

BGer 1C 189/2024 vom 24. März 2025

Bundesgericht, 2025-03-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_189_2024

FR: TF 1C 189/2024 du 24 mars 2025

IT: TF 1C 189/2024 del 24 marzo 2025

Regeste

Frais de travaux de remise en état; voie de droit | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement les conditions de recevabilité des recours qui lui sont soumis.

E. 1.1

Selon l' art. 82 let. a LTF , le recours en matière de droit public est ouvert contre les décisions rendues, comme en l'espèce, dans des causes de droit public. Le recours est formé à temps contre un arrêt final rendu en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF).

E. 1.2

Le droit des collectivités publiques de former un recours en matière de droit public est visé en premier lieu par l' art. 89 al. 2 LTF , dont seule la let. c est susceptible d'entrer en ligne de compte en l'occurrence. Selon cette disposition, les communes et autres collectivités publiques ont qualité pour recourir en invoquant la violation de garanties qui leur sont reconnues par les Constitutions cantonale ou fédérale. La Municipalité de Montreux, qui fait valoir une violation de l'autonomie dont elle bénéficie en matière de gestion du domaine public et du patrimoine communal, en matière d'aménagement local du territoire et de police des constructions, et en matière d'ordre public (cf. art. 139 al. 1 let. a, d et e de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 [Cst-VD; BLV 101.01], est autorisée à agir (art. 89 al. 2 let . c LTF). Savoir si elle est réellement autonome dans ce domaine relève du fond (ATF 146 I 36 consid. 1.4; arrêt 1C_240/2021 du 27 janvier 2023 consid. 1, non publié in ATF 149 II 86). Il y a donc lieu de lui reconnaître la qualité pour agir sur cette base. Point n'est besoin d'examiner si elle pouvait aussi recourir sur la base de l' art. 89 al. 1 LTF , comme elle le prétend également. Le recours en matière de droit public est donc recevable.

E. 2

La CDAP a considéré que la mise à la charge de la propriétaire intimée de l'ensemble des coûts des travaux engendrés par l'effondrement de son mur (136'061.60 fr) sur une route communale ne pouvait en l'espèce être prononcée par la voie d'une décision administrative. La municipalité devait faire valoir ses prétentions par la voie de l'action. Selon la CDAP, en droit cantonal vaudois, quand un propriétaire foncier (particulier ou collectivité publique responsable du domaine public, assimilée au titulaire d'un droit réel) fait valoir des prétentions pécuniaires à l'encontre d'un propriétaire voisin en invoquant un régime de

responsabilité du droit privé ou du droit public, ce sont en principe les tribunaux civils qui sont compétents; il en va ainsi dans les affaires patrimoniales de droit public cantonal, pour autant que d'autres dispositions ne soient pas applicables (cf. art. 103 CDPJ). La cour cantonale a ajouté, qu'en d'autres termes, en l'absence d'un pouvoir décisionnel de l'autorité, les prestations pécuniaires de droit public relevaient des tribunaux civils ordinaires vaudois (cf. DENIS PIOTET, note in JdT 2018 III 43; idem, Droit privé judiciaire vaudois annoté, Bâle 2021, n. 11 s. ad. art. 103 CDPJ). La CDAP a estimé que, dans le cas d'espèce, ni la LATC ni la LRou n'attribuait à la municipalité une compétence décisionnelle pour régler la question de la responsabilité et du dommage après l'écroulement du mur litigieux, en l'absence d'une décision de base dans une affaire ne présentant pas d'urgence au sens de ces dispositions (cf. ci-dessous consid. 4.3).

E. 3

La recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue en tant que la CDAP a statué par substitution de motifs. Elle lui reproche d'avoir remis en cause la compétence décisionnelle de la municipalité fondée sur les art. 92 al. 3 LATC, 35 al. 2 et 3 et 59 LRou. Elle reproche à la cour cantonale de s'être écartée de sa jurisprudence, à savoir d'un arrêt du 6 février 2019 (AC.2012.0147), dans lequel la compétence décisionnelle de la Municipalité de Montreux avait été admise.

E. 3.1

Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. , comprend notamment, pour le justiciable, le droit de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision soit prise touchant sa situation juridique (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 144 I 11 consid. 5.3; 143 V 71 consid. 4.1). Le droit d'être entendu porte avant tout sur les questions de fait (ATF 145 I 167 consid. 4.1). De manière générale, en vertu de la règle iura novit curia , le juge n'a ainsi pas à soumettre à la discussion des parties les principes juridiques sur lesquels il va fonder son jugement. Il peut appliquer d'office, sans avoir à attirer préalablement l'attention des parties sur l'existence de tel ou tel problème juridique, une disposition de droit matériel (arrêt 6B_1113/2022 du 12 septembre 2023 consid. 1.2 et les réf. cit.). Selon la jurisprudence, les parties doivent cependant être entendues sur les questions de droit lorsque l'autorité concernée entend se fonder sur des normes légales dont la prise en compte ne pouvait pas être raisonnablement prévue, et dont les parties ne pouvaient supputer la pertinence (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 130 III 35 consid. 5; 128 V 272 consid. 5b/bb). Le droit d'être entendu ne porte en principe pas sur la décision projetée. L'autorité n'a donc pas à soumettre par avance aux parties, pour prise de position, le raisonnement qu'elle entend tenir (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et les réf. cit.).

E. 3.2

En l'occurrence, la CDAP a nié la compétence de la municipalité de statuer, par la voie d'une décision administrative, sur la prise en charge des frais relatifs aux travaux effectués suite à l'effondrement du mur de soutènement. Contrairement à ce que soutient la recourante, la CDAP a examiné les conditions d'application des dispositions qu'elle invoquait, à savoir les art. 92 LATC et 35 LRou. Elle a plus précisément examiné si ces règles de droit conféraient à la municipalité une compétence décisionnelle. Elle a cependant considéré que la condition d'urgence au sens de ces dispositions n'était pas remplie, de sorte que, en l'absence d'une décision de base, ni la LATC, ni la LRou n'attribuaient une telle compétence à la municipalité pour régler la question de la responsabilité et du dommage

après écroulement du mur en question; celle-ci devait dès lors agir devant les tribunaux civils, conformément à la règle prévue par l'art. 103 CDPJ. La recourante n'explique pas en quoi les conditions lui donnant le droit d'être entendue sur cette question de droit seraient réunies. Elle se réfère en particulier en vain à l'arrêt du 6 février 2019 (AC.2012.0147) dans laquelle la Municipalité de Montreux avait statué sur la prise en charge des frais découlant de travaux réalisés suite à des glissements de terrains: en effet, dans cette affaire, la CDAP avait précisément vérifié si la municipalité disposait d'une compétence décisionnelle sur la base des art. 92 LCAT et 35 LRou et l'avait admise dès lors notamment que la condition d'urgence était remplie, ce qui n'est pas le cas en l'espèce (cf. ci-dessous consid. 4). Il ne s'agit ainsi pas d'un aspect que la recourante ne pouvait raisonnablement envisager. La cour cantonale n'avait donc aucune obligation fondée sur l'art. 29 al. 2 Cst. d'informer la recourante de son argumentation juridique. Le grief tiré de la violation du droit d'être entendu est donc infondé.

E. 4

En cas de carence de la municipalité, le département peut prendre les mesures prévues aux alinéas 1 à 3. " Quant à l'art. 35 LRou ("Terrains instables; ouvrages défectueux"), il est le suivant: " 1 Lorsque les fonds voisins d'une route sont menacés d'éboulement ou de glissement naturel, l'Etat ou la commune a le droit d'y exécuter, à ses frais, les travaux utiles. 2 Si le danger d'éboulement ou de glissement provient du fait du propriétaire ou d'un tiers, l'Etat ou la commune somme celui-ci de procéder aux travaux nécessaires. En cas d'urgence, l'Etat ou la commune agit d'office aux frais du propriétaire ou du tiers responsable. 3 La règle de l'alinéa qui précède est applicable par analogie lorsqu'une construction, un ouvrage défectueux ou un arbre crée un danger pour la route. "

E. 4.3

L'art. 92 LATC ("Consolidation ou démolition") a la teneur suivante: " 1 La municipalité ordonne la consolidation, le cas échéant la démolition, de tout ouvrage menaçant ruine ou présentant un danger pour le public ou les habitants. 2 Les mesures prescrites par la municipalité sont communiquées par écrit au propriétaire et au locataire ou à l'occupant. La municipalité désigne la personne à qui elles incombent et fixe le délai d'exécution. 3 En cas d'urgence ou si les travaux ordonnés ne sont pas exécutés dans le délai imparti, la municipalité les fait exécuter aux frais du propriétaire.

E. 4.4

Dans l'arrêt attaqué, la CDAP a constaté que la municipalité n'avait rendu aucune décision de base au sens de l'art. 92 al. 1 et 2 LATC ordonnant à la propriétaire intimée d'effectuer des travaux sur son terrain à la suite de l'effondrement du mur de soutènement. Elle a donc examiné si la municipalité se trouvait dans un cas d'exécution immédiate où l'obligation du débiteur de frais d'intervention d'urgence peut être déterminée en l'absence d'une décision formelle (cf. art. 92 al. 3 LATC). Elle a relevé que la jurisprudence admettait de tels cas d'exécution immédiate en cas de pollution des eaux, singulièrement d'écoulement d'hydrocarbure menaçant de polluer une nappe phréatique. La CDAP a estimé que, dans le cas d'espèce, il n'y avait pas d'atteinte imminente et grave à un bien d'ordre public; l'on ne se trouvait pas dans un cas d'urgence à proprement parler au sens de cette disposition. Des mesures de police stricto sensu avaient déjà été prises (interdiction de circuler sur le tronçon concerné de la route de Chaulin) pour éviter que le public ne soit exposé à un danger immédiat. La CDAP a alors retenu que, en l'absence d'une décision préalable sur les travaux

de consolidation à effectuer par le propriétaire sur son immeuble, la municipalité ne pouvait effectuer d'office de tels travaux pendant plusieurs semaines. La municipalité ne pouvait pas s'abstenir de suivre les étapes prescrites en principe par l'art. 92 LATC, avec d'abord une décision de base sur les travaux de consolidation à effectuer. Quant à l'art. 35 LRou, il visait, selon la CDAP, les mesures préventives, lorsqu'il y a un danger d'éboulement ou de glissement, mais non pas les mesures de remise en état ultérieures, après la survenance de l'événement ou du dommage. Or, la CDAP a constaté que la municipalité n'avait pas rendu, directement après l'événement du 25 mai 2016, une décision sommant la propriétaire intimée de procéder à des travaux sur son fonds, après la première intervention de l'entreprise sur le site (déblaiement des matériaux excédentaires, maintien d'une partie des matériaux en place afin de créer un appui et une plateforme pour les travaux de sécurisation encore à entreprendre, protection des surfaces touchées au moyen de feuilles plastiques); pour les autres travaux (qualifiés de "travaux d'urgence" dans le rapport précité mais réalisés durant une dizaine de jours pour un prix relativement important), la cour cantonale a considéré que l'urgence n'était pas telle que la municipalité pouvait faire abstraction des règles ordinaires selon lesquelles l'exécution par équivalent, avec la mise à la charge des frais par une décision administrative, présuppose une décision de base. Ainsi, selon la CDAP, le texte de l'art. 35 LRou ne permettait pas de déroger au régime général, consacré également par l'art. 92 LATC. En définitive, ni la LATC ni la LRou n'attribuaient à la municipalité une compétence décisionnelle pour régler la question de la responsabilité et du dommage après l'écroulement du mur litigieux, en l'absence d'une décision de base. La cour cantonale s'est limitée à retenir que la mise à la charge de l'intimée de la somme de 136'061.60 fr., correspondant au coût de l'ensemble des travaux réalisés, ne pouvait pas être prononcée par une décision administrative. Il incombait à la municipalité de faire valoir ses prétentions par la voie de l'action, conformément au régime général applicable en droit vaudois, peu importe que le fondement de la responsabilité relevât du droit privé ou du droit public cantonal.

E. 4.5

La municipalité recourante reproche à la CDAP d'avoir nié l'existence d'une urgence particulière au sens des dispositions légales précitées. A l'appui de son affirmation, la recourante se fonde toutefois sur des faits qui ne ressortent pas de l'arrêt entrepris, sans invoquer et démontrer l'arbitraire de leur omission, de sorte que sa critique apparaît sur ce point irrecevable (cf. art. 106 al. 2 LTF ; ATF 145 I 26 consid. 1.3; 142 III 364 consid. 2.4; 139 II 404 consid. 10.1). Quoi qu'il en soit, dans la mesure où les premiers travaux de déblaiement et de sécurisation avaient d'ores et déjà été effectués immédiatement après l'écroulement du mur de soutènement le 25 mai 2016, la CDAP pouvait sans arbitraire et sans violer l'autonomie communale considérer que, pour les travaux réalisés ultérieurement sur une dizaine de jours pour un montant relativement important, l'urgence n'était pas telle qu'elle autorisait la municipalité à renoncer au prononcé d'une décision de base sur les travaux de consolidation à effectuer. La municipalité ne prétend au demeurant pas que cette route communale constituerait le seul accès sur le territoire communal et qu'il n'existerait pas de chemin alternatif. Pour le reste, la recourante ne démontre pas en quoi la CDAP aurait versé dans l'arbitraire en considérant que, en l'absence d'un cas d'urgence à proprement parler, la municipalité ne disposait pas, en vertu du droit cantonal, de la compétence décisionnelle pour mettre les frais d'exécution par substitution à la charge de la propriétaire intimée, faute d'avoir rendu au préalable une décision de base fixant l'obligation de ladite propriétaire d'entreprendre des travaux de consolidation. La municipalité

recourante se prévaut en vain de l'arrêt cantonal précité AC.2012.0147 dès lors que, contrairement au cas d'espèce, la condition d'urgence était remplie, de sorte que selon le droit cantonal vaudois la municipalité pouvait, par voie de décision, exiger du propriétaire concerné le paiement des coûts des travaux d'urgence effectués. Pour ce même motif notamment, la recourante ne peut rien déduire de l'arrêt 1P.434/2006 du Tribunal fédéral. Par ailleurs, la municipalité soutient que, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. ATF 105 Ib 343 consid. 4b; arrêt 1P.312/2003 du 14 juillet 2003 consid. 4), elle pouvait s'abstenir de rendre une décision de base dès lors que, par son comportement, il était évident que la propriétaire intimée ne procéderait pas aux travaux exigés. Cette critique est irrecevable, dès lors qu'elle repose sur des éléments de fait qui ne ressortent pas de l'arrêt attaqué, sans que la recourante ne se plaigne d'une constatation manifestement inexacte des faits (art. 106 al. 2 LTF ; ATF 145 I 26 consid. 1.3; 142 III 364 consid. 2.4; 139 II 404 consid. 10.1). Enfin, dans la mesure où la municipalité n'a pas fait de distinction entre les travaux réalisés immédiatement après l'événement du 25 mai 2016 et ceux réalisés peu après sur une dizaine de jours, il n'est pas insoutenable de renvoyer la municipalité à agir devant les tribunaux civils pour la somme globale de 136'061.60 fr.

E. 4.6

Sur le vu de ce qui précède, les griefs soulevés par la recourante doivent être rejetés, pour autant que recevables.

E. 5

Le recours doit par conséquent être rejeté dans la mesure où il est recevable. Si la municipalité recourante peut être dispensée des frais judiciaires (art. 66 al. 4 LTF), elle versera en revanche une indemnité de dépens à l'intimée qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 LTF).

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