

VD_OMNI ZR.2004.0001 vom 26. Juni 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-06-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_ZR.2004.0001

FR: VD_OMNI ZR.2004.0001 du 26 juin 2007

IT: VD_OMNI ZR.2004.0001 del 26 giugno 2007

Regeste

B et C c/ Commune de D | L'art. 5 al. 1 LAT prévoit l'instauration par le droit cantonal d'un régime de compensation qui peut prendre la forme d'une contribution de plus-value en cas de classement d'un terrain en zone à bâtir. Cependant, cette disposition n'est pas directement applicable et le droit vaudois ne comporte pas de règle qui le mette en oeuvre. Il est douteux qu'une "contribution aux infrastructures publiques" puisse être perçue par voie de convention et de toute manière, faute de base légale, une telle contribution ne peut pas être autorisée (sentence arbitrale de l'arbitre P, publiée à la RDAF 2008 I 361).

Erwägungen

E. 1

La convention générale souscrite par les parties le 7 octobre 1997 prévoit que tout litige résultant de l'application ou de l'interprétation de celle-ci est soumis à l'arbitrage; les conventions relatives à la constitution de charges foncières contiennent la même clause. Le jugement rendu par le président du Tribunal d'arrondissement de La Côte le 24 mai 2004, se fonde sur la convention générale pour désigner l'arbitre chargé de traiter le litige. Il convient cependant de vérifier diverses questions ayant trait à l'arbitrabilité du présent litige. a) À teneur de l'art. 5 du concordat intercantonal, adopté le 27 mars 1969, sur l'arbitrage (ci-après CIA), l'arbitrage peut porter sur tout droit qui relève de la libre disposition des parties, à moins que la cause ne soit de la compétence exclusive d'une autorité étatique en vertu d'une disposition impérative de la loi. En présence d'un contrat relevant du droit privé, débouchant sur un contentieux de nature patrimoniale, on se trouve dans la règle en présence de droits relevant de la libre disposition des parties et susceptibles par conséquent d'être soumis à l'arbitrage. Si la convention ici en cause relève du droit privé, on voit mal quelle disposition légale impliquerait en l'espèce la compétence exclusive d'une autorité étatique. En d'autres termes, l'arbitrabilité de ce contrat ne soulèverait guère de difficultés. Il reste que les parties sont divisées sur le point de savoir si la convention générale relève du droit public ou au contraire du droit privé (sur cette question voir ch. II ci-après). Dans le premier cas, en effet, la question de l'admissibilité de l'arbitrage est controversée; plus exactement, une réponse positive n'est donnée que de manière extrêmement restrictive. En effet, l'arbitrage est un mode conventionnel de règlement des litiges par des particuliers (choisis directement ou indirectement par les parties) investis du pouvoir de trancher à la place des juridictions étatiques normalement compétentes (Lalive/Poudret/Reymond, *Le droit de l'arbitrage interne et international*, Lausanne 1989, No 1.2 ad art. 1). Or, en droit public, les règles de compétence ont généralement une portée impérative (dans ce sens, Thibault Blanchard, *Le partage du contentieux administratif entre le juge civil et le juge administratif*, thèse Lausanne 2005, p. 238 ss; voir également August Mächler, *Vertrag und Verwaltungsrechtspflege*, Zürich 2005, p. 586 ss). Il est d'ailleurs dans une certaine mesure

paradoxal que la collectivité publique confie à des particuliers la tâche de trancher des litiges relevant du droit public, alors même qu'il appartient au premier chef à d'autres organes de l'État d'assumer la juridiction administrative. Quoi qu'il en soit, le contentieux patrimonial de droit public est fréquemment soumis au régime de l'action (d'où l'application du principe de libre disposition) et, par le jeu de la théorie du fisc, il est parfois confié au juge civil ordinaire; tel est le cas dans le canton de Vaud où se trouve le siège du tribunal de céans (voir à ce propos art. 1er de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives). Dans cette mesure, il apparaît cohérent d'admettre en outre que ce type de litige puisse être soumis à l'arbitrage, tel qu'il résulte du concordat (dans ce sens, Mächler, op. cit., p. 601). On peut en effet interpréter cette règle attributive de compétence à la juridiction civile comme autorisant implicitement aussi l'arbitrage dans une telle cause (cela rejoint l'exigence formulée par l'auteur précité, p. 594, selon laquelle, en matière de droit public, le droit positif ne doit pas exclure l'arbitrage et doit même comporter une disposition qui l'autorise). Quoi qu'il en soit, la pratique a admis l'arbitrabilité dans divers cas de contentieux patrimonial relevant du droit public (même auteur, p. 593 s) et tout spécialement en présence de contrats de droit administratif (p. 610 s.; mais non s'agissant d'un contrat relatif au zonage: ZBl 1999, 547). On ajoutera que le Tribunal arbitral, voire l'autorité de recours, doit vérifier d'office le respect de l'art. 5 du Concordat (voir Lalive et al., No 5 ad art. 5 CIA; dans le même sens, Pierre Jolidon, Commentaire du Concordat suisse sur l'arbitrage, Berne 1984, p. 166 s.). Dans cette mesure, il s'agit d'une exception au régime découlant de l'art. 8 CIA. Il résulte en effet de cette dernière règle que les parties ont la charge de contester expressément la compétence du Tribunal arbitral, si elles entendent obtenir qu'il statue sur cette question; plus précisément, elles doivent à cet effet invoquer l'invalidité (totale ou partielle) de la convention d'arbitrage ou contester le contenu ou la portée de celle-ci (al. 1); elles doivent soulever cette exception d'incompétence préalablement à toute défense sur le fond (al. 2). Ce régime s'écarte de celui de l'art. 24 al. 2 PCF et il l'emporte sur cette dernière disposition, la PCF n'étant applicable au présent litige qu'à titre supplétif (dans ce sens, Lalive et al., No 2 ad art. 8 CIA et Jolidon, p. 183 s.; contra ATF 96 I 338 consid. 2 = JT 1972 I 27 et JT 1981 III 78). b) Par ailleurs, il convient de distinguer la question de la validité de la clause compromissoire de celle de l'éventuelle nullité du contrat lui-même (comme on le verra plus loin, les demandeurs font précisément valoir la nullité - partielle à tout le moins - de la convention générale). Il est en effet admis que le Tribunal arbitral, constitué conformément à la convention, est habilité à vérifier la validité de la convention qui l'institue et, cas échéant, à en constater la nullité (sur le départ à opérer entre les deux questions, voir notamment Mächler, p. 577 s. et les références; voir en particulier ATF 88 I 100 = JT 1963 I 158). c) En l'occurrence, la question de l'arbitrabilité du présent litige doit recevoir une réponse positive pour les motifs évoqués ci-dessus (lit. a); on doit au surplus réserver les aspects qui relèvent du fond. En effet, l'admissibilité de l'arbitrage peut être retenue ici, la voie contractuelle, de droit privé ou de droit public, ayant été suivie. Mais, cette première réponse ne libère pas le juge-arbitre de la tâche d'examiner, sur le fond, si la voie du contrat était ouverte s'agissant des clauses litigieuses; il n'est en effet pas évident de régler des problèmes connexes au zonage ou portant sur des contributions publiques par voie de convention. (...) II. La nature juridique - de droit public ou de droit privé - de la convention générale

E. 3

Les parties sont divisées en premier lieu sur la nature de la convention générale qu'elles ont souscrite; pour les demandeurs, il s'agit d'un contrat de droit administratif, alors que la

défenderesse soutient principalement qu'il s'agit d'un acte de droit privé. On examinera en premier lieu la méthode permettant de distinguer contrats de droit privé et de droit public, ainsi que les critères permettant d'opérer cette distinction. Ce n'est que dans un second temps que l'on mettra ces éléments en application dans le cas particulier. a) aa) La première question à résoudre ici peut être rattachée à celle de la distinction entre droit public et droit privé. Dans cette approche très générale, doctrine et jurisprudence recourent à diverses méthodes. En substance, la première consiste dans un emploi cumulatif de divers critères de distinctions (critères des sujets, de la subordination, des intérêts, notamment; à ces critères principaux s'ajoutent encore des critères secondaires); on recourt alors simultanément à ces différents critères (tout au moins à ceux qualifiés de principaux) pour dégager la solution appropriée au cas d'espèce (voir à titre d'exemple André Grisel, *Traité de droit administratif*, 1984, p. 106 ss; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2e éd. Berne 2005, p. 110 ss et ATF paru in ZBl 1997, 410). D'autres auteurs, ainsi que d'autres arrêts retiennent plutôt qu'il convient de déterminer dans chaque cas particulier quel est le critère de distinction (choisi dans la liste évoquée plus haut) le plus approprié pour qualifier la relation juridique en cause (dans ce sens Moor I 131 ss; ATF 120 II 412, spéc. p. 414). bb) S'agissant toutefois de procéder à la qualification d'un contrat, la doctrine (même celle qui penche pour une approche éclectique des critères à appliquer) retient qu'il convient de s'attacher à l'objet réglé par le contrat; l'accord doit en conséquence être considéré comme relevant du droit public lorsqu'il a pour objet l'accomplissement d'une activité d'intérêt public et au contraire de droit privé lorsqu'il répond à des fins privées; c'est donc le critère des intérêts (voir le critère fonctionnel) qui est décisif ici (dans ce sens, voir Grisel, *op. cit.*, p. 446 ss; Häfelin/Müller/Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Zürich, 5e éd. 2005, No 1058; Tschannen/Zimmerli, *op. cit.*, p. 308 s.; Moor II 363 ss). C'est donc ce dernier critère que l'on va développer ci-après; dans le contrat de droit administratif, comme dans celui de droit privé, les parties traitent sur un pied d'égalité, de sorte qu'il n'est pas adéquat d'utiliser - comme le suggère la défenderesse - le critère de la subordination, auquel on recourt fréquemment dans d'autres contextes pour opérer le départ entre droit public et droit privé. Il y a contrat de droit administratif lorsque l'objet du contrat est régi par le droit public, par quoi il faut entendre la prestation déterminante ou la prestation caractéristique de l'acte bilatéral. Ainsi, dans l'hypothèse de l'engagement d'un agent public, c'est la prestation de travail fournie par ce dernier qui est spécifique; le contrat relève alors du droit public lorsque cette prestation est régie par le droit public. De manière générale, l'objet du contrat est soumis au droit public lorsqu'il met en jeu directement l'intérêt public parce qu'il a pour objet l'exécution d'une tâche publique, l'utilisation d'une dépendance du domaine public ou encore parce qu'il implique l'octroi au cocontractant de prérogatives de puissance publique. En particulier, l'on se trouve dans la première catégorie d'hypothèses lorsque le contrat met à la charge de l'administré des prestations qui servent directement à la réalisation d'une tâche publique (sur tous ces points, Pierre Moor, *op. cit.* II, p. 363 ss.); cet auteur cite à ce propos l'exemple des conventions d'équipement passées par les collectivités locales avec des promoteurs, notamment dans le contexte de la réalisation de plans de quartier (p. 365 s., ainsi que les exemples cités en note 52; Klein, *op. cit.* [Frank Klein, *Die Rechtsfolgen des fehlerhaften verwaltungsrechtlichen Vertrags*, thèse Zürich 2003], p. 38 ss et références citées; ATF 102 II 55, spéc. 57). Par ailleurs, le contrat par lequel une autorité accorde à un particulier un régime spécial qui se substitue à une solution découlant usuellement d'une décision unilatérale doit lui aussi être qualifié de contrat de droit administratif; il en va ainsi des arrangements fiscaux, dans les rares cas où ceux-ci sont admis (Moor, *op. cit.*, p. 365).

b) aa) Dans le cas d'espèce, la convention générale comporte des éléments que la jurisprudence attribue en l'état clairement au droit public. En effet, les demandeurs assument, sur la base de l'acte précité, l'obligation de réaliser les équipements «privés», à savoir l'ensemble des éléments relevant de l'équipement technique au sens de l'art. 19 LAT et compris dans le périmètre du plan; la jurisprudence qualifie en effet de tels actes comme des contrats de droit administratif (Moor, op. cit. p. 365 s. et les arrêts cités en note 52, déjà évoqués plus haut). Cet aspect ne fait au demeurant pas l'objet du présent litige. La convention porte également sur des éléments d'équipement à réaliser en dehors du périmètre du plan, mais liés à ce dernier (canalisations, raccordements au réseau d'égouts, notamment; la convention parle à ce propos d'infrastructures publiques, dans l'annexe 1 à la convention générale). Peu importe en l'occurrence que la convention ait opéré une distinction entre «équipements privés» et «infrastructures publiques»; ces éléments font aussi partie de l'équipement technique au sens de l'art. 19 LAT (à cela s'ajoute la réalisation d'une garderie, soit un élément d'équipement socioculturel, inclus dans les «équipements privés» et non contesté). On observe ici qu'il n'est guère possible de séparer ces deux aspects pour retenir que la partie de la convention relative aux « équipements privés» relève d'un contrat de droit administratif (selon la jurisprudence évoquée plus haut), alors que, en tant qu'elle concerne les infrastructures publiques, elle devrait être attribuée au droit privé. Une scission du contrat selon cette ligne de partage n'est pas soutenable. Il faut noter que les engagements pris par les demandeurs en relation avec cette seconde catégorie d'équipements ne sont pas contestés non plus, (...). bb) Par ailleurs, la convention générale porte sur la mise à la charge des demandeurs d'une «taxe de base» - litigieuse - arrêtée à Fr. 2 865 617.-; la convention opère ensuite une déduction de Fr. 1 395 617.- «pour tenir compte de l'intérêt communal à l'extension harmonieuse de ce quartier», (chiffre III de la convention générale, p. 5). Sont encore contestées des cessions gratuites de terrain que les demandeurs se sont engagés à effectuer en faveur de la commune; même si cette dernière prestation doit intervenir en nature, elle ne diffère pas, dans son fondement, de la taxe évoquée ci-dessus (...). Quoi qu'il en soit, la taxe de déclassement en question (qui s'élève à près de trois millions de francs), apparaît comme une contribution prélevée par la Commune de D en relation avec la plus-value découlant pour les propriétaires intéressés du classement de leur bien-fonds en zone constructible. L'accord ne porte donc pas à proprement parler sur le zonage lui-même, mais bien sur ses conséquences financières pour les propriétaires des terrains compris dans le plan de quartier; indépendamment de l'admissibilité ou non du procédé, qui sera examinée plus loin, force est de constater qu'il s'agit là d'une convention portant sur le prélèvement d'une contribution de plus-value que la défenderesse elle-même rattache à l'art. 5 LAT, donc au droit public. Ce second aspect de la convention relève donc lui aussi du droit public. Dans la mesure où l'on mettrait l'accent sur la notion de contribution aux infrastructures publiques, soit sur le fait que cette prestation est destinée à entrer dans la caisse générale de la commune, sans affectation particulière, de sorte qu'elle va financer les tâches générales de cette collectivité publique, l'on se trouverait alors en présence, non plus d'une contribution causale, mais bien plutôt abstraite (caractéristique pour un impôt); le contrat devrait alors être considéré comme un arrangement fiscal, relevant, comme on l'a vu plus haut, lui aussi du droit public. cc) (...) dd) Pour étayer la nature de droit privé de la convention, la défenderesse insiste encore sur le fait que la prestation attendue de la Commune de D consistait dans un soutien que la municipalité devait fournir aux demandeurs dans les démarches de ces derniers tendant à l'adoption du plan de quartier. On relève cependant ici que la convention générale ne mentionne pas ce soutien, à juste titre

d'ailleurs; l'art. 67 LATC (sur lequel on reviendra au c. 4a) donne à la municipalité la compétence de prendre l'initiative d'un plan de quartier (al. 1) ou d'en établir un, en présence d'une demande de propriétaire du périmètre concerné (al. 2). Il s'agit là clairement d'une tâche publique que lui confie le droit positif. En conséquence, les mesures qu'elle prend dans ce cadre ne sauraient être considérées comme des prestations susceptibles de relever d'une convention de droit privé. c) En conclusion, les volets de la convention générale ici litigieux relèvent du droit public. Il s'agit essentiellement des clauses portant sur des contributions de plus-value, voire des impôts, ainsi que des cessions de terrain, qui, même si elles sont effectuées en nature, doivent recevoir la même qualification (...). Ces aspects ne peuvent prendre place que dans un contrat de droit administratif. Cette conclusion s'impose si l'on suit la thèse du Tribunal fédéral qui autorise une qualification distincte des différents éléments d'une convention (ATF 112 II 107 déjà cité). Au demeurant, même si l'on exige une appréciation globale, comme le suggèrent certains auteurs (notamment Moor, op. cit., p. 367), les éléments relatifs aux équipements (pour reprendre les termes de la convention générale «les infrastructures publiques» et les «équipements privés»; peu importe dans cette approche que ce dernier aspect ne soit pas contesté: il doit néanmoins entrer en considération lors d'une appréciation globale de la nature - de droit public ou de droit privé - de la convention générale), ainsi que la contribution aux infrastructures publiques présentent un caractère prépondérant, ce qui conduit à qualifier de public l'ensemble de l'acte et, par voie de conséquence, les points ici litigieux également. La défenderesse relève elle-même que la convention générale n'a pas pour objet le zonage en lui-même, tel qu'il découle du plan de quartier; selon elle, l'adoption de ce plan ne constitue qu'un «objet indirect» de ce contrat. La jurisprudence exclut d'ailleurs que le zonage fasse l'objet de solutions contractuelles (ATF 122 I 328, spéc. p. 334); c'est donc à raison que les parties n'ont pas inclus cet aspect dans la convention générale. Il reste que l'adoption du plan de quartier était étroitement liée aux conventions souscrites par les demandeurs, la première constituant en effet une condition à l'entrée en vigueur des secondes. La défenderesse fait valoir au surplus que le législatif communal n'a pour sa part ratifié le plan de quartier que dans la perspective d'une exécution des conventions par les demandeurs. La défenderesse souligne expressément qu'elle a exécuté ses obligations en relation avec l'adoption du plan (réponse, p. 98). Ce faisant, elle laisse entendre qu'elle a fourni la prestation due contractuellement, après quoi les demandeurs se refuseraient de leur côté à exécuter leur part du contrat. De la sorte, la défenderesse donne à l'adoption du plan de quartier la portée d'une obligation contractuelle, déjà exécutée; dans une telle lecture, cette dernière prestation redevient un objet, voire même un élément essentiel du contrat. Si l'on suivait cette dernière approche, la convention générale ne pourrait qu'être considérée comme un contrat relevant du droit public, puisqu'elle porterait sur le zonage (elle serait alors nulle, conformément à la jurisprudence évoquée plus haut: ATF 122 précité). Si l'on admet au contraire que le zonage ne constitue pas un élément essentiel du contrat, cela n'est pas de nature à renverser la qualification retenue ci-dessus, le lien étroit avec l'adoption du plan de quartier tendant au contraire à confirmer la nature de droit public de la convention générale (Waldmann/Hänni, op. cit. No 25 ad art. 5 LAT). III. L'irrégularité - partielle - du contrat, invoquée par les demandeurs

E. 4

Les demandeurs, on le rappelle, ne soutiennent pas que la convention générale serait nulle en son entier; la nullité ne frapperait, à leurs yeux, que certains éléments de cet accord. Les demandeurs critiquent les clauses qui leur imposent le versement de contributions aux

infrastructures publiques (ou taxes de déclassement; ci-après c. 5) (...). L'examen de la validité de la convention sur ces points suppose le rappel préalable de quelques notions et règles générales, avant d'aborder l'analyse de la convention elle-même (c. 5 ci-après). a) La convention ici en cause s'inscrit tout d'abord dans un contexte d'aménagement du territoire. Le secteur concerné se trouvait précédemment, pour l'essentiel, en zone intermédiaire; il s'agissait donc de terrains, selon l'art. 51 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC), dont la destination devait être définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier; on peut parler ici de terrains dont la constructibilité avait été différée dans le plan des zones. L'affectation ultérieure de tout ou partie de la zone intermédiaire à la construction peut être subordonnée à une opération de péréquation réelle; celle-ci implique de faire bénéficier l'ensemble des propriétaires de la zone intermédiaire de la plus-value résultant du nouveau zonage (la péréquation peut être réalisée notamment par le biais d'un remaniement parcellaire; voir art. 51 al. 3 LATC, qui prévoit également la possibilité d'une péréquation par voie conventionnelle). L'art. 67 LATC régit par ailleurs la procédure applicable à l'établissement d'un plan de quartier. La municipalité peut en prendre elle-même l'initiative (al. 1); elle est au surplus tenue d'établir un tel plan lorsque la demande en est faite par la moitié au moins des propriétaires du périmètre dont les immeubles représentent la moitié au moins de l'estimation fiscale totale de celui-ci et pour autant que les conditions de l'art. 66 LATC soient respectées; dans ce cas, la municipalité n'est pas liée par les propositions des propriétaires et elle peut notamment étendre ou restreindre le périmètre (al. 2). Il découle ainsi notamment de cette disposition que la municipalité, en tant qu'autorité compétente pour préparer les projets de plans d'affectation, a l'obligation d'entrer en matière sur une demande de modification de la planification existante tendant à l'adoption d'un plan de quartier, lorsque les conditions précitées sont remplies. Cette obligation la conduit dans la règle à élaborer un projet, soit à engager une procédure tendant à la révision du zonage existant (notamment par le biais d'un plan de quartier). Ce faisant, elle exerce une compétence qui lui est dévolue par la loi cantonale. b) aa) Selon l'art. 22 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT), l'autorité compétente - soit dans le canton de Vaud, la municipalité - ne peut délivrer une autorisation de construire que si la construction projetée est conforme à l'affectation de la zone (ce qui suppose que celle-ci est destinée à la construction; tel est le cas avec l'adoption d'un plan de quartier) et que le terrain en question est équipé. Cette dernière exigence renvoie à la notion d'équipement technique, telle qu'elle découle de l'art. 19 al. 1 LAT; elle recouvre l'existence de voies d'accès, adaptées à l'utilisation prévue, de conduites d'alimentation en eau et d'évacuation des eaux usées, ainsi qu'un raccordement au réseau électrique. Cette disposition prévoit une participation financière des propriétaires fonciers au coût de ces travaux (art. 19 al. 2 LAT; voir également al. 3 qui prévoit aussi la possibilité pour la collectivité concernée de permettre aux propriétaires fonciers de réaliser eux-mêmes des équipements; voir aussi art. 49 al. 1 LATC). En droit vaudois, l'équipement incombe aux communes (art. 49 s. LATC), qui doivent bien évidemment financer ces travaux. L'art. 50 LATC ne règle pas la question des frais d'équipement (sauf celle des équipements privés, traitée à l'al. 2), mais se borne à réserver à ce propos d'autres législations, dont la loi du 25 novembre 1974 sur l'expropriation (LEx, RSV 6.1, spéc. ses art. 125 à 133); mais cette loi est peu appliquée, contrairement à la loi du 30 novembre 1964 sur la distribution de l'eau ou la loi du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (RSV 721.31 et 814.31). bb) En outre, la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LIC) définit les

compétences que détiennent les communes quant aux contributions publiques qu'elle sont habilitées à percevoir. L'art. 1er de la loi comporte ainsi une liste exhaustive des impôts communaux susceptibles d'être prélevés (à cette disposition s'ajoute celle de l'art. 3bis de la loi, sans pertinence ici). Par ailleurs, l'art. 4 LIC réserve la faculté des communes de percevoir des taxes spéciales en contrepartie de prestations ou avantages déterminés ou de dépenses particulières; les taxes perçues sur la base de la loi sur la distribution de l'eau ou de la loi sur la protection des eaux contre la pollution entrent dans cette catégorie de prélèvements. Quoi qu'il en soit, il n'est pas exclu qu'un règlement communal (voir à ce propos art. 4 al. 2 LIC) constitue une base légale suffisante à la perception de telles taxes spéciales pour autant que ce dernier soit conforme aux droits fédéral et cantonal (dans ce sens ATF 122 I 305; v. aussi ATF 132 II 371, spéc. c. 2.5, 2.6 et 3). Les art. 1er et 4 LIC se réfèrent ainsi à des notions générales, soit l'impôt, d'une part, les contributions causales, d'autre part. L'impôt est une contribution due par un particulier indépendamment de toute contre-prestation étatique spécifique; on peut parler à son sujet d'une dette «abstraite». On y oppose les contributions causales, qui constituent la contrepartie d'une prestation ou d'un avantage particulier, appréciable économiquement, accordé par l'État à un citoyen déterminé; le versement de l'intéressé repose alors sur une contre-prestation étatique qui en constitue la cause (voir à ce propos par exemple Jean-Marc Rivier, *Droit fiscal suisse*, 2e édition 1998, p. 49). Les contributions causales regroupent par ailleurs diverses catégories: la taxe ou l'émolument, qui constitue le prix d'une prestation ou d'un service étatique particulier, la charge de préférence, mise à la charge de personnes qui profitent de façon spéciale d'avantages étatiques (tel que celui découlant de la construction d'une route) ou encore la taxe de remplacement, prélevée auprès de citoyens dispensés d'un devoir public (la taxe d'exemption du service militaire par exemple; ici encore, Rivier, *op. cit.*, p. 49). En matière d'équipement, les collectivités intéressées prélèvent généralement soit des taxes, soit des charges de préférence (ou contributions de plus-value). Contrairement aux impôts, ces prélèvements reposent sur un lien particulier entre le contribuable et l'État, caractérisé par la prestation ou l'avantage étatique offert. La perception de contributions causales doit en outre respecter deux principes, soit celui de la couverture des coûts (l'ensemble des recettes dégagées par celles-ci ne doit pas dépasser le coût global consenti par l'État) et le principe de l'équivalence (le montant perçu doit se trouver dans un rapport raisonnable avec la prestation ou l'avantage dont bénéficie le contribuable). Lorsque ces principes ne sont pas respectés, l'on ne se trouve plus en présence de contributions causales, mais d'impôts mixtes (même auteur, p. 49). On notera encore que les collectivités publiques perçoivent parfois des impôts d'affectation (ou *Zwecksteuer*), fréquemment liés à certains coûts; il en va ainsi d'impôts qui servent spécifiquement à la couverture de certains types de dépenses, consentis soit dans l'intérêt de la collectivité dans son ensemble, soit en faveur d'une catégorie déterminée de personnes; Rivier cite à ce propos l'impôt ecclésiastique, l'impôt sur les carburants ou la taxe de séjour (p. 50 s.). La différence entre l'impôt d'affectation et la taxe causale réside dans l'absence de lien direct entre la prestation de l'État ou l'avantage procuré au contribuable et la contribution demandée à ce dernier. Il reste qu'il est parfois difficile de distinguer les contributions causales et les impôts spéciaux d'affectation liés à certains coûts (*Kostenanlastungssteuer*) destinés à financer des dépenses provoquées par des personnes déterminées ou qui profitent à celles-ci (sur ces différents points, voir Rivier p. 50 s.). Tel est le cas s'agissant de la taxe de séjour, qui est un impôt, mais aussi s'agissant de divers autres prélèvements abordés par la jurisprudence la plus récente (taxe incendie, ATF 122 I 305: il s'agit aussi d'un impôt; voir également ATF 124 I 289 et 122 I 61). La distinction

entre impôt et contribution causale entraîne avec elle des conséquences quant aux exigences découlant du principe de la base légale. En effet, ce dernier s'applique de manière rigoureuse en matière d'impôt, la loi formelle devant alors prévoir le sujet, l'objet et le barème de l'impôt. Au contraire, le principe de la réserve de la loi est assoupli en matière de contributions causales, en ce sens que la loi formelle n'a plus à prévoir le calcul de celles-ci, pour autant que s'appliquent les principes de la couverture des coûts et d'équivalence. On a vu que d'autres différences résultent encore, en droit vaudois, du régime découlant des articles 1er, 3bis et 4 LIC (cette dernière règle reprend d'ailleurs à son alinéa 4 le principe de l'équivalence). cc) L'art. 5 LAT charge le droit cantonal d'établir un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent des mesures d'aménagement (al. 1). Cette disposition, évoquée par les parties, vise notamment les plus-values importantes qui découlent de mesures fondées sur cette loi, la planification spécialement; on pense en particulier au classement d'un terrain, précédemment en zone agricole, dans une zone à bâtir. La disposition précitée implique en premier lieu une concrétisation dans la législation cantonale. Le prélèvement fondé sur l'art. 5 al. 1 LAT peut être perçu sous la forme d'une contribution de plus-value; dans ce cas, il ne s'agit toutefois pas d'une charge de préférence au sens usuel, car elle n'est pas liée aux coûts (autrement dit, elle échappe au principe de la couverture des coûts; ATF 105 Ia 137 et 121 I 142). Un tel prélèvement peut cependant être intégré également dans le régime de l'impôt sur les gains immobiliers (art. 12 al. 2 lit. e de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes; LHID, RS 642.14). Lorsque le législateur cantonal retient cette seconde solution, il est tenu par les exigences strictes découlant du principe de la réserve de la loi en matière d'impôt. S'il donne en revanche la préférence au régime d'une contribution de plus-value, la réponse est moins nette. Dans l'ATF 105 précité, le Tribunal fédéral a assimilé cette contribution, non liée aux coûts, à un impôt mixte; la qualification d'impôt conduit là aussi à une application stricte des exigences de base légale. Cependant, un tel prélèvement apparaît bien comme une contribution causale, de sorte que son régime pourrait se situer entre celui de l'impôt et celui des contributions causales ordinaires (dans ce sens, Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Berne 2006, No 22 ad art. 5 LAT; voir également Adrian Schneider, Der angemessene Ausgleich für erhebliche Planungsvorteile nach Art.

E. 5

al. 1 LAT, voir Waldmann/Hänni, op. cit., No 16 ss ad art 5 LAT). La défenderesse a invoqué encore l'art. 50 LATC à titre de base légale au prélèvement ici en cause, à tort. Cette disposition ne concerne en effet que les frais d'équipement et non les plus-values liées à l'aménagement. Par ailleurs, les contributions dues à ce titre (ou plus précisément sur la base d'autres dispositions légales ou réglementaires) sont perçues sous la forme de taxes ou de charges de préférence, et sont ainsi de nature causale. Rien dans ce texte n'autorise donc le prélèvement - très particulier - de contributions de plus-value non liées aux coûts. ee) La défenderesse fait encore valoir que la «contribution aux infrastructures publiques» repose sur un fondement de droit coutumier suffisant. On peut sans doute admettre comme établi l'existence d'un long usage dans ce sens, encore que celui-ci apparaisse comme fluctuant (s'agissant en particulier du calcul de cette taxe). Mais ce dernier doit en outre être considéré comme répondant à une obligation par les différents acteurs concernés, soit essentiellement les autorités communales, d'une part, les propriétaires fonciers, d'autre part. A cet égard, il semble que les notaires, officiers publics dans la région, aient considéré de tels prélèvements comme obligatoires. Il est difficile d'en dire autant des propriétaires

fonciers, qui peuvent s'être trouvés dans la même situation que les demandeurs, confrontés à une pression importante de l'autorité. Quant au Conseil d'État, il ne paraît pas considérer de tels prélèvements comme présentant un caractère obligatoire, cela faute de base légale (BGC janvier 1998, intervention Daniel Schmutz, p. 7374; le sentiment de quelques syndicats de la région, voire celui d'architectes-urbanistes, en l'occurrence I, n'est pas déterminant à cet égard). En d'autres termes, l'existence même d'un usage à caractère obligatoire, relatif à la «contribution aux infrastructures publiques», n'apparaît pas établi à satisfaction. On relève au surplus que le droit fiscal ne laisse aucune place à la coutume comme source de droit, sinon au titre d'un comblement de lacunes éventuelles; en tous les cas, il ne saurait être question d'admettre que la coutume peut constituer le fondement même d'obligations fiscales nouvelles (Blumenstein/Locher, op. cit. p. 19). d) La collectivité, lorsqu'elle procède par voie de contrat administratif, reste tenue au respect des principes fondamentaux du droit public, notamment celui de l'intérêt public et de la proportionnalité (v. ci-dessus c. 4 lit. c/bb et cc). Ce dernier principe peut d'ailleurs apparaître comme une compensation adéquate à l'assouplissement de la réserve de la loi en matière contractuelle. En particulier, l'autorité ne saurait obtenir le consentement de l'administré par la voie de pressions inadmissibles (voir, à titre d'exemple, Tschannen, op. cit. p. 314; Moor II p. 387 s. et I 370). aa) La collectivité qui conclut avec l'administré un contrat de droit administratif, dans le cadre duquel les prestations apparaissent comme équilibrées les unes par rapport aux autres, ne saurait être critiquée sous cet aspect. En l'occurrence, la convention porte notamment sur l'équipement au sens technique (elle parle ici d'infrastructures publiques, en annexe 1); les prestations promises par les demandeurs, qui ont trait aux coûts de celui-ci, apparaissent pleinement appropriées, car elles apparaissent étroitement liées à des problèmes d'aménagement du territoire découlant de la réalisation du plan de quartier. Il en va de même s'agissant des équipements qualifiés de «privés» (soit internes au plan de quartier) pris en charge entièrement par les demandeurs et leurs ayant-cause éventuels; on note encore que malgré les prestations mises à la charge de ces derniers, les taxes de raccordement au réseau de distribution d'eau, ainsi qu'aux canalisations d'eaux usées et d'eaux claires restent dues au surplus. bb) Quant aux «contributions aux infrastructures publiques», elles sont également dues en supplément; à l'analyse, cette prestation des demandeurs est versée sans contrepartie aucune (si l'on retient la qualification d'impôt, on peut parler d'une contribution «abstraite»; on se rapproche ici de la qualification retenue par le Tribunal administratif bernois, qui avait eu recours à la notion de reconnaissance de dette abstraite: JAB 1985, 315) ou est liée à la plus-value découlant de l'affectation des terrains en cause en zone à bâtir (on aurait ici une contribution causale, non liée aux coûts). Dans l'un comme dans l'autre cas, le problème subsiste: il s'agit en effet de savoir si l'autorité, compétente en matière de plan d'affectation, est autorisée à lier une décision d'affectation de terrains à un versement opéré par les bénéficiaires, le consentement de ces derniers n'étant obtenu qu'en faisant miroiter une décision favorable à cet égard (le mécanisme est d'ailleurs décrit de manière ramassée par Jean-Claude Mermoud, alors député, dans le passage cité plus haut sous lit. c/bb). On se souvient d'ailleurs que l'adoption du plan de quartier ne figure pas parmi les prestations dues par la commune selon les termes de cet acte. La défenderesse indique dans sa réponse que l'adoption du plan n'est qu'un objet indirect de la convention (non sans raison puisque l'ATF 122 I 328 exclut le procédé contractuel dans le domaine du zonage); elle affirme cependant que les demandeurs ont consenti l'obligation ici litigieuse, pour obtenir l'«appui stratégique et politique» de la municipalité en faveur de leur projet, afin de préparer le terrain auprès du pouvoir législatif communal (réponse, p. 80);

par ailleurs, la défenderesse relève que les demandeurs, s'ils n'avaient pas souscrit à cette obligation, n'auraient eu aucune chance d'obtenir l'adoption de ce plan de quartier (réponse, p. 97). Pour reprendre une formule tirée d'un arrêt du Tribunal cantonal vaudois (RDAF 2000 I 417), les demandeurs ont, par ce biais, payé «le prix de la bonne volonté» des autorités communales. L'autorité a la faculté de rendre des décisions en les assortissant de charges et de conditions, pour autant que celles-ci apparaissent comme revêtant un rapport suffisant et approprié avec l'objet de celles-ci. Lorsqu'un procédé contractuel est retenu, des exigences similaires peuvent être insérées dans la convention liant collectivité et administré. Dans un régime unilatéral, les charges ou conditions, à caractère exorbitant, ne peuvent pas être admises; dans un cadre contractuel, la solution doit être la même (c. 4 c/cc), bien qu'une souplesse accrue doive être acceptée. Dans le cas d'espèce, il n'apparaît pas qu'il y ait de rapport raisonnable entre l'adoption du plan de quartier et les «contributions aux infrastructures publiques» demandées, dont l'ampleur est considérable. Se pose ainsi la question de l'admissibilité de l'introduction des contributions aux infrastructures publiques, ici litigieuses, dans la convention générale; en d'autres termes, il s'agit de vérifier si ces dernières violent le principe examiné plus haut du «Koppelungsverbot». Mächler indique expressément que ce principe est respecté dans le cadre de la perception, par voie contractuelle, de montants visant à financer l'équipement (op. cit., p. 416 s.); en l'espèce, les contributions aux infrastructures publiques sont destinées au contraire à entrer dans la caisse générale de la commune défenderesse et augmentent ainsi les recettes fiscales ordinaires. En d'autres termes, ces prestations ne présentent aucun lien direct avec l'exécution de la tâche publique en cause, à savoir l'aménagement du territoire dans le périmètre concerné de «E». Cela apparaît d'ailleurs clairement si l'on considère que ces contributions constituent «le prix de la bonne volonté» des autorités de D. Il va d'ailleurs de soi qu'une prestation en argent remise à titre individuel à un fonctionnaire, afin d'obtenir sa bonne volonté dans une procédure, serait inadmissible (voir pénalement répréhensible). Une prestation versée à la collectivité elle-même, dans le but d'obtenir de celle-ci une position favorable dans un dossier, même si elle est moins critiquable, ne saurait néanmoins être admise; en effet, ce faisant l'autorité use de ses prérogatives de puissance publique, non plus dans l'accomplissement de sa tâche publique, mais pour s'enrichir, soit pour poursuivre un but relevant de l'intérêt financier de cette collectivité, ce qui lui est interdit (Moor I 409). e) Des considérations qui précèdent, il découle que la convention générale, en tant qu'elle prévoit une contribution aux infrastructures publiques, est viciée à plusieurs égards. (...) IV. Les conséquences des vices affectant la convention générale

E. 8

(...). a) aa) En droit privé, la solution repose sur l'application de l'art. 20 CO, la nullité pouvant être partielle. Selon le Tribunal fédéral, un contrat est illicite, au sens de la disposition précitée, lorsque son contenu est contraire au droit positif suisse, fédéral ou cantonal; tel est le cas lorsqu'il contrevient à la lettre ou au but d'une disposition légale (ATF 119 II 222, spéc. 224; voir au surplus Olivier Guillod/Gabrielle Steffen in Thévenoz/Werro, éd., Commentaire romand du Code des obligations I, Genève 2003, No 60 ad art. 19 et 20 CO). Le caractère illicite d'un contrat peut concerner son objet (ainsi la vente de drogues), sa conclusion même (la convention qui porte sur la commission d'un délit) ou encore le but poursuivi par les parties (le prêt visant à financer un trafic de drogues; sur ces points, voir les auteurs précités, No 61 ad art. 19 et 20 CO). En d'autres termes, le seul fait qu'un contrat viole une règle de droit ne conduit pas nécessairement à sa nullité; encore faut-il que le droit positif le prévoie ou que cette conséquence découle du

sens et du but de la disposition violée. Cette norme peut relever du droit privé, mais aussi du droit public fédéral ou cantonal (voir les auteurs précités, No 62 ad art. 19 et 20 CO; la même solution prévaut pour le contrat passé dans le but de tourner une interdiction légale, soit en cas de fraude à la loi: voir à ce propos Pierre Engel, *Traité des obligations en droit suisse*, 2e éd. 1997, p. 277). (...) (effets ex tunc de la nullité / choix entre nullité totale ou nullité partielle en présence de clauses viciées selon les règles du CO) bb) En droit public, le contrat de droit administratif apparaît comme une alternative à la décision. Or, s'agissant de cette dernière, l'existence de vices conduit soit à l'annulabilité, qui est la règle, soit à la nullité, qui est l'exception. Cependant, dans la mesure où le contrat de droit administratif n'est pas susceptible de recours, la sanction de l'annulabilité ne lui est guère transposable. La jurisprudence, en conséquence, applique par analogie aux contrats de droit administratif viciés le régime de la révocation des décisions; par exception et en présence de vices graves, elle retient au contraire la nullité du contrat (ATF 105 Ia 207, spéc. 210 s. et 103 Ia 505, spéc. p. 514; voir également Frank Klein, *Die Rechtsfolgen des fehlerhaften verwaltungsrechtlichen Vertrags*, thèse Zürich 2003, p. 173 s.). Or, la révocation des décisions implique une balance d'intérêts, entre l'intérêt public à l'application correcte du droit objectif et l'intérêt privé au maintien de la décision; transposé au contrat, ce modèle implique une pesée d'intérêts similaire. La jurisprudence a également admis qu'il était possible de corriger le vice afin de maintenir le contrat, en appliquant le principe de la volonté hypothétique des parties (ATF in ZBl 1989, 82, spéc. p. 90, où il s'agissait de la durée d'une concession de force hydraulique). Même si les solutions demeurent dans une certaine mesure incertaines, quelques points apparaissent aujourd'hui acquis. Ainsi, contrairement à ce qui prévaut en droit privé, la sanction de l'illicéité du contrat de droit administratif n'est la nullité qu'à titre exceptionnel; dans la règle, l'on ne retiendra que la révocation de cet acte, à l'issue d'une balance d'intérêts (dans ce sens voir Klein, op. cit., p. 173 et les références de jurisprudence et de doctrine; Moor, p. 393 s.). On rencontre cependant, spécialement dans la doctrine, des variantes ou des nuances par rapport au modèle qui vient d'être décrit. Ainsi, Pierre Moor admet-il cette solution dans l'hypothèse où la collectivité entend mettre fin au contrat pour un motif d'intérêt public, alors que la partie privée se prévaut du maintien de celui-ci; il l'écarte dans l'hypothèse inverse, soit celle où la partie privée fait valoir l'illicéité du contrat, alors que l'administration entend en obtenir l'exécution. Dans ce dernier cas, on ne saurait imposer à l'administré le résultat d'une pesée d'intérêts et la sanction devrait toujours être la nullité (op. cit., p. 394). D'autres auteurs admettent au contraire le mécanisme de la révocation fondée sur une balance d'intérêts dans l'une et l'autre hypothèse. Ils procèdent au surplus à une casuistique et proposent le plus souvent le remède de la révocation et, à titre exceptionnel, celui de la nullité du contrat. S'agissant tout d'abord de conventions viciées dès l'origine, ils distinguent plusieurs configurations; la première a trait au cas où le procédé du contrat n'est pas admissible; le contrat conclu néanmoins ne saurait être considéré comme nul, il n'est que révocable, pour autant qu'une conversion de l'acte n'apparaisse pas préférable. La révocation devrait prévaloir aussi pour le cas où le contrat a été souscrit par une autorité incompétente. S'agissant par ailleurs d'un contrat qui viole des normes impératives, il n'y a pas lieu à nullité, mais à révocation sur la base d'une pesée d'intérêts; ainsi, lorsque la violation est d'ordre secondaire, le principe «pacta sunt servanda» doit prévaloir, ce qui conduit au maintien du contrat. Peu importe, dans cette dernière hypothèse, que le contrat accorde des avantages à l'administré ou au contraire qu'il lui impose des obligations (sur tous ces points, voir Häfelin/Müller/Uhlmann, op. cit., No 1111 ss; dans le même sens, voir

Tschannen/Zimmerli, op. cit., p. 319 s.; Mächler, op. cit., p. 337 ss avec des solutions partiellement divergentes). La jurisprudence elle-même retient, dans ces cas de figure, la solution d'une révocation sur la base d'une pesée d'intérêts, qu'il s'agisse d'un contrat favorable ou au contraire d'une convention imposant des charges à l'administré (ATF 105 Ia 207, spéc. 211 et JAB 1996, 219, spéc. p. 228). cc) Il reste à examiner les conséquences de la révocation ou de la nullité du contrat de droit administratif; Pierre Moor (op. cit., p. 395; voir de manière très générale Klein, op. cit., p. 221 ss; Mächler, op. cit., p. 344 s.) suggère de se référer au droit privé, par exemple pour la question de la restitution des prestations déjà effectuées, mais il ne développe pas ce point de vue. Le même auteur retient par ailleurs que la révocation des décisions administratives ne déploie dans la règle que des effets ex nunc (op. cit., p. 339, cela même si le vice existait dès l'origine; contra sur ce dernier point Häfelin/Haller/Uhlmann, op. cit., No 1048 ss). La jurisprudence sur cette question est rare. Il faut cependant noter que celle-ci tend à retenir, s'agissant de la révocation d'arrangements fiscaux viciés, que celle-ci intervient ex nunc uniquement (ATF 57 I 359; 70 I 136 et ZBl 1944, 92; voir également Béatrice Weber-Dürler, *Vertrauensschutz im öffentlichen Recht*, Bâle 1983, p. 224 et les références citées note 47; v. aussi Imboden/Rhinow, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, No 46 B. V e, qui retiennent cette solution de manière générale pour les contrats de droit administratif viciés); le premier auteur cité rattache cette solution, reconnue depuis longtemps, à la protection de la confiance liée au contrat (dans le même sens JAB 1996, 219). b) aa) Le juge-arbitre se rallie ici aux solutions dégagées par la jurisprudence, s'agissant de la première étape du raisonnement. Il apparaît en effet que le particulier, lié à l'administration par un contrat, doit être protégé dans sa situation mieux encore que ne le serait celui qui n'est bénéficiaire que d'une décision; cela conduit à ne retenir la nullité du contrat qu'à titre exceptionnel, la révocation de celui-ci devant être la règle (sur cette protection particulière du cocontractant, voir par exemple Weber-Dürler, op. cit., p. 220; Klein, op. cit. p. 118). Cette solution s'impose d'abord, il est vrai, lorsque l'administré entend se prévaloir du maintien du contrat qui lui est favorable. Cependant, il n'y a pas de motif décisif de s'écarter de cette solution dans l'hypothèse inverse (ATF 105 Ia 207, spéc. 211); il ne faut en effet pas perdre de vue que la révocation du contrat implique une balance des intérêts; dans le cadre de celle-ci, il est parfaitement possible de tenir compte de la situation particulière d'un administré qui fait valoir l'illégalité du contrat. Dans l'une et l'autre hypothèses, ce dernier doit de toute manière pouvoir partir de l'idée que la collectivité publique qui passe un contrat avec lui le fait en conformité avec la loi. bb) Par ailleurs, le juge-arbitre retient que la jurisprudence arrêtée en matière d'arrangements fiscaux, relative aux conséquences à tirer d'une révocation d'un tel acte, peut être retenue ici comme base de travail. Elle conduit à ne pas remettre en cause des relations contractuelles anciennes (et les prestations éventuelles échangées sur cette base), mais ne vise que l'avenir. Sans doute, les arrêts en question visaient au premier chef le cas d'accords offrant des avantages au contribuable; on pourrait cependant imaginer l'hypothèse inverse d'accords fiscaux prévoyant une imposition minimale, supérieure à ce qui résulterait de l'application ordinaire de la loi; il apparaît admissible, au regard notamment des exigences de sécurité du droit, de n'admettre là aussi qu'une portée pour l'avenir de la révocation du contrat (dans ce sens JAB 1996, 219; pour un autre exemple, dans lequel la validité elle-même de l'accord n'a pas été abordée, v. TA VD arrêt du 18 décembre 1997, FI.1997.0136). La solution précitée peut être étendue plus généralement à d'autres types de contrats (dans ce sens Imboden/Rhinow, op. cit., No 46 B. V.e); elle n'est d'ailleurs pas ignorée du droit privé lui-même s'agissant de relations

contractuelles durables (voir ci-dessus lettre a/aa). Il convient ainsi de retenir sur ce point la thèse de la défenderesse, hostile à une révocation avec effet ex tunc. c) En l'occurrence, l'on n'a pas décelé de motifs de nullité du contrat ici en cause. Celui-ci présente néanmoins certains vices, susceptibles de conduire à sa révocation. Cela étant, il convient de procéder à la balance d'intérêts nécessaire dans ce cas. En l'occurrence, la défenderesse prétend au maintien du contrat; elle fait à cet égard valoir essentiellement des intérêts d'ordre financier, à savoir l'obtention du paiement des contributions d'infrastructures. Pour leur part, les demandeurs invoquent les vices du contrat et se placent ainsi du côté de l'intérêt public à une exacte concrétisation du droit objectif. aa) La jurisprudence est ici extrêmement claire: lorsqu'il y a lieu d'opérer une balance d'intérêts, l'intérêt fiscal invoqué par la collectivité n'est pas un motif suffisant pour fonder la révocation d'une décision (ATF 103 Ib 241, spéc. 244). Cette solution est transposable à la situation où la collectivité entend s'opposer à la révocation d'un contrat précisément dans un but fiscal; un tel intérêt ne suffit pas non plus - à l'inverse en quelque sorte - à maintenir le contrat (JAB 1996, 219, spéc. 228 ss). bb) Comme en matière de décision administrative, la sécurité du droit doit prévaloir en principe et par conséquent empêcher la révocation du contrat lorsque la partie qui serait lésée par celle-ci subirait de ce fait un préjudice irréparable (voir, en matière de décisions, Moor, op. cit., p. 334 ss; dans le même sens, JAB 1996 précité, p. 228). S'agissant de décisions, la réflexion se porte essentiellement sur la situation de l'administré qui a fait usage, en tout ou partie, de la décision qui lui a été adressée, par exemple d'un permis de construire. Il s'agit de déterminer le moment à partir duquel l'intéressé a pris des dispositions irréversibles, entraînant pour lui un préjudice difficilement réparable. Tel est le cas du constructeur qui, sur la foi d'une autorisation de bâtir, procède à la démolition du bâtiment existant sur le fonds (on ne parle pas, en revanche, de dispositions irréversibles, lorsque celui-ci se borne à de simples actes préparatoires à la construction; Moor, ibid. p. 335). Cette analyse n'est pas aisée à transposer au cas d'un contrat de droit administratif. Il paraît difficile de retenir l'existence d'un préjudice irréparable, alors même que sont envisageables, après la révocation du contrat ou la constatation de sa nullité, des voies de restitution des prestations échangées, voire des actions complémentaires en dommages et intérêts (sur ces questions, voir Klein, op. cit., p. 221 ss). Quoi qu'il en soit, la défenderesse fait valoir à cet égard essentiellement le fait que la conclusion du contrat l'a amenée à adopter le plan de quartier «E»; il faudrait voir là précisément un préjudice irréparable. Le juge-arbitre ne peut cependant pas suivre la défenderesse sur ce terrain. En effet, le législatif communal a régulièrement adopté le plan précité, qui a été approuvé par l'autorité cantonale; il est enfin actuellement en cours d'exécution. Ce plan est donc réputé conforme au droit, de sorte que, sur le plan juridique, on ne voit guère qu'il puisse être à l'origine d'un préjudice; en l'absence de dommage, la question de son caractère irréparable ou non ne se pose pas. Il est sans doute exact que le plan donne naissance à de nouvelles obligations pour la commune, notamment des obligations en matière d'équipement au sens technique du terme; les demandeurs ont néanmoins pris à leur charge les frais qui en découlent. L'afflux de nouveaux habitants sur le territoire de la Commune de D est de nature à augmenter également les charges générales de la commune, en matière scolaire, de routes ou encore de police, notamment. Il n'est pas possible de voir là l'existence d'un préjudice irréparable, de telles charges devant être couvertes en effet par les recettes générales de la commune, dans le cadre de l'application des lois fiscales. La commission du conseil communal, chargée de l'examen du plan de quartier, avait d'ailleurs mis en évidence, sur la base de pronostics, le fait que l'arrivée de nouveaux habitants liée à ce plan dégagerait plutôt des recettes

supplémentaires que des charges nouvelles (voir à ce propos le rapport de cette commission, p. 1100 de la défenderesse, spéc. p. 14 à 18; ce document évoque par exemple des recettes nettes régulières de Fr. 100 000.- par année, compte non tenu d'un impôt foncier estimé lui aussi à Fr. 100 000.- par année). Entendu comme témoin, le syndic J a affirmé au contraire que, en l'absence des contributions aux infrastructures publiques, les nouveaux habitants du quartier «E» entraîneraient pour la commune des charges nouvelles, mais cette allégation n'est pas documentée, de sorte qu'elle ne paraît pas suffisante à contredire la pièce précitée. On notera à cet égard que l'adoption du plan de quartier précité, qui résulte de l'exercice de leurs compétences par les autorités communales, n'est pas une prestation contractuelle; elle n'est d'ailleurs pas incluse à ce titre dans le contrat, où elle n'apparaît qu'à titre de «condition» (ou de décision réservée; pour être plus précis, il s'agit d'une condition suspensive, au sens de l'art. 151 al. 2 CO, appliqué par analogie). Sans doute, l'existence de ce contrat a-t-elle été décisive dans le cadre du vote du législatif communal pour l'adoption du plan de quartier; au cas où la convention générale ici en cause serait révoquée partiellement, il apparaîtrait après coup que ce vote est lui-même fondé sur une base erronée (pour un autre exemple de modification du plan des zones liée à un contrat de droit privé, v. TA VD, arrêt du 23 janvier 1997, AC.1995.0312). Cependant, on ne saurait voir là l'existence d'un préjudice irréparable au sens couramment retenu par la jurisprudence en matière de révocation de décisions. cc) La défenderesse invoque encore la mauvaise foi des demandeurs. On notera tout d'abord qu'une telle circonstance intervient bien dans la balance des intérêts à opérer ici (s'agissant de la révocation des décisions, voir Moor, II 327 s.; cet élément peut même influencer en outre sur les effets de la révocation, même auteur, p. 339). Cette solution apparaît transposable au contrat de droit administratif, qui repose sur une relation de confiance qualifiée. aaa) La défenderesse allègue en substance que les demandeurs, au moment de la signature en 1997 de la convention générale, voire ultérieurement, connaissaient l'irrégularité du contrat et se réservaient la possibilité d'en contester la validité par la suite. Dans la mesure où l'exécution de la convention générale était affectée de conditions suspensives, on doit se placer au moment de l'avènement de celles-ci pour examiner son caractère illicite ou non (voir à ce propos Engel, op. cit., p. 857: pour cet auteur, c'est en effet à ce moment qu'il faut se placer pour vérifier s'il y a impossibilité originaire de la prestation, soit un autre cas visé à l'art. 20 al. 1 CO; ce raisonnement est transposable au cas de l'illicéité). On peut donc imaginer que la mauvaise foi des demandeurs ait pris naissance après la signature de la convention, mais avant l'entrée en force du plan de quartier, le 20 avril 2001, date de son approbation par le Conseil d'État. Au cours de l'instruction, divers témoins de la défenderesse (son syndic J, l'agent immobilier K, le préfet L) ont exprimé leur soupçon que les demandeurs avaient connaissance du caractère illégal de la convention générale; le témoin M s'exprime quant à lui en sens contraire. Les soupçons en question sont liés essentiellement à quelques éléments. Tout d'abord, contrairement à l'usage prévalant dans le secteur immobilier (usage allégué par la commune), les demandeurs, lorsqu'ils ont aliéné des terrains tout d'abord dans le plan de quartier «H» (en 2001), puis dans le plan de quartier «E» (en 2002), ont conservé à leur charge les contributions d'infrastructures publiques, au lieu de les reporter sur les acheteurs. Par ailleurs, le demandeur C aurait manifesté à plusieurs reprises des réticences avant, comme après la signature de la convention générale. Le juge-arbitre constate tout d'abord, s'agissant de la vente des terrains sis «H», que B a certes gardé à sa charge les contributions aux infrastructures publiques; cependant, elle s'est acquittée du montant en question le jour de la signature de la vente, soit le 6 novembre 2001. Cela tend à démontrer

que l'intéressée, à cette dernière date, postérieure à l'entrée en vigueur du plan ici en cause, n'entendait pas mettre en doute la validité de clauses contractuelles prévoyant des contributions aux infrastructures publiques (clauses similaires dans les deux plans de quartier). Il est vrai que, lorsque la défenderesse a fait valoir l'indexation des charges foncières dans le cadre du plan de quartier «H», cela par la voie d'une action devant le juge-arbitre désigné à cet effet, la demanderesse s'est interrogée sur la licéité de ce procédé; elle a consulté à cet effet le professeur Piotet. Selon ce dernier, B et plus précisément son conseil, N, étaient de bonne foi: autrement dit, celui-ci était visiblement surpris des conclusions de l'avis de droit du professeur Piotet, qui retenaient l'invalidité - non pas tant de l'indexation que - des charges foncières elles-mêmes. Ce n'est en outre qu'à la suite de cet avis de droit que l'avocat N s'est posé la question de la validité de la convention générale elle-même (soit à compter du 24 juin 2002). Ce témoignage - qui apparaît crédible au juge-arbitre - infirme donc le soupçon d'une préméditation des demandeurs en relation avec la validité de la convention générale (le procédé relèverait sans doute, s'il était avéré, de la mauvaise foi; il s'apparenterait en effet à l'attitude du contractant qui manifeste son accord, mais en l'assortissant d'une réserve mentale; sur cette notion, Engel, op. cit., p. 223). Quant aux réticences de C, elles sont sans doute établies, mais elles n'ont pas trait à la validité au plan juridique de la convention générale; lors de son audition, ce dernier a en effet confirmé le sentiment qu'il avait lors des négociations que la commune mettait à profit sa position pour obtenir de lui des concessions qu'il jugeait excessives. Un tel sentiment ne saurait être assimilé à la connaissance du caractère irrégulier en droit de la convention générale. Il découle ainsi de l'administration des preuves que les soupçons énoncés par la défenderesse ne peuvent pas être considérés à l'issue de l'instruction comme des faits établis. (...) dd) Il apparaît ainsi que la défenderesse n'a pas pris des dispositions irréversibles, débouchant sur un préjudice irréparable; elle fait valoir uniquement des motifs relevant de l'intérêt fiscal pour s'opposer à la révocation des clauses litigieuses de la convention générale. En conséquence, en l'absence de mauvaise foi des défendeurs, il convient de retenir que les clauses critiquées ici de la convention générale doivent être révoquées. ee) On a retenu ci-dessus (c. 8 b/bb) que la révocation, à l'instar des solutions qu'a dégagées la jurisprudence à propos des arrangements fiscaux, devait déployer uniquement des effets ex nunc. aaa) Il en découle en principe que les versements déjà opérés par les demandeurs n'auraient pas à être restitués; on rappelle que ces montants s'élèvent à Fr. 1 404 252.- pour B et à Fr. 243 987.- pour C. Il sied de relever cependant que la conclusion qui précède ne vaut que pour les sommes qui ont été versées sans réserve par les demandeurs. Tel est le cas d'une partie des sommes précitées, à savoir celles qui concernent les contributions aux infrastructures publiques, à l'exclusion d'une part de 20%, liée à l'indexation des charges foncières (pièce 41, 42 et 44 des demandeurs; Faits, E/a). En d'autres termes, si le montant ordinaire des contributions aux infrastructures publiques a bien été versé volontairement, au sens de l'art. 63 al. 1 CO appliqué par analogie, tel n'est pas le cas des sommes correspondant à l'indexation des charges foncières. Ces dernières n'ont été payées que sous réserve de l'issue de la présente contestation (même si, le 16 décembre 2002, le présent procès n'était pas encore noué). Force est dès lors de retenir que l'invalidation des clauses de la convention générale concernant les contributions aux infrastructures publiques, en tant qu'elle sortit des effets ex nunc, s'étend aux deux réserves de 20% évoquées ci-dessus, soit Fr. 234 042.- pour B et Fr. 40 664.- pour C. Il en découle que le montant de Fr. 40 664.- doit être restitué à C, alors que la défenderesse devra verser la somme de Fr. 234 042.- à la Fondation A et B, conformément aux conclusions figurant dans la réplique du 30 juin 2005. bbb) On se

souvent que la portée économique des cessions de terrain prévues par la convention générale n'est pas très claire (voir ci-dessus consid. 7 [Non reproduit dans la présente publication]). Dans l'une des deux hypothèses envisagées, ces cessions constituent des modalités de paiement des contributions aux infrastructures publiques; dans ce cas, la révocation des clauses relatives aux contributions emporte avec elle celle des cessions gratuites elles-mêmes. Cela conduit au rejet des conclusions de la défenderesse tendant à l'exécution de ces cessions, sans qu'il soit nécessaire de s'étendre plus avant sur les moyens soulevés par les parties à ce sujet. Dans l'autre hypothèse évoquée, les cessions présentent des vices similaires à ceux qui affectent les contributions publiques elles-mêmes et doivent être révoquées pour le même motif. ccc) (...) ddd) Les demandeurs contestent également les actes constitutifs de charges foncières en garantie des contributions aux infrastructures publiques. Ces actes constituent des accessoires des contributions précitées et, dans cette mesure, ils doivent être «révoqués» également (art. 114 al. 1 CO par analogie); certes, la convention générale est-elle privée d'effet pour l'avenir seulement, mais, précisément, il n'y a pas matière à garantir les paiements déjà effectués par le passé. Les conclusions présentées dans ce sens par les demandeurs doivent ainsi être accueillies elles aussi. (Arbitrage, 26 juin 2007, Demande B et C c. Commune de D)

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