Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.434/2006 /ajp

Arrêt du 29 novembre 2006
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aemisegger et Reeb.
Greffier: M. Kurz.

Parties
X._____,
recourant, représenté par Me Pierre-Yves Brandt, avocat,

contre

Commune de Chardonne, 1803 Chardonne, représentée par Me Alain Thévenaz, avocat,
case postale 6852, 1002 Lausanne,
Chambre des recours du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Palais de justice de l'Hermitage,
route du Signal 8, 1014 Lausanne.

Objet
Frais de consolidation d'une parcelle, contrat de droit administratif, reprise de dette,

recours de droit public contre l'arrêt de la Chambre des recours du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 29 mars 2006.

Faits :

A.
Dame Y._____ était propriétaire de la parcelle n°0000 de la commune de Chardonne, sur laquelle se trouve une falaise. Le 24 septembre 1990, un éboulement s'est produit et des rochers ont roulé sur les parcelles situées en contrebas. La Municipalité de Chardonne a mandaté un bureau d'experts pour prendre les mesures d'urgence, puis faire exécuter les travaux de consolidation de la falaise. Les frais ont été avancés par la commune. Le 26 août 1992, Y._____ a passé une convention avec la Municipalité, s'engageant à verser à cette dernière, au 30 novembre 1992 avec intérêts à 7,5% dès cette date, la somme de 34'694,75 fr. correspondant au décompte présenté par le bureau, sous déduction d'une participation communale de 40%. Selon cette convention, les travaux avaient apporté une plus-value par la suppression des dangers, et étaient assimilables à des travaux d'équipement au sens de l'art. 50 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), ce qui permettait à la Municipalité d'exiger l'inscription d'une hypothèque légale en cas de défaut de paiement.

B.
Le 7 décembre 1992, X._____ écrivit à la commune de Chardonne pour lui faire savoir qu'il avait acquis la parcelle n°0000 de dame Y._____, et ïepris son engagement [...]pour le paiement des travaux de consolidation des rochers d'un montant de 34'694,75 fr.Ïl précisait que ce montant, plus les intérêts, serait versé dès l'obtention du permis de construire et du crédit y relatif. Le 23 décembre 1992, la Municipalité a pris note de cette déclaration. Des permis de construire ont été accordés au mois d'août 1995. La commune a adressé une facture pour les travaux de consolidation, le 22 septembre 1995. Le transfert de propriété de la parcelle a eu lieu

le 13 août 1996. Les permis de construire ont été prolongés. Une nouvelle autorisation a été délivrée en avril 1999. Elle a finalement été annulée (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1P.328/2004 du 5 août 2004). Une mise en demeure a été adressée par la commune le 25 juin 2003, pour un montant total de 62'342,15 fr. Un commandement de payer a été notifié le 3 septembre 2003, frappé d'opposition. La mainlevée a été accordée le 2 décembre 2003

C.
X._____ a agi en libération de dette auprès du Tribunal de l'arrondissement de l'Est Vaudois qui, par jugement du 23 juin 2005, lui a donné raison: la contribution de droit public mise à la charge de Y._____ était une obligation personnelle qui, à l'instar d'une taxe, ne pouvait faire l'objet d'une reprise de dette. En outre, la créance était prescrite car le délai de cinq ans - par application analogique des règles cantonales sur les impôts directs - courait dès la délivrance du permis de construire, le 21 août 1995.

Par arrêt du 29 mars 2006, la Chambre des recours du Tribunal cantonal vaudois a réformé ce jugement, déclarant X._____ débiteur du montant réclamé par la commune, et levant l'opposition. L'acte du 26 août 1992 était un contrat de droit administratif. La dette avait été valablement reprise. Le délai de prescription était de dix ans: la loi cantonale sur les impôts directs, entrée en vigueur en 2001, ne pouvait s'appliquer, même par analogie; s'agissant d'un contrat, le délai général de dix ans (art. 127 CO) était applicable.

D.
X._____ forme un recours de droit public par lequel il requiert l'annulation de ce dernier arrêt. Il demande l'effet suspensif, qui a été accordé par ordonnance présidentielle du 5 septembre 2006.

La Chambre des recours se réfère à son arrêt. La Commune de Chardonne conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité et la qualification juridique des recours qui lui sont soumis (ATF 132 I 140 consid. 1.1 p. 142).

1.1 Le recours de droit public est formé en temps utile contre un arrêt rendu en dernière instance cantonale. La cour cantonale a considéré que la convention passée entre dame Y._____ et la commune était un contrat de droit administratif. Cela n'est pas contesté par les parties. A défaut de contestation civile au sens de l'art. 46 OJ, seul le recours de droit public est ouvert, quand bien même la décision attaquée émane d'un tribunal civil (ATF 109 II 76).

1.2 Destinataire d'un jugement le condamnant au paiement d'une somme d'argent, le recourant a qualité pour agir au sens de l'art. 88 OJ.

2.
Invoquant le principe de la légalité, le recourant conteste en premier lieu la validité de la convention du 26 août 1992. Le Tribunal cantonal a considéré que les art. 50 et 92 LATC ne constituaient pas une base légale suffisante pour permettre à la commune d'agir par voie de décision. Or, une collectivité ne pourrait, par un contrat de droit administratif, parvenir à un résultat que la loi n'autorise pas. Par ailleurs, selon la décision du Conseil communal du 11 novembre 1991 accordant le crédit, la Municipalité devait agir par la création d'un syndicat d'améliorations foncières, et non par voie de conventions avec les propriétaires.

2.1 En dehors des domaines fiscal et pénal, le principe de la légalité ne constitue pas un droit constitutionnel distinct, mais un principe dont la violation doit être invoquée en rapport avec d'autres principes fondamentaux tels que la séparation des pouvoirs, l'égalité de traitement, l'interdiction de l'arbitraire ou un droit constitutionnel spécifique au sens de l'art. 36 al. 1 Cst. (ATF 129 I 161 consid. 2.1 p. 162; 127 I I 60 consid. 3a p. 67 et les arrêts cités).

2.2 En l'occurrence, le recourant se plaint uniquement d'arbitraire: il admet qu'un contrat de droit administratif pouvait être conclu même dans le silence de la loi. Il soutient en revanche que le contenu matériel d'un tel contrat devait être prévu par la loi, ce qu'aurait arbitrairement méconnu le Tribunal cantonal.

2.3 Il y a arbitraire, prohibé par l'art. 9 Cst., lorsque la décision attaquée viole gravement une règle ou un principe juridique clair et indiscuté ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice ou de l'équité. Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la législation en cause, cette interprétation doit être confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - apparaît préférable (ATF 132 I 175 consid. 1.2 p. 177 et les arrêts cités). Par ailleurs, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat (ATF 131 I 57 consid. 2 p. 61 et la jurisprudence citée), ce qu'il appartient au recourant de démontrer en vertu de l'art. 90 al. 1 let. b OJ (ATF 131 I 217 consid. 2.1 p. 219 et la jurisprudence citée).

2.4 Il n'est pas contesté que l'intervention de la commune sur la parcelle du recourant repose sur une base légale, soit l'art. 43 al. 1 ch. 1 de la loi vaudoise sur les communes qui permet à ces dernières d'intervenir afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens. En cas de silence de la loi, la commune aurait d'ailleurs pu s'appuyer sur la clause générale de police qui permet également une intervention en pareil cas (cf. art. 36 al. 1 in fine Cst.).

Quant au contenu même du contrat, il est vrai que la cour cantonale ne s'est pas interrogée sur l'existence d'une base légale. L'arrêt attaqué n'en est pas pour autant arbitraire, du moins dans son résultat. En effet, pour autant qu'une base légale soit nécessaire - la question est controversée et sa résolution dépend notamment du type de contrat en cause -, celle-ci peut résider soit dans l'art. 50 LATC qui prévoit la contribution du propriétaire aux frais d'équipement, soit dans les dispositions relatives à l'exécution par substitution (art. 92 LATC). Compte tenu de la similitude des situations (augmentation de la valeur de la parcelle par la suppression d'un danger d'une part, mise à la charge du perturbateur par situation d'autre part), l'application par analogie de ces dispositions n'aurait rien d'arbitraire. En outre, dès lors que l'intervention de la commune pouvait aussi se fonder sur la clause générale de police, l'autorité pouvait réclamer aux propriétaires le remboursement des frais d'exécution par équivalence immédiate (Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, pp 639-641). Le recourant ne saurait donc prétendre que la commune serait dépourvue de moyens juridiques pour exiger, le cas échéant par voie de
décision, la contribution d'un administré à des travaux d'urgence effectués en sa faveur. Le grief doit par conséquent être écarté, sans qu'il y ait à examiner si l'invocation du défaut de base légale, plus de dix ans après la déclaration de reprise de dette, est conforme au principe de la bonne foi, et si le recourant ne devait pas agir, pour ce faire, dans un certain délai (cf. sur ce point Minh Son Nguyen, Le contrat de collaboration en droit administratif, Thèse Lausanne, 1998, p. 132).

2.5 Quant à la possibilité, réservée par le Conseil communal lors de l'octroi du crédit, de constituer un syndicat d'améliorations foncières, l'arrêt cantonal ne l'évoque certes pas. Il n'en résulte pas pour autant une violation du droit d'être entendu du recourant, car l'argument invoqué à ce sujet n'avait rien de décisif: manifestement, le Conseil communal n'a pas voulu interdire à la municipalité d'agir par voie de conventions si un accord pouvait être trouvé directement avec les propriétaires concernés.

3.
Se plaignant également d'arbitraire, le recourant conteste la validité de la reprise de dette. Selon lui, sa déclaration du 7 décembre 1992 ne représentait qu'une offre de reprise de dette, soumise à la condition que le permis de construire soit accordé. En outre, une dette de droit public, telle une taxe ou une contribution de plus-value, serait incessible à moins que le contraire ne soit expressément prévu par une base légale.

3.1 Contrairement à ce que soutient le recourant, une dette résultant d'un contrat de droit administratif peut être cédée, sans que cela ne doive être prévu par la loi; la cession est en effet possible, pour autant que la loi ne

l'empêche pas et dans la mesure où cela n'est pas incompatible avec le type même de contrat (Minh Son Nguyen, op. cit. pp 152/153). En l'occurrence, il s'agit d'une obligation pécuniaire ayant sa cause dans la situation d'un bien-fonds. Aucun motif lié à l'intérêt public ou au principe de l'égalité de traitement n'empêche que la dette soit reprise par le nouveau propriétaire.

3.2 Le recourant tente en vain de limiter la portée de sa déclaration du 7 décembre 1992. Selon les termes de celle-ci, le recourant se déclarait acquéreur de la parcelle n°0000 propriété de Madame Y._____, précisant: ¨j'ai repris son engagement envers vous pour le paiement des travaux de consolidation des rochers...¨. La cour cantonale pouvait sans arbitraire y voir une offre de reprise de dette, au sens de l'art. 176 al. 2 CO; le recourant ne conteste pas que celle-ci a bien été acceptée par la commune selon l'une des modalités prévues à l'art. 176 al. 3 CO, lorsqu'elle a déclaré, le 23 décembre 1992, avoir ¨pris note que [le]paiement sera effectué lors de l'obtention du permis de construire¨. L'obtention du permis de construire n'apparaît ainsi que comme une condition au paiement, et non à la reprise elle-même. Le recourant néglige d'ailleurs le fait qu'un permis a bel et bien été accordé, au mois d'août 1995, mais qu'il s'est périmé faute d'avoir été utilisé. S'il fallait y voir une condition à la reprise de dette, force est de constater que celle-ci s'est réalisée. L'arrêt attaqué n'est pas non plus arbitraire sur ce point.

4.
Le recourant reproche ensuite à la cour cantonale d'avoir arbitrairement refusé d'appliquer le délai de prescription de cinq ans prévu dans la loi cantonale d'impôts (LI/VD), en appliquant le délai de dix ans de l'art. 127 CO. La prétention de la commune se rapprochait d'une contribution de plus-value, soit une charge de préférence, plutôt que d'une créance contractuelle.
Comme le relève la cour cantonale, la prescription des créances s'impose, en droit public, en vertu d'un principe général. En cas de silence de la loi, l'autorité doit s'inspirer des solutions adoptées par le législateur dans des cas analogues (Grisel, op. cit. p. 664). La cour cantonale a considéré que le délai de cinq ans prévu dans la LI/VD n'était pas applicable car il ne s'agissait pas d'un impôt fixé en vertu d'une décision unilatérale, mais d'un montant fixé d'un commun accord avec l'administré. La commune avait pour sa part agi en tant que maître de l'ouvrage, et s'était engagée, selon le ch. IV de la convention, à défendre les intérêts du propriétaire envers le mandataire. Il s'agit là de critères raisonnables qui justifient l'application par analogie des règles du droit des contrats (cf. également les exemples mentionnés par Grisel, op. cit. p. 664, notamment le cas de la créance en remboursement d'une taxe de raccordement). Quand bien même la solution préconisée par le recourant apparaît également défendable, il n'y a pas pour autant arbitraire.

5.
Le recourant estime enfin que la commune aurait dû agir en réalisation de gage, le contrat prévoyant une hypothèque légale sur l'immeuble. L'arrêt attaqué serait muet sur ce point. Tel qu'il était soulevé, le grief ne nécessitait toutefois pas de réponse particulière: en effet, si le recourant entendait invoquer le beneficium excussionis realis, il devait agir par la voie de la plainte au sens de l'art. 17 LP (art. 41 al. 1bis LP). En outre, l'argument était manifestement dénué de fondement puisque la commune n'a pas requis l'inscription d'une hypothèque légale (ATF 129 III 360). Il n'y a donc ni arbitraire, ni déni de justice.

6.
Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Conformément aux art. 156 al. 1 et 159 OJ, l'émolument judiciaire et l'indemnité de dépens allouée à la commune de Chardonne sont mis à la charge du recourant qui succombe.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté dans la mesure où est recevable.

2.
Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge du recourant.

3.
Une indemnité de dépens de 2’000 fr. est allouée à la Commune de Chardonne, à la charge du recourant.

4.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire du recourant, à la Commune de Chardonne et à la Chambre des recours du Tribunal cantonal du canton de Vaud.
Lausanne, le 29 novembre 2006
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: