

N° affaire: AC.2004.0083
Autorité., Date décision: TF, 07.02.2006

Juge:

Greffier:

Publication (revue juridique):

Ref. TF: 1P.528/2005

Nom des parties contenant: Municipalité de Bassins c/ QUIBLIER François
et Chantal et TA

AUTONOMIE COMMUNALE
DOMMAGE IRRÉPARABLE
RECOURS DE DROIT PUBLIC
CONDITION DE RECEVABILITÉ
DÉCISION INCIDENTE
DÉCISION DE RENVOI

OJ-87-2

Résumé contenant:

Dans ses considérants, qui invitent la municipalité à mettre à l'enquête un projet de construction sur lequel elle refusait d'entrer en matière, le TA paraît trancher définitivement différentes questions relatives à la conformité de la construction projetée. La commune peut donc se sentir entravée dans son pouvoir d'appréciation et contrainte d'adopter, dans la nouvelle décision qu'elle est appelée à rendre, une position qu'elle ne pourra pas contester; il en résulterait pour elle un préjudice irréparable. De ce point de vue le recours de droit public est recevable.

1P.528/2005 /col

Arrêt du 7 février 2006
Ire Cour de droit public

MM. les Juges Féraud, Président,
Aemisegger et Fonjallaz.
Greffier: M. Rittener.

Commune de Bassins, 1269 Bassins,
recourante, représentée par Me Benoît Bovay, avocat,

contre

les époux A. _____,
intimés,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

procédure d'autorisation de construire,

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de
Vaud du 24 juin 2005.

Faits:

A.

Les époux A. _____ sont copropriétaires, sur le territoire de la commune de Bassins, de la parcelle n° 114 du registre foncier, sise à proximité immédiate d'un ancien prieuré clunisien (l'église de Bassins). Selon le plan d'extension communal, la partie nord-est de cette parcelle est située en zone village, la partie nord-ouest en zone de verdure et la partie sud-est en zone d'utilité publique.

Par courrier du 15 janvier 2004, les époux A. _____ ont demandé à la Municipalité de Bassins (ci-après: la municipalité) de les renseigner sur les démarches à entreprendre pour obtenir l'autorisation d'installer une piscine préfabriquée dans la partie de leur jardin sise en zone village, à proximité du bâtiment d'habitation existant. Afin de tempérer l'eau de cette piscine, ils souhaitaient également poser des panneaux solaires sur le toit du garage jouxtant leur habitation. Etaient joints à ce courrier un prospectus du fournisseur de l'installation et un plan de situation sommaire.

Le 27 janvier 2004, la municipalité leur a répondu qu'elle n'acceptait pas leur demande et qu'elle ne délivrerait pas d'autorisation de construire. Il était expliqué aux époux A. _____ que la municipalité et la commission d'urbanisme estimaient que le lieu d'implantation de leur projet était inadapté car "l'harmonie du site de l'église risquerait d'être fortement atteinte". Les époux A. _____ ont expressément renoncé à recourir contre cette décision. Le 11 février 2004, la municipalité a répété aux époux A. _____ sa décision de ne pas autoriser la construction d'une piscine à proximité de l'église de Bassins. Elle a joint à ce courrier un "arrêté municipal du 9 février 2004" rendant compte de cette décision.

B.

Par courrier du 26 février 2004, le Service cantonal des bâtiments, monuments et archéologie, section monuments et sites, a écrit ce qui suit aux époux

A. _____:

"Après examen de votre courrier du 23 courant et suite à une brève visite des lieux, la Section monuments et sites vous informe qu'elle n'a pas d'objection à formuler à l'encontre de l'implantation d'une piscine telle que projetée sur le plan de situation annexé. Toutefois, il serait vivement souhaitable de la protéger par une arborisation ou une haie comme prévu dans le plan de situation afin d'éviter une vue directe depuis le cimetière".

Ayant eu connaissance de cet avis, la municipalité a consulté la commission communale d'urbanisme, qui a communiqué qu'elle ne pouvait accepter la construction projetée "à côté d'un bâtiment classé monument historique et à proximité du cimetière". Par décision du 24 mars 2004, la municipalité a confirmé qu'elle ne délivrerait pas de permis de construire.

C.

Le 9 avril 2004, les époux A. _____ ont recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud, qui a admis le recours par arrêt du 24 juin 2005. En substance, le Tribunal administratif a considéré que la Municipalité de Bassins avait abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant d'entrer en matière sur la demande des époux A. _____; dès lors qu'il n'était pas d'emblée exclu d'autoriser le projet litigieux, la municipalité était tenue de le mettre à l'enquête publique. Le Tribunal administratif a donc annulé la décision attaquée, tout en invitant

la municipalité à renseigner les époux A. _____ sur les formalités à remplir pour le dépôt d'une demande de permis de construire en bonne et due forme.

D.
Agissant par la voie du recours de droit public, la Municipalité de Bassins demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt. Elle invoque une violation de l'autonomie communale et se plaint d'une application arbitraire des dispositions cantonales et communales sur l'esthétique et l'intégration des constructions. Elle sollicite en outre une inspection locale. Les époux A. _____ ont présenté leurs observations, alors que le Tribunal administratif y a renoncé.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (**ATF 131 II 571** consid. 1 p. 573; **130 I 312** consid. 1 p. 317 et les arrêts cités).
 - 1.1 Le recours de droit public formé par une commune pour violation de son autonomie - lorsqu'elle est atteinte, comme en l'espèce, en tant que détentrice de la puissance publique - est traité comme un recours pour violation de droits constitutionnels des citoyens, au sens de l'art. 84 al. 1 let. a OJ, et les conditions légales de recevabilité des art. 84 ss OJ s'y appliquent. Déterminer ensuite si la commune est effectivement autonome dans le domaine en question relève du fond (**ATF 128 I 3** consid. 1c p. 7; **121 I 155** consid. 4 p. 159; **116 la 52** consid. 2 p. 54 et les arrêts cités).
 - 1.2 L'arrêt attaqué se borne à annuler la décision de la recourante, sans expressément renvoyer la cause à cette autorité. On ne saurait pour autant en déduire qu'il s'agit d'une décision finale, dès lors qu'il ressort des considérants de cet arrêt que l'annulation en question aura logiquement pour conséquence le renvoi de la cause à la recourante pour nouvelle décision. L'arrêt attaqué doit donc être interprété comme un arrêt de renvoi, qui est en principe de nature incidente (**ATF 129 I 313** consid. 3.2 p. 317; **122 I 39** consid. 1a/bb p. 42 et les références).
Les considérants de l'arrêt contesté invitent la recourante à entrer en matière sur la demande des intimés et à mettre le projet litigieux à l'enquête publique. Dans ce cadre, le Tribunal administratif paraît trancher définitivement différentes questions relatives à la conformité de la construction projetée. La recourante peut donc se sentir entravée dans son pouvoir d'appréciation et contrainte d'adopter une position qu'elle ne pourra pas contester en attaquant la nouvelle décision qu'elle est tenue de rendre; il en résulterait donc pour elle un préjudice irréparable au sens de l'art. 87 al. 2 OJ (**ATF 128 I 3** consid. 1b p. 7; **120 Ib 207** consid. 1a p. 209; arrêt 1P.167/2003 du 3 juillet 2003, publié in RDAF 2004 I 114, consid. 1.3). Par conséquent, le recours de droit public est recevable de ce point de vue. Pour le reste, les exigences formelles des art. 86 ss OJ sont satisfaites, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.
 - 1.3 La recourante sollicite la mise en oeuvre d'une inspection locale. Cette mesure d'instruction ne se justifie cependant pas, vu la nature essentiellement procédurale des questions litigieuses.
 2.
2.1 Une commune bénéficie de la protection de son autonomie, garantie par l'art. 50 al. 1 Cst., dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision appréciable (**ATF 128 I 3** consid. 2a p. 8; **126 I 133** consid. 2 p. 136; **124 I 223** consid. 2b p. 226 s. et les arrêts cités). Il suffit que cette liberté puisse s'exercer, non pas dans un domaine entièrement réservé à la commune, mais dans l'accomplissement des tâches particulières qui sont en cause, quelle que soit leur base juridique. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales, voire exceptionnellement par le droit cantonal non écrit et coutumier (cf. **ATF 122 I 279** consid. 8b p. 290; **116 la 285** consid. 3a p. 287; **115 la 42** consid. 3 p. 44; **114 la 80** consid. 2b p. 83 et les références). Lorsqu'elle est reconnue autonome dans un domaine spécifique, une commune peut dénoncer tant les excès de compétence d'une autorité cantonale de contrôle ou de recours que la violation par celle-ci des règles du droit fédéral, cantonal ou communal qui régissent la matière (**ATF 128 I 3** consid. 2b p. 9). Le Tribunal fédéral examine librement l'interprétation du droit constitutionnel; en revanche, il vérifie

l'application de règles de rang inférieur à la constitution cantonale sous l'angle restreint de l'arbitraire (**ATF 128 I 3** consid. 2b p. 9 et la jurisprudence citée).

2.2

2.2.1 En droit vaudois, la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC) laisse aux communes un espace de décision important maintes fois reconnu par la jurisprudence en matière d'aménagement et de police des constructions (cf. art. 2 al. 1 in fine LATC; cf. **ATF 108 la 74** consid. 2b p. 76 s.; **98 la 427** consid. 4 p. 434).

La procédure d'octroi du permis de construire est régie par les art. 103 à 123 LATC et par les art. 68 à 75 du règlement d'application de la LATC (RATC). Avant de délivrer le permis, la municipalité doit s'assurer que le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'aux plans d'affectation (art. 104 al. 1 LATC). L'art. 108 LATC règle la forme de la demande de permis et l'art. 69 RATC énumère les pièces et indications que le requérant doit fournir. La demande n'est tenue pour régulièrement déposée que lorsque ces exigences sont remplies (art. 108 al. 2 in fine LATC). Le projet est ensuite mis à l'enquête publique par la municipalité pendant vingt jours (art. 109 al. 1 LATC), étant précisé que celle-ci peut dispenser de l'enquête publique les projets de minime importance (art. 111 LATC et 72d RATC). Ces règles sont également applicables à l'autorisation préalable d'implantation au sens de l'art. 119 LATC.

Selon la jurisprudence et la doctrine cantonales, la municipalité saisie d'un projet régulier à la forme est tenue de le mettre à l'enquête et elle ne saurait invoquer pour s'y refuser des motifs de fond, à moins que le projet présenté enfreigne manifestement les dispositions réglementaires (RDAF 1976 p. 266; 1970 p. 260 ss; Bonnard et al., Droit fédéral et vaudois de la construction, Lausanne 2002, n. 1.4 ad art. 109 LATC; Benoît Bovay, Le permis de construire en droit vaudois, Lausanne 1988, p. 79 s.). Ainsi, le refus de mettre à l'enquête publique ne peut se concevoir que si le projet enfreint le droit positif "manifestement et sans aucun doute possible" (RDAF 1992 p. 225 et les références). Selon la doctrine, une enquête publique devrait être ordonnée même dans un tel cas, lorsque le constructeur insiste pour qu'elle ait lieu, à ses frais (Bovay, op. cit., p. 80).

2.2.2 En l'espèce, il y a lieu de relever que la municipalité a d'emblée refusé d'entrer en matière, alors qu'elle n'était pas saisie d'une demande de permis de construire, mais d'une simple demande de renseignements. Les dispositions cantonales régissant de manière détaillée les conditions de forme et les indications à fournir dans une demande de permis de construire ont notamment pour but de permettre à l'autorité de disposer de toutes les informations nécessaires pour statuer en pleine connaissance de cause; il est dès lors douteux qu'une municipalité puisse se prononcer sans avoir donné au requérant l'occasion de présenter son projet en bonne et due forme. Quoi qu'il en soit, même si l'on considère qu'une demande de permis de construire - ou d'autorisation préalable d'implantation - a été régulièrement déposée en l'espèce, la recourante était tenue de procéder à la mise à l'enquête publique, à moins que le projet ne soit manifestement contraire aux dispositions légales et réglementaires. Or, la recourante ne démontre pas en quoi le projet litigieux apparaissait d'emblée comme manifestement contraire au droit et cela ne ressort pas non plus du dossier. Il semble au contraire que la question prête à discussion, dès lors que le Service cantonal concerné émet un avis différent et que la recourante elle-même reconnaît, dans sa réponse du 11 mai 2004 au Tribunal administratif, qu'il y avait "une possibilité d'entrer en matière pour trouver une solution". Dans ces circonstances, le Tribunal administratif n'a pas appliqué le droit cantonal de manière arbitraire en considérant que la recourante était tenue de mettre le projet à l'enquête publique et c'est à bon droit qu'il l'a invitée à entrer en matière et à donner aux intimés les renseignements demandés. L'autonomie communale n'a donc pas été violée à cet égard.

2.3 Selon la recourante, le Tribunal administratif aurait violé l'autonomie communale en la contraignant d'admettre un projet qu'elle avait décidé de refuser pour des questions d'esthétique.

Il est vrai que l'arrêt attaqué renvoie la cause à la recourante en l'invitant à entrer en matière, à renseigner les intimés sur les formalités nécessaires au dépôt d'une demande de permis de construire et à mettre ensuite le projet à l'enquête publique. Le Tribunal administratif fait en outre part de certaines considérations qui relèvent du fond: le refus d'autorisation ne pourrait pas se fonder sur la loi cantonale du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS), le trouble que l'installation projetée est susceptible de causer pourrait être contenu par une réglementation des conditions d'utilisation et la crainte de créer un précédent ne serait pas justifiée. Enfin, l'autorité attaquée a jugé utile de préciser qu'elle partageait sans réserve l'avis du Service cantonal des bâtiments, monuments et archéologie, section monuments et sites. Dans la mesure où aucune procédure d'autorisation de construire n'est

pendante en l'espèce, faute de demande de permis valablement déposée, les considérations précitées sont dénuées de portée. Ces développements doivent être compris dans le cadre de l'argumentation du Tribunal administratif visant à démontrer qu'il n'était pas d'emblée exclu d'autoriser le projet litigieux, ce qui obligeait la recourante à entrer en matière (cf. consid. 2.2 ci-dessus). Ils ne doivent cependant pas être interprétés comme des instructions adressées à la recourante et celle-ci demeure libre d'accepter ou de refuser, au terme de la mise à l'enquête, le projet qui lui aura été valablement soumis. Du reste, on ne connaît pas la teneur du projet qui sera éventuellement déposé et on ne peut exclure qu'il diffère de l'ébauche présentée par les intimés dans leur demande de renseignements. Il s'agira donc d'une procédure distincte de celle qui fait l'objet de la présente contestation et la décision que la recourante sera peut-être amenée à rendre dans ce cadre pourra le cas échéant être contestée devant le Tribunal administratif, qui devra alors examiner le projet à la lumière de la procédure régulièrement suivie. Dans ces circonstances, le large pouvoir d'appréciation de la recourante en cette matière n'est pas entravé par l'arrêt attaqué, si bien que l'autonomie communale est également respectée à cet égard.

3.

Il s'ensuit que le recours de droit public doit être rejeté. Dès lors que la recourante agit dans l'exercice de ses attributions officielles sans que ses intérêts pécuniaires ne soient en cause, elle ne doit pas supporter d'émolument judiciaire (art. 156 al. 2 OJ). Il n'est pas alloué de dépens aux intimés, qui n'en n'ont pas requis et qui ne sont pas assistés d'un avocat (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté.

2.

Il est statué sans frais.

3.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux parties et au Tribunal administratif du canton de Vaud.

Lausanne, le 7 février 2006

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier:

