

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.373/2006 /col

Arrêt du 18 octobre 2006
Ire Cour de droit public

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

Parties
A. _____,
recourant, représenté par Me Philippe Vogel, avocat,

contre

B. _____,
C. _____,
intimés,
tous deux représentés par Me Alex Wagner, avocat,
Commune de La Tour-de-Peilz, 1814 La Tour-de-Peilz, représentée par Me Daniel Dumusc, avocat,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
respect des promesses,

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 16 mai 2006.

Faits:

A.
A. _____ est propriétaire de la parcelle n°568 du registre foncier de La Tour-de-Peilz (VD), sur laquelle est bâtie une maison d'habitation agrémentée d'une piscine. Une haie séparait ce bien-fonds de la parcelle voisine n°569, propriété de C. _____ et B. _____. Désireux de remplacer cette haie par une palissade, A. _____ a contacté le Service de l'urbanisme et des travaux publics de La Tour-de-Peilz (devenu "Direction de l'urbanisme et des travaux publics"; ci-après: le service de l'urbanisme). Par courrier du 4 septembre 2000, il a présenté une "demande de construction d'une palissade", à laquelle il a joint un plan de situation et un croquis de l'ouvrage projeté. Le 13 septembre 2000, en réponse à cette requête, le service de l'urbanisme lui a écrit que la clôture pourrait être construite pour autant que le code rural et foncier ainsi que l'art. 82 du règlement communal du 5 juillet 1972 sur le plan d'extension et la police des constructions (ci-après: RPE) soient respectés. Il précisait en outre: "pour le surplus, aucune formalité d'enquête n'est requise pour votre projet". A. _____ ayant entrepris les travaux de construction de la palissade litigieuse, C. _____ et B. _____ sont intervenus notamment auprès de la commune de La Tour-de-Peilz et du Service cantonal de l'aménagement du territoire, lequel a estimé que l'ouvrage en question aurait dû faire l'objet d'une enquête publique. Se fondant sur cet avis, la Municipalité de La Tour-de-Peilz (ci-après: la municipalité) a, par courrier du 3 septembre 2002, requis A. _____ de régulariser la construction litigieuse par le biais d'une mise à l'enquête publique et lui a imparti un délai pour déposer un dossier à cette fin. Par décision du 14 novembre 2002, la municipalité a confirmé l'exigence d'une mise à l'enquête publique.
B.

A. _____ a recouru contre cette décision devant le Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif). Invoquant notamment le principe de la bonne foi, il se plaignait du fait que la commune de La Tour-de-Peilz avait rendu des décisions contradictoires sans que les circonstances ne le justifient. Le Tribunal administratif a rejeté ce recours par arrêt du 16 mai 2006, considérant en substance que la palissade litigieuse était soumise à l'enquête publique et que le principe de la bonne foi n'avait pas été violé.

C.

Agissant par la voie du recours de droit public, A. _____ demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt. Il se plaint d'arbitraire et invoque une violation du principe de la bonne foi (art. 9 Cst.). La Municipalité de La Tour-de-Peilz a présenté des observations; elle conclut au rejet du recours. Le Tribunal administratif conclut également au rejet du recours. C. _____ et B. _____ ont renoncé à se déterminer.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 132 III 291 consid. 1 p. 292; 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 est formé contre un arrêt final rendu en dernière instance cantonale, pour violation de droits constitutionnels (art. 84 al. 1 let. a et 86 al. 1 OJ). En tant que propriétaire de la construction pour laquelle une mise à l'enquête est exigée, le recourant a un intérêt évident à l'annulation de l'acte attaqué (art. 88 OJ).

1.2 Pour être recevable, un recours de droit public doit cependant contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et préciser en quoi consiste la violation (art. 90 al. 1 let. b OJ). Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a donc pas à vérifier de lui-même si l'arrêt entrepris est en tous points conforme à la Constitution. Il n'examine que les griefs d'ordre constitutionnel invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours. Le recourant ne saurait se contenter de soulever de vagues griefs ou de renvoyer aux actes cantonaux (ATF 130 I 258 consid. 1.3 p. 261, 26 consid. 2.1 p. 31; 125 I 71 consid. 1c p. 76). En outre, dans la mesure où, comme en l'espèce, le recourant se plaint d'arbitraire (art. 9 Cst.), il ne peut se contenter de critiquer l'arrêt attaqué comme il le ferait dans une procédure d'appel où l'autorité de recours peut revoir librement l'application du droit. Il doit préciser en quoi cet arrêt serait arbitraire, ne reposerait sur aucun motif sérieux et objectif, apparaîtrait insoutenable ou heurterait gravement le sens de la justice (ATF 130 I 258 consid. 1.3 p. 262; 125 I 492 consid. 1b p. 495; 110 Ia 1 consid. 2a p. 3 s.).

En l'occurrence, le recourant invoque l'interdiction de l'arbitraire, mais il ne formule pas de grief clair à cet égard. Il se borne en outre à affirmer que la décision est "grossièrement viciée", sans démontrer en quoi cette décision serait manifestement insoutenable. Ce grief est par conséquent irrecevable.

2.

Le recourant reproche en substance à l'autorité attaquée d'avoir violé le principe de la bonne foi (art. 9 Cst.) en confirmant la décision de la commune de La Tour-de-Peilz lui imposant de soumettre la construction litigieuse à une enquête publique, malgré l'assurance contraire donnée deux ans plus tôt par son service de l'urbanisme et des travaux publics.

2.1 Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le droit à la protection de la bonne foi préserve la confiance légitime que le citoyen 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 131 II 627 consid. 6.1 p. 636; 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 l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore que celui-ci 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 que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été

donnée (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 637; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123 et les références).

2.2 En l'espèce, le recourant voit une promesse dans le courrier que le service de l'urbanisme de La Tour-de-

Peilz lui a adressé le 13 septembre 2000. Rédigé sur papier à en-tête de la "Ville de La Tour-de-Peilz - Service de l'Urbanisme et des Travaux publics" et signé par "Le Municipal: E. _____" et "Le Chef de service: F. _____", ce document a la teneur suivante:

"Votre courrier du 4 septembre dernier a retenu notre meilleure attention.

Nous relevons d'entrée de cause que votre affaire a trait exclusivement au droit privé, pour ce qui concerne les servitudes dont vous mentionnez l'existence, notion pour laquelle nous vous rappelons que l'Autorité politique n'est pas compétente.

De notre point de vue, et pour autant que le code rural et foncier (dont vous avez par ailleurs reçu copie) soit respecté, de même que l'application de l'art. 82 de notre RPE du 5 juillet 1972, la clôture pourrait être construite. Nous vous rendons cependant attentif au fait que dite clôture peut comprendre une partie pleine de 1.00 m au-dessus du sol, les notions définies à l'art. 100 du même RPE concernant exclusivement les voies publiques ou privées, ce qui n'est pas le cas ici.

Pour le surplus, aucune formalité d'enquête n'est requise pour votre projet.

Nous osons espérer que les renseignements ci-dessus vous seront de quelque utilité et vous prions d'agréer [...]."

2.2.1 Comme le relève l'autorité attaquée, il est vrai qu'à première vue le service de l'urbanisme ne semble pas donner une assurance claire lorsqu'il écrit que la clôture projetée "pourrait" être construite. Pour déterminer comment le courrier litigieux pouvait être compris par un destinataire de bonne foi, il convient cependant de s'attacher au sens général de ce document, en prenant en considération l'ensemble des circonstances.

Il y a d'abord lieu de relever que le courrier susmentionné est une réponse à la lettre du recourant datée 4 septembre 2000, que celui-ci considérait de toute évidence comme une demande d'autorisation de construire. Le recourant avait en effet intitulé sa lettre "demande de construction d'une palissade"; il se référait à un entretien qu'il avait eu le jour même dans les locaux du service de l'urbanisme et exposait que "la présente demande" avait pour objet la construction d'une "palissade à larges claires-voies dont la partie pleine ne dépasserait pas une hauteur de 50 cm au-dessus du sol". Il déposait en annexe un plan de situation et un croquis de l'ouvrage projeté. Dans ces conditions, si le service de l'urbanisme ne s'estimait pas compétent pour statuer sur cette demande ou s'il entendait la rejeter, on pouvait attendre de lui qu'il le dise clairement. De même, s'il ne s'estimait pas suffisamment renseigné, il aurait dû demander au recourant des informations complémentaires. Or il n'en n'est rien, puisque ledit service répond au recourant que son projet pourrait être autorisé et qu'il indique même que la partie pleine de l'ouvrage en question pouvait atteindre 1 m au-dessus du sol alors que la demande portait sur 50 cm

seulement. Ainsi, le recourant pouvait raisonnablement déduire de ces lignes qu'il avait le droit construire sa clôture à condition de respecter les dispositions réglementaires mentionnées. Il pouvait en tout cas de bonne foi être conforté dans cette idée par la phrase concluant sans équivoque: "aucune formalité d'enquête n'est requise pour votre projet". Le service de l'urbanisme semblait d'ailleurs lui aussi comprendre le courrier litigieux comme une autorisation de construire, puisque dans une lettre du 15 novembre 2000 adressée au recourant, il exposait qu'il avait effectué un "contrôle d'exécution" et se bornait à constater "la présence d'un filet en polyester posé sans autorisation" sur la palissade, sans laisser entendre que la palissade elle-même n'aurait pas été autorisée.

Il faut encore examiner si la mention de l'art. 82 RPE constitue une réserve à cette autorisation, comme le soutient le Tribunal administratif. En l'espèce seul est pertinent l'alinéa premier de cette disposition, aux termes duquel "Les clôtures de toute nature doivent être préalablement autorisées par la Municipalité. Elles ne peuvent comprendre une partie pleine de plus de 1 m au-dessus du sol". Comme le service n'écrit pas au recourant qu'il aurait dû adresser sa requête à la municipalité en tant que telle, il est vraisemblable que la référence à cette disposition vise uniquement le problème de la hauteur maximale de la partie pleine de la clôture, cette idée étant renforcée par la phrase suivante qui traite précisément de cette question. Au demeurant, le recourant pouvait croire de bonne foi qu'il avait justement reçu une autorisation de la municipalité pour construire sa clôture (cf. infra consid. 2.2.2). Ainsi, la mention de l'art. 82 RPE ne saurait être comprise comme une réserve.

Dans ces circonstances, il y a lieu de considérer le courrier du 13 septembre 2000 comme une assurance des autorités de La Tour-de-Peilz d'autoriser le projet du recourant sans mise à l'enquête publique.

2.2.2 Selon le droit cantonal des constructions, il apparaît que le service communal qui a donné cette assurance n'était pas compétent pour le faire. La jurisprudence cantonale prévoit en effet que seule la municipalité, et non ses directions ou sections, est compétente pour accorder ou refuser les autorisations de construire (cf. Bonnard et al., *Droit fédéral et vaudois de la construction*, n. 2.1 ad art. 17 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions [ci-après: LATC]). Quoi qu'il en soit, conformément à la jurisprudence rappelée plus haut, le droit à la protection de la bonne foi peut être invoqué à l'égard de promesses émanant non seulement des autorités compétentes mais également de celles qui sont censées être compétentes (cf. supra consid. 2.1). Cela signifie que l'Etat peut être lié lorsque l'administré n'était pas en mesure de se rendre compte de l'incompétence de l'autorité qui lui a donné des assurances (Ulrich Häfelin/Georg Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4e éd., Zurich, Bâle et Genève 2002, p. 140 s. et les références; André Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. I, Neuchâtel 1984, p. 391). La protection de la bonne foi n'est donc exclue que si l'erreur était clairement

reconnaissable, en raison d'éléments objectifs ayant notamment trait à la nature de l'indication fournie et au rôle apparent de celui dont elle émane, et d'éléments subjectifs, tenant à la position ou à la qualité de l'administré concerné, une plus grande sévérité étant de mise à l'égard d'un homme de loi qu'à l'endroit d'un simple particulier (cf. ATF 117 Ia 297 consid. 2 p. 299; 101 Ia 92 consid. 3b p. 100).

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier que le recourant connaisse particulièrement le droit des constructions et l'organisation des autorités administratives. On ne pouvait donc attendre de lui qu'il réalise que le service auquel il s'est adressé ne pouvait pas autoriser son projet ou le dispenser de mise à l'enquête, mais que seule la municipalité était compétente pour le faire. Cette méprise est d'autant plus compréhensible que les assurances en question lui ont été données par le service communal qui s'occupe des questions d'urbanisme et de travaux publics, dans un courrier rédigé sur papier à en-tête de la "Ville de La Tour-de-Peilz" et portant la mention "Le Municipal" au-dessus du nom de l'un des signataires. Les apparences pouvaient donc amener le recourant à croire que les promesses qui lui ont été faites émanaient bien de l'autorité compétente. Le recourant n'était pas non plus en mesure de déceler l'inexactitude des informations qui lui ont été données, celle-ci n'étant pas manifeste pour un simple particulier.

2.2.3 En remplaçant la haie existante par une clôture aux dimensions relativement importantes, le recourant a pris des dispositions auxquelles il ne peut renoncer sans subir un préjudice. Il devra en effet supporter certains frais pour mettre sa construction à l'enquête publique et il subirait un dommage en cas de refus de l'autorisation de construire au terme de la procédure régulièrement suivie. Sans être considérable, ce préjudice n'en serait pas moins réel.

2.2.4 Enfin, la réglementation applicable et les circonstances déterminantes n'ont pas changé depuis le moment où les autorités de La Tour-de-Peilz ont donné les assurances litigieuses au recourant, de sorte que celui-ci peut en principe se prévaloir de son droit au respect de la bonne foi.

2.3

Le fait que les conditions précitées soient réunies ne permet pas encore au bénéficiaire de la promesse d'exiger sa réalisation. Il reste en effet à examiner si celle-ci peut porter préjudice à d'autres valeurs également dignes de protection et à mettre en balance l'intérêt à la protection de la bonne foi et les intérêts qui y seraient éventuellement opposés.

2.3.1 Il est communément admis qu'un intérêt public supérieur l'emporte sur l'intérêt d'un particulier à la protection de la bonne foi, le droit à la protection de la promesse pouvant alors se transformer en une prétention à des dommages et intérêts (ATF 101 Ia 328 consid. 6c p. 331; Elisabeth Chiariello, *Treu und Glauben als Grundrecht nach Art. 9 des schweizerischen Bundesverfassung*, Berne 2004, p. 129 ss et p. 140 ss; Ulrich Häfelin/Georg Müller, op. cit., n. 703 p. 145 s.; Béatrice Weber-Dürler, *Neuere Entwicklung des Vertauenschutzes*, in ZBl 6/2002, p. 297; André Grisel, op. cit., p. 397; François Picot, *La bonne foi en droit public*, in RDS 1977 II p.115, p. 184). L'intérêt à la protection de la bonne foi peut également céder devant l'intérêt lié à l'application correcte du droit; il peut dans ce cadre être mis en balance avec l'intérêt de tiers, tel que celui des voisins qui seraient touchés par l'admission d'une situation contraire au droit des constructions pour des motifs de protection de la bonne foi (Georg Müller, in Aubert et al. (éd.), *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du du 29 mai 1874*, Bâle, Zurich et Berne 1993, n. 68 ad. art. 4; Arthur Haefliger, *Alle Schweizer sind vor dem*

Gesetze gleich, Berne 1985, p. 225). Selon un principe reconnu en droit public des constructions, les indications favorables données par l'autorité au seul propriétaire ne peuvent pas être opposées aux tiers qui s'en prennent

à l'octroi d'une autorisation de construire. En effet, lorsque la loi institue des possibilités formelles de participation ou de recours pour la protection des tiers, il n'y a plus de place pour les assurances qui seraient données hors des procédures prescrites et qui excluraient cette protection juridique (ATF 117 Ia 285 consid. 3e p. 290 s.; Béatrice Weber-Dürler, Falsche Auskünfte von Behörden, in ZBl 1/1991, p. 17 et les références; Béatrice Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1983, p. 148 s.).

2.3.2 En l'occurrence, la promesse porte sur l'autorisation de construire un projet sans mise à l'enquête publique. Le Tribunal administratif ayant considéré, sans être contredit sur ce point, que le projet du recourant était soumis à l'enquête publique en vertu du droit cantonal des constructions (arrêt attaqué consid. 2c), l'intérêt du recourant à la protection de la bonne foi devrait être mis en balance avec l'intérêt à l'application correcte de la loi. La présente cause n'impose cependant pas de trancher cette question, dès lors que le respect de la promesse litigieuse porterait également atteinte aux droits des voisins. La législation sur les constructions leur permet en effet d'être entendus dans la procédure d'autorisation de construire - notamment en faisant opposition lors de la mise à l'enquête publique - lorsque la construction projetée est susceptible de porter atteinte à leurs intérêts dignes de protection (art. 109 et 111 LATC, art. 72d al. 1 du règlement d'application de la LATC). Dans la mesure où une telle restriction des droits des voisins n'est pas admissible (cf. supra consid. 2.3.1 in fine), le droit à la protection de la bonne foi ne permet pas au recourant d'exiger le respect des assurances qu'il a reçues. Pour le surplus, la question de savoir si le recourant peut faire valoir des prétentions pour un éventuel préjudice résultant du non-respect de l'assurance donnée par la commune intimée n'a pas à être tranchée dans la présente procédure.

3.

Il s'ensuit que le recours de droit public doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Le recourant, qui succombe, doit supporter un émolument judiciaire (art. 156 al. 1 OJ). Il n'est pas alloué de dépens aux intimés, qui ne se sont pas déterminés, ni à la Municipalité de La Tour-de-Peilz, dans la mesure où une commune de plus de 10'000 habitants est réputée disposer d'une infrastructure administrative et juridique suffisante pour plaider sans l'assistance d'un mandataire (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

2.

Un émolument judiciaire de 3000 fr. est mis à la charge du recourant.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties et de la Commune de La Tour-de-Peilz et au Tribunal administratif du canton de Vaud.

Lausanne, le 18 octobre 2006

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

Le président: Le greffier: