainsi la qualité pour recourir. aa) La protection juridictionnelle a été mise en place au premier chef en faveur des particuliers (voir par exemple ATF 133 II 400). Toutefois, la jurisprudence a admis, dans certaines configurations, que les collectivités publiques pouvaient également remplir les conditions nécessaires pour bénéficier de la qualité pour recourir. Tel est le cas lorsque la décision attaquée les touche de la même manière qu'un particulier ou de manière analogue. Ainsi, la Caisse intimée aurait pu faire valoir un intérêt digne de protection à l'encontre d'une décision lui refusant le permis de construire (dans ce sens, Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, Berne 2002, p. 647 s). En revanche, l'intérêt général à l'application correcte du droit ne saurait correspondre à l'intérêt digne de protection exigé ici, à défaut de quoi la collectivité publique pourrait pratiquement toujours recourir (ATF 134 II 45 consid. 2.2.1 p. 47 et 131 II 58 consid. 1.3 p. 62). Le principe est

d'ailleurs, au contraire, celui de l'exclusion des procédures "intra-organiques" ou "In-sich-Prozesse" (il est rappelé dans un ATF 2C\_15/2008 du 13 octobre 2008), étant précisé que ce principe connaît diverses exceptions (l'arrêt précité en introduit une nouvelle; elle concerne l'admissibilité du recours formé par un canton à l'encontre d'un jugement émanant du Tribunal administratif cantonal, lorsque la cause revêt la portée d'un précédent important dans l'exécution de ses tâches; la situation est toutefois différente dans le cas d'espèce). La jurisprudence admet notamment des exceptions en présence de décisions rendues par une autorité, relevant d'une collectivité publique, à l'encontre d'une autre collectivité. Il va tout d'abord de soi que la qualité pour recourir de la seconde collectivité doit être admise lorsque la décision en cause porte directement atteinte à ses intérêts patrimoniaux ou lorsque celle-ci lui refuse un droit ou lui impose une obligation, en application de la législation de la collectivité supérieure; dans ces hypothèses en effet, la collectivité recourante apparaît comme la destinataire de la décision et elle est touchée dans sa situation juridique (par exemple, en tant que débitrice d'un émoulement ou de contributions sociales, ATF 123 V 113, ou en qualité de requérante d'une subvention, ATF 122 II 382). La légitimation à recourir est également admise lorsque la décision fait obstacle à l'accomplissement d'une tâche qui incombe en propre à la recourante (voir par exemple ATF 133 II 400 consid. 2.4.2 p. 406; 131 II 58 consid. 1.3 p. 62). Il est cependant difficile de déterminer de manière sûre les cas dans lesquels une collectivité peut se voir reconnaître la légitimation à recourir sur cette base. Tel a cependant été le cas en présence de décisions susceptibles d'entraîner une atteinte à une nappe phréatique que la commune recourante envisageait d'exploiter à l'avenir (ATF 98 Ib 13 consid. 1 p. 15) ou de compromettre une planification locale projetée; il en va de même lorsque la collectivité recourante soutient que la décision contestée porte atteinte à ses compétences (ATF 117 Ib 111 consid. 1b p. 114; il s'agissait d'une décision émanant d'une autorité fédérale). Deux précisions sont encore nécessaires ici. Tout d'abord, un intérêt financier de la collectivité publique, lié directement ou indirectement à l'accomplissement d'une tâche publique, ne suffit pas, à lui seul, à lui conférer la qualité pour recourir (ATF 134 II 45 consid. 2.2.1 p. 47; 123 II 425, où l'intérêt financier n'était que la conséquence de l'exécution de la tâche imposée au canton en matière d'aide aux victimes d'infractions). Par ailleurs, une collectivité publique, notamment une commune, ne saurait se voir reconnaître la qualité pour recourir au motif qu'elle prendrait fait et cause pour les intérêts privés de ses habitants; il ne s'agit pas encore là d'une tâche communale (Moor, op. cit., p. 649; on renvoie également à cet auteur sur les autres points qui précèdent; on peut réserver ici le cas de l'art. 57 LPE, interprété selon la jurisprudence comme permettant aux communes de défendre leurs habitants à l'encontre de nuisances potentielles: ATF 124 II 293 consid. 3 p. 304). En définitive, selon Pierre Moor (op. cit., p. 650): "... La collectivité est recevable à agir lorsqu'elle invoque la lésion d'un intérêt, même public, qui lui est spécifique, propre, qui lui soit en quelque sorte incorporé: un intérêt dont la sauvegarde ou la promotion relève des attributions caractéristiques du genre de collectivité auquel elle appartient. Elle n'a en revanche pas qualité pour recourir si elle n'a d'autre intérêt que l'exacte concrétisation du droit objectif ou la promotion d'un intérêt public général dont elle n'a pas la compétence de définir elle-même la portée." c)

Dans le cas d'espèce, la recourante indique expressément ne pas faire valoir l'intérêt privé des locataires à ce que les conditions de leur bail ne soient pas modifiées; en revanche, elle invoque un intérêt propre d'une part à préserver des zones d'habitations collectives conformes aux besoins de la commune, d'autre part à éviter de devoir accorder une aide au logement dans des proportions trop considérables. Elle fait valoir, dans le cadre du recours,

l'intérêt public à sa politique du logement, qui a des implications en matière de planification et d'infrastructures (mémoire de recours let. A/II ch. 9). aa) Force est de convenir avec la recourante que la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL; RSV 840.11) confère diverses tâches aux communes en matière de logement (art. 2 à 7 de cette loi). Certaines de ces tâches concernent l'observation du marché du logement (art. 2, 4 et 5 LL); les communes sont également encouragées à subventionner (au sens large) la construction de logements. L'art. 3 LL leur confie encore un rôle social dans ce domaine. Les art. 6 et 7 rappellent aux communes qu'elles doivent prendre en compte la problématique du logement dans leurs tâches d'aménagement du territoire et des constructions. Enfin, le rôle des communes est important également dans le domaine – à caractère social lui aussi – de l'aide individuelle au logement. La recourante insiste d'ailleurs sur les deux derniers aspects, en laissant entendre que la décision en cause serait de nature à entraîner un gaspillage des zones d'habitations collectives existantes sur son territoire communal et pourrait l'entraîner à verser de nombreuses prestations sociales sous forme d'aide individuelle au logement. Les communes, en particulier les communes urbaines comme Vevey, assument donc des tâches importantes dans le domaine du logement (mais tel n'est pas le cas dans le cadre de l'application de la LDTR), de sorte que l'un des éléments nécessaires à l'application de la jurisprudence précitée se trouve rempli. Mais cela n'est pas suffisant; il faut encore que la décision attaquée soit de nature à porter atteinte à l'accomplissement de cette tâche. A cet égard, la recourante évoque la situation tendue du marché du logement à Vevey; elle n'avance pas d'éléments concrets permettant de conclure que la décision ici en cause est de nature à mettre en péril les mesures prises par la commune en matière d'urbanisme sur la base de l'art. 7 LL. Sous cet angle, il n'y a donc pas d'intérêt digne de protection de la commune qui serait touché par la décision attaquée. bb) La recourante affirme également qu'elle sera inévitablement sollicitée pour le versement de prestations d'aides individuelles au logement par les locataires de l'immeuble transformé, ainsi que, par un effet "boule de neige", par les locataires du quartier, le projet ici en cause étant de nature à entraîner une augmentation généralisée des loyers. On peut sans doute admettre ce point comme vraisemblable pour les locataires actuels de l'immeuble à transformer, encore que leur situation financière actuelle ne soit pas connue. Il reste qu'il s'agit là uniquement d'une conséquence indirecte – qui n'est même pas certaine – de la décision attaquée. On se souvient que la jurisprudence considère qu'un intérêt financier de la collectivité publique – lié directement ou non à l'exécution de sa tâche – ne suffit pas à fonder sa légitimation à recourir (voir les références évoquées plus haut); elle ajoute qu'il convient d'appliquer restrictivement le régime général de la qualité pour recourir fondé sur l'intérêt digne de protection aux collectivités publiques, de manière à ne pas vider de leur sens les décisions prises par le législateur quant à l'introduction ou non, dans les lois spéciales, d'une voie de recours en faveur des autorités (dans le domaine de la LDTR, un droit de recours spécial des communes a d'ailleurs été écarté; sur cette approche restrictive, voir par exemple ATF 2C\_653/2007 du 22 février 2008). Dans le cas concret, la situation de la commune n'apparaît pas comparable à celle jugée dans l'ATF 123 V 113; en effet, dans cette dernière espèce, la décision en cause (une remise de l'obligation de paiement de cotisations AVS) avait pour conséquence directe, de par le droit cantonal, d'obliger la commune recourante à prendre en charge elle-même le montant à payer; sa situation juridique étant touchée, la légitimation à recourir de la commune devait être reconnue. Il n'y a rien de tel en l'occurrence; au contraire, les conséquences financières pour la commune sont ici indirectes et elles ne sont pas suffisantes pour lui reconnaître la qualité pour agir (voir dans le même

sens ATF 130 V 560 et 125 V 339, qui ont trait au domaine des assurances sociales; voir aussi ATF 133 II 400). cc) Dans le souci d'être complet, on remarquera encore que, selon la jurisprudence, les locataires de l'immeuble transformé bénéficient de la qualité pour recourir (RDAF 2001 I 344). En revanche, il est vraisemblable que la qualité pour recourir d'autres locataires de la ville de Vevey (même de ceux habitant le quartier de l'immeuble à rénover) devrait être niée, en l'absence de preuve d'une atteinte directe à leur situation de fait. La commune indique qu'elle n'entend pas prendre fait et cause pour eux, à l'instar d'une association formant un recours corporatif dans l'intérêt de ses membres (sur le régime applicable aux associations, Moor, op. cit., p. 643 et, à titre d'exemple ATF 119 Ia 197 consid. 1c/bb p. 201, 433 consid. 2d p. 438), cela à juste titre, comme on vient de le voir (dans ce sens Moor, op. cit., p. 649 in fine). A supposer que la recourante ait agi dans l'intérêt des locataires, il faudrait alors constater qu'elle défend les intérêts de quelques locataires bénéficiant de la légitimation à recourir, alors que tel ne serait pas le cas des autres locataires de la ville pour lesquels elle interviendrait; elle ne pourrait donc pas se voir reconnaître la qualité pour recourir, en qualité de "représentante" d'un groupe important de sa population, les habitants n'ayant eux-mêmes pas la légitimation (voir, à titre de comparaison, un exemple d'association n'ayant pas pu démontrer une atteinte aux intérêts de ses membres: ATF 133 V 239). dd) Il découle des considérations qui précèdent que, en l'absence de qualité pour agir de la recourante, le recours doit être déclaré irrecevable.

#### **E. 4**

Vu l'issue du pourvoi, l'émolument d'arrêt doit être mis à la charge de la recourante; on tiendra compte du fait que celle-ci agit dans le cadre de ses tâches publiques, pour arrêter le montant dû à 500 fr. Pour le surplus, la Caisse intimée, qui a agi par l'intermédiaire d'un mandataire qualifié, a droit à des dépens, fixés à 1'000 fr. (art. 55 LJPA).

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