

VD_OMNI GE.2019.0181 vom 18. Juni 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-06-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2019.0181

FR: VD_OMNI GE.2019.0181 du 18 juin 2020

IT: VD_OMNI GE.2019.0181 del 18 giugno 2020

Regeste

A. _____, B. _____/Municipalité d'Avenches | Recours de résidents d'un camping-caravaning contre la décision de la Municipalité leur impartissant un délai de 18 mois (au 31.12.2020) pour trouver une adresse de résidence principale hors du camping. Prolongation du délai au 31.12.2029 par la Municipalité dans sa réponse au recours. - La prolongation du délai impartie dans la décision attaquée pour se mettre en conformité doit être formalisée par une décision de sorte que cette décision est réformée en ce sens. (consid. 3) - Violation du droit d'être entendu des recourants, qui n'ont pas été invités à s'exprimer avant que la décision attaquée soit prise. Vu la séance organisée par la Municipalité après le dépôt du recours et la prolongation du délai impartie dans la décision, l'irrégularité peut être considérée comme réparée. (consid. 4) - La décision attaquée respecte l'art. 28 LCCR, qui réserve les campings à la résidence secondaire, ainsi que le PPA communal. (consid. 5) - Le fait que l'autorité communale a toléré durant plusieurs années l'inscription des recourants comme résidents principaux en ménage administratif ne leur confère pas un droit acquis. Pas de violation du principe de la bonne foi. (consid. 6) - Dans la mesure où il a été prolongé de 9 ans, le délai pour se mettre en conformité respecte le principe de proportionnalité, malgré l'âge avancé des recourants. (consid. 7) Admission partielle du recours, la décision étant réformée en ce sens que le délai pour se mettre en conformité est prolongé au 31.12.2029.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD.

E. 2

Les recourants requièrent la mise en œuvre d'une audience publique, l'audition de la syndique d'Avenches et du Secrétaire communal ainsi que des administrateurs de la société C. _____. a) Le droit de faire administrer des preuves découlant du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) suppose que le fait à prouver soit pertinent, que le moyen de preuve proposé soit nécessaire pour constater ce fait et que la demande soit présentée selon les formes et délais prescrits par le droit cantonal. Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 134 I 140 consid. 5.3 p. 148). Il convient aussi de rappeler que l'art. 27 al. 1 LPA-VD précise que la procédure est en

principe écrite. b) En l'espèce, les parties ont exposé leurs arguments de manière complète dans leurs écritures, et les recourants ont pu produire plusieurs pièces relatives à leur situation personnelle. Le Tribunal s'estime suffisamment renseigné par le dossier sans qu'il ne soit nécessaire d'auditionner les parties ou les membres de l'autorité intimée. La requête tendant à l'audition des parties et de témoins est dès lors rejetée.

E. 3

La décision attaquée, datée du 4 juillet 2019, impartissait un délai au 31 décembre 2020 à tous les habitants inscrits en résidence principale dans un camping-caravaning pour inscrire une résidence principale en dehors du camping. Les recourants ont interjeté recours contre cette décision le 5 septembre 2019. Le 3 octobre 2019, dans le cadre de sa réponse au recours, le conseil de l'autorité intimée a indiqué que celle-ci avait modifié sa décision en ce sens que le délai de mise en conformité de l'inscription en résidence principale était reporté au 31 décembre 2029. a) L'art 83 LPA-VD prévoit ce qui suit: "Art. 83 - Nouvel examen 1 En lieu et place de ses déterminations, l'autorité intimée peut rendre une nouvelle décision partiellement ou totalement à l'avantage du recourant. 2 L'autorité poursuit l'instruction du recours, dans la mesure où celui-ci n'est pas devenu sans objet." Comme la jurisprudence de la Cour de droit administratif et public a déjà eu l'occasion de le rappeler (AC.2015.0019 du 20 février 2020; PS.2017.0001 du 6 juillet 2017, consid. 2), le recours produit un effet dévolutif, selon lequel l'autorité de recours hérite de toutes les compétences de l'instance précédente relative à la cause. Ce principe est si évident que la LPA-VD n'en dit rien, contrairement à d'autres lois. Ainsi, par exemple l'art. 54 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) prend le soin de rappeler que dès le dépôt du recours, le pouvoir de traiter l'affaire, objet de la décision attaquée, passe à l'autorité de recours. Ayant perdu la maîtrise du litige, l'autorité qui a rendu la décision attaquée ne peut modifier ou révoquer celle-ci, ni ordonner des mesures d'instructions nouvelles ou complémentaires (ATF 136 V 2 consid. 2.5 p. 5; cf. arrêts FI.2012.0004 du 6 juin 2012 consid. 2b). Cette règle est toutefois tempérée par les dispositions qui, à l'instar de l'art. 83 LPA-VD, permettent à l'autorité intimée de modifier la décision attaquée, à l'appui de sa réponse au recours. Cette exception répond à l'intérêt lié à l'économie de la procédure: si, sur le vu du recours, l'autorité administrative découvre des faits nouveaux, ou s'aperçoit qu'elle s'est trompée dans l'application du droit, il se justifie qu'elle se ravise plutôt que de persister dans une position qu'elle-même considère comme erronée ou, du moins, contraire à la loi (ATF 127 V 228 consid. 2b/bb p. 232 /233, et les arrêts cités). L'autorité peut aussi compléter une instruction éventuellement incomplète de sa part pendant la procédure de recours (AC.2009.0171 du 14 octobre 2010, consid. 2a). Le réexamen de la décision attaquée par l'autorité intimée peut avoir pour conséquence de priver le recours de son objet (Regina Kiener, n° 19 ad art. 54 PA, in : Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [éd.], *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, Zurich/St-Gall 2008). Tel est le cas lorsque la nouvelle décision donne satisfaction au recourant, notamment lorsque l'autorité intimée adhère aux conclusions du recours. Lorsque la nouvelle décision ne donne que partiellement gain de cause au recourant, le recours n'est privé de son objet que dans la même mesure: pour les points encore litigieux, la décision initiale n'entre pas en force; l'instruction se poursuit (Kiener, op. cit., n° 19 et 20 ad art. 54 PA). C'est ce principe qu'exprime l'al. 2 de l'art. 83 LPA-VD. b) En l'occurrence, les recourants ont maintenu leur recours, nonobstant la nouvelle décision annoncée par la Municipalité tendant à prolonger le délai pour se constituer un domicile principal hors du camping. Il convient donc d'entrer en matière sur

leurs griefs qui n'ont pas perdu leur objet suite à la nouvelle décision. D'un point de vue formel, il y a toutefois lieu de relever que la modification de la décision attaquée n'est pas documentée, mais figure uniquement dans la réponse du conseil de la Municipalité, du 3 octobre 2019. Afin de formaliser cette décision, il conviendra en tout état de réformer la décision attaquée, en ce sens que le délai imparti aux recourants est prolongé au 31 décembre 2029.

E. 4

Les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendu, reprochant à l'autorité intimée de ne pas les avoir informés qu'une décision leur refusant le statut de résident principal allait être rendue. a) Le droit d'être entendu (art. 29 Cst.) inclut pour les parties le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à leur détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 142 II 218 consid. 2.3; 137 II 266 consid. 3.2; 137 IV 33 consid. 9.2; 136 I 265 consid. 3.2, et les arrêts cités). Une violation du droit d'être entendu peut être réparée dans le cadre de la procédure de recours lorsque l'irrégularité n'est pas particulièrement grave et pour autant que la partie concernée ait la possibilité de s'exprimer et de recevoir une décision motivée de la part de l'autorité de recours disposant d'un pouvoir d'examen complet en fait et en droit (TF 1C_80/2017 du 20 avril 2018 consid. 3 et les arrêts cités). b) En l'occurrence, dans sa décision du 4 juillet 2019, la Municipalité d'Avenches s'est référée à une séance de la Municipalité du 15 avril 2019, lors de laquelle elle avait décidé de se mettre en conformité avec la LCCR et la LCH. La manière de procéder de l'autorité, qui n'a adressé aucun avertissement aux personnes concernées, les privant du droit de lui faire connaître leur situation personnelle avant de rendre sa décision formelle, alors même qu'elle tolérait l'inscription en résidence principale depuis plusieurs années, paraît en effet peu compatible avec le respect du droit d'être entendu. Cela étant, la Municipalité a organisé une séance, le 24 septembre 2019, afin d'entendre les personnes concernées par la décision précitée. Les recourants ont participé à cette séance et ont pu s'exprimer. A la suite de cette séance, le délai pour changer de résidence principale a été prolongé au 31 décembre 2029. Force est de constater qu'une éventuelle violation du droit d'être entendu des recourants a été réparée, puisque l'autorité intimée a reconsidéré sa décision et l'a modifiée. A cela s'ajoute que, dans le cadre de la présente procédure, les parties ont pu s'exprimer devant l'autorité de recours qui jouit d'un pouvoir d'examen complet en fait et en droit, de sorte qu'une éventuelle irrégularité à cet égard peut être considérée comme ayant été réparée à ce stade également. Ce grief est rejeté.

E. 5

Le principe de la légalité (cf. art. 5 al. 1 et 36 al. 1 Cst.; art. 7 al. 1 et 3 et 38 al. 1 Cst-VD) exige que l'administration n'agisse que dans le cadre fixé par la loi. Fait partie de ce principe l'exigence selon laquelle l'administration ne peut agir que si la loi le lui permet (exigence de la base légale; cf. Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2 e éd. 2018, n. 448 ss et les réf. cit.). a) L'art. 28 LCCR définit la notion de terrain de caravaning résidentiel, et prévoit qu' "est réputé terrain de caravaning résidentiel l'emplacement aménagé en vue de recevoir des caravanes résidentielles, telles mobilhomes, installées de manière permanente et servant à l'habitation secondaire." La circulaire n° 10/08 du 25 novembre 2010, la circulaire n° 18/02 du 25 mai 2018, de même que la lettre explicative du 23 janvier 2012 de

la Direction du SPOP ont rappelé le caractère exceptionnel et provisoire des inscriptions en ménage administratif dans une commune. Dans la lettre précitée, la Direction du SPOP a confirmé que le fait de résider dans un camping ou caravaning résidentiel doit garder, en principe, un aspect temporaire, même pour les personnes inscrites avec le statut particulier du ménage administratif. Le ménage administratif est un ménage fictif dont l'adresse officielle est celle de la commune. Il s'agit d'une inscription formelle et temporaire pour toute personne qui ne peut pas être inscrite ni en ménage privé ni en ménage collectif. Depuis 2018, une telle inscription peut avoir lieu pour 9 mois maximum, à savoir une première inscription de 6 mois, puis un renouvellement unique de 3 mois. Par ailleurs, il est de la responsabilité de l'exploitant du camping de faire respecter les dispositions de la LCCR tandis que la commune est également responsable de faire appliquer le cadre légal en acceptant ou non d'inscrire une personne en ménage administratif. Les sanctions prévues à l'art. 44 LCCR demeurent réservées. b) En l'occurrence, force est de constater que la décision attaquée respecte le principe de la légalité. L'art. 28 LCCR vise à garantir l'intérêt public qu'est la préservation du caractère touristique et d'habitation secondaire des campings caravanings, confirmée également à l'art. 1 du règlement du Plan partiel d'affectation régissant la zone où se trouve le camping D._____.

E. 6

Les recourants invoquent une violation du principe de la bonne foi et de la protection des droits acquis. a) Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, 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 (ATF 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125; 126 II 377 consid. 3a p. 387 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; (d) il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et (e) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193; 131 II 267 consid. 6.1 p. 636 et les références citées). b) Les recourants ne sauraient se prévaloir d'un droit acquis, dans la mesure où aucune garantie expresse ne leur a été donnée par les autorités communales. La Commune a certes toléré leur inscription comme résidents principaux en ménage administratif depuis 2012, sans formuler de réserve. Cela ne permet toutefois pas d'en inférer une quelconque garantie selon laquelle cette situation aurait été pérenne. La possibilité de s'inscrire en ménage administratif a toujours été circonscrite à des cas exceptionnels, pour une période qui se voulait limitée. On ne saurait retenir l'existence d'un droit acquis au vu du caractère temporaire inhérent à l'inscription en ménage administratif. Au demeurant, le Règlement du camping produit par les recourants prévoit expressément que l'inscription en tant que résident permanent n'est pas autorisée, ce que les recourants ne pouvaient ignorer. La Municipalité a certes toléré depuis de nombreuses années des dérogations à l'art. 28 LCCR, dès lors qu'elle a admis à plusieurs reprises et sans limite dans le temps des inscriptions en ménage administratif pour des personnes résidant de manière permanente au camping. Cette

pratique pouvait se fonder sur la circulaire 10/08 du 25 novembre 2010 qui autorisait, à titre exceptionnel, l'inscription en résidence principale dans un ménage administratif. Cette circulaire a toutefois été annulée et remplacée par la circulaire 18/02 du 25 mai 2018, qui limite dorénavant la durée d'une inscription en ménage administratif à quelques mois, des exceptions demeurant encore possibles. Il n'est pas contraire au principe de la bonne foi qu'une autorité modifie sa pratique non conforme à la loi, surtout lors de la modification de la pratique cantonale en la matière. Compte tenu de la nouvelle circulaire cantonale précitée, elle ne pouvait maintenir sa pratique large tendant à tolérer des résidences principales en ménage administratif sur son territoire. En l'occurrence, la Municipalité fait aussi valoir d'autres motifs justifiant une modification de sa pratique. Ainsi, l'augmentation importante du nombre de résidents permanents, qui est passé de 32 en 2012 à 109 en 2019 met en péril le respect de l'affectation touristique du camping, tel que prévue dans la planification communale. Ces motifs justifient une restriction de la durée des résidences en ménage administratifs et emportent conviction. Ce grief est en conséquence rejeté.

E. 7

Il reste à examiner la question de la proportionnalité d'une mesure visant à obliger les recourants qui résident depuis plusieurs années dans le camping et qui ont investi des montants importants dans leurs logements qu'ils croyaient être à titre principal, à prendre une adresse permanente ailleurs. Le principe de proportionnalité, prescrit par l'art. 5 al. 2 Cst., exige qu'il y ait un rapport raisonnable entre le but d'intérêt public poursuivi et le moyen choisi pour l'atteindre. Il se décompose en trois maximes: celle de l'aptitude, celle de la nécessité, ainsi que celle de la proportionnalité au sens étroit (cf. ATF 136 I 17 consid. 4.4, 135 I 246 consid. 3.1, 130 II 425 consid. 5.2, 124 I 40 consid. 3e). Selon la maxime d'aptitude, le moyen choisi doit être propre à atteindre le but visé (cf. ATF 128 I 310 consid. 5b/cc). b) En l'espèce, le délai initial fixé au 31 décembre 2020 paraît court. En effet, croyant pouvoir rester à demeure dans le camping, les recourants ont expliqué avoir utilisé l'essentiel de leurs économies pour l'achat et l'aménagement d'un mobilhome. Compte tenu également de leur âge avancé, ils estiment très difficile de se constituer un domicile ailleurs. Dans ces circonstances, il n'est pas certain qu'un tel délai permette raisonnablement aux recourants de se trouver une autre adresse, compte tenu notamment de leur budget restreint suite à l'acquisition d'un mobilhome qu'ils pensaient utiliser comme résidence principale et amortir sur une plus longue durée. Quoi qu'il en soit, la décision attaquée a été modifiée, en ce sens que le délai imparti a été prolongé de dix ans. Un tel report du délai au 31 décembre 2029 apparaît suffisant, malgré l'âge avancé des recourants, pour leur permettre de constituer une adresse principale en dehors du camping, étant rappelé qu'ils gardent la possibilité de conserver leur mobilhome en tant que résidence secondaire.

E. 8

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être partiellement admis et la décision attaquée réformée en ce sens que le délai imparti pour se mettre en conformité est fixé au 31 décembre 2029. La décision attaquée sera confirmée pour le surplus. Vu le sort du recours, il se justifie de renoncer à un émolument de justice (art. 49 et 50 LPA-VD) et de compenser les dépens (art. 55 LPA-VD).