

VD_OMNI AC.1996.0069 vom 15. Oktober 1996

VD Tribunal cantonal, 1996-10-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1996.0069

FR: VD_OMNI AC.1996.0069 du 15 octobre 1996

IT: VD_OMNI AC.1996.0069 del 15 ottobre 1996

Regeste

ASSOC.RIVERAINS ET ENV. GRAVIERE DE CRUSILLE et crts c/DTPAT/Valeyres s/Montagny | Analysée comme un ordre de remise des lieux dans un état conforme au droit, la décision attaquée, en accordant un délai d'exécution de 21 mois, ne se justifie pas au regard du principe de la proportionnalité.

Erwägungen

E. 24

LAT au cas d'espèce revêt ici divers aspects. a) Il apparaît tout d'abord établi que, s'agissant de la création d'un centre de tri de déchets de chantier, destiné, selon le rapport d'impact sur l'environnement, ainsi que suivant les diverses écritures des intimés, à recueillir les déchets de chantier de tout le Nord vaudois, seule une procédure d'affectation peut être suivie en l'espèce; au demeurant, c'est bien la voie qui a été choisie, mais qui, en l'occurrence, n'a pas encore abouti. b) Il resterait toutefois à examiner si, dans l'attente de la mise sous toit d'un tel plan, une autorisation temporaire, fondée sur l'art. 24 LAT, pourrait être délivrée, pour le changement d'affectation du hangar précité. aa) A teneur du dossier, le hangar en question, bien que situé hors zone, a été autorisé par le département, sans enquête publique; il l'a été de surcroît à titre provisoire, à la condition qu'il soit démantelé à l'échéance de l'autorisation de décharge pour casiers à scories. En conséquence, l'affectation nouvelle de celui-ci à d'autres activités, à savoir le tri de déchets de chantier, ne saurait être considérée comme un changement d'affectation partiel et partant être autorisée par le biais de l'art. 24 al. 2 LAT. bb) Il paraît au surplus extrêmement délicat d'autoriser, sur la base de l'art. 24 al. 1 LAT cette fois, une construction ou un changement d'affectation provisoire. En l'espèce, cela revient en tout cas à donner, en quelque sorte, un effet anticipé positif à un projet de plan d'affectation, dont la réglementation future est ici pour le moins incertaine; on élimine ainsi également les conséquences de la jurisprudence du Tribunal administratif qui exclut en règle générale le contrôle préjudiciel des plans et l'octroi d'une autorisation de bâtir quand bien même l'affectation d'une parcelle donnée en zone intermédiaire apparaît comme dépassée (TA, arrêt du 6 août 1992 AC 92/114, paru à la RDAF 1993, 178). cc) Au demeurant, on pourrait imaginer éventuellement - mais la question n'a pas à être résolue ici - l'octroi d'une telle autorisation s'agissant d'un objet d'une ampleur plus modeste. En l'occurrence, s'agissant d'un centre de tri de déchets de chantier, traitant un volume nécessitant la confection d'une étude d'impact, il apparaît clairement exclu de lui donner le feu vert avant même que l'ensemble des problèmes qu'il est susceptible de créer n'ait reçu, après un examen approfondi, une réponse dans un document de planification. c) On peut dès lors se rallier à l'opinion, exprimée semble-t-il de manière implicite par le SAT, que l'octroi d'une autorisation, même temporaire, pour l'exploitation du centre de tri de déchets de chantier litigieux n'est pas envisageable sur la base de l'art. 24 LAT (v. encore ATF 112

Ib 277, selon lequel un dépôt de matériaux de récupération n'est en principe pas une installation dont l'implantation hors de la zone à bâtir s'impose par sa destination).

4. En l'occurrence, il est dès lors constant que le centre de tri de déchets de chantier actuellement en exploitation, non conforme à la réglementation en vigueur, doit être démantelé. C'est du moins la position du SAT, qui estime toutefois que la remise en état des lieux peut être repoussée dans le temps, jusqu'à la fin de l'année 1997, en application du principe de la proportionnalité; les intérêts publics en jeu, notamment en matière de gestion des déchets, ainsi que les intérêts privés de la Gravière des Tuileries SA justifieraient en effet un tel délai d'exécution. Ledit service ajoute que ce délai a été fixé, selon lui à juste titre, pour permettre à la procédure de plan d'affectation touchant ce secteur de venir à chef; en d'autres termes, le délai imparti a été fixé de telle manière que la mise en exécution de cette décision n'ait pas à intervenir. Les autorités intimées ou concernées, respectivement la constructrice ont fait valoir des moyens du même ordre; cette dernière a en outre insisté sur le fait que ces activités de tri de déchets de chantier avaient été tolérées de longue date par la commune. a) En vertu de l'art. 105 al. 1 LATC, un ouvrage non conforme aux prescriptions légales ou réglementaires peut faire l'objet d'un ordre de démolition, étant précisé que, sous ce terme général, il faut entendre non seulement la démolition proprement dite des travaux effectués sans droit, mais aussi la remise en état des lieux (RDAF 1992, 479 ss not. 480). L'ordre de démolir une construction ou une installation édifiée sans permis n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité doit toutefois renoncer à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la remise en état des lieux causerait au maître de l'ouvrage si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit (ATF 111 Ib 224, consid. 6b/c; 108 Ia 216 s; 104 Ib 303, consid. 5b). On citera d'ailleurs à ce propos un considérant du premier arrêt du Tribunal fédéral cité ci-dessus: "b) Selon le recourant, l'ordre de démolition violerait en outre le principe de proportionnalité. Il est vrai que, selon la dernière jurisprudence, même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de proportionnalité pour tenter de s'opposer à un ordre de démolition. Toutefois, les autorités peuvent, dans l'application de ce principe, faire prévaloir des motifs fondamentaux, tels que l'égalité de traitement ou le strict respect du droit de la construction, nécessitant la démolition et le rétablissement des lieux, comme ayant plus de poids que les inconvénients, plus ou moins importants, résultant pour le constructeur de la démolition (RO 108 Ia 218c 4b et arrêts cités = JdT 1984 I 516). En application de cette jurisprudence, l'ordre de démolition et de rétablissement des lieux en l'état antérieur ne doit pas être remis en cause. Un tel ordre peut apparaître disproportionné lorsque la violation de la loi a été de peu d'importance et ne justifie pas l'atteinte que la démolition porte aux intérêts du propriétaire. En l'occurrence, les constructions édifiées sans droit, hors de la zone à bâtir, violent fondamentalement le droit fédéral de l'aménagement du territoire. L'intérêt public au rétablissement de l'état antérieur est donc important. S'y opposent les intérêts privés du recourant, en particulier ses intérêts patrimoniaux, soit la perte de quelque deux millions de francs, plus les frais de démolition et ceux de remise en état des lieux. Cela n'est certes pas négligeable, mais l'intérêt public à la démolition l'emporte largement. Comme l'a relevé l'Office fédéral de l'aménagement du territoire dans ses observations sur le recours, il en va de la crédibilité de l'aménagement du territoire et de l'Etat de droit. Même si l'on doit reconnaître que le recourant est durement frappé par la mesure incriminée, l'ordre de démolition n'en n'est pas moins justifié par un intérêt public prépondérant. Les arguments

du recourant selon lesquels la parcelle est entièrement équipée et les constructions incriminées correctement intégrées dans le site ne peuvent non plus être retenus." Il résulte en tous les cas des considérations qui précèdent que le principe de la proportionnalité ne saurait primer, sauf circonstance particulière et sur des points de détail, le principe de la légalité; Zimmerli va même jusqu'à critiquer sur ce point la jurisprudence du Tribunal fédéral, en estimant que le principe de la légalité doit l'emporter même dans ce cas (sur ce point, v. Ulrich Zimmerli, *Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im öffentlichen Recht*, RDS 97 II 106 et réf. citées; l'auteur entrevoit tout au plus une issue sur la base du principe de la bonne foi qui peut, dans certains cas, primer le principe de la légalité). Il en découle que rien n'autorise, et notamment pas le principe de la proportionnalité, à confirmer ici un permis pour l'exploitation, hors des zones à bâtir, du centre de tri de déchets de chantier existant. En particulier, le fait que la municipalité ait longtemps toléré cette activité, ainsi que d'autres, à ciel ouvert, ne saurait être considéré comme suffisant pour conclure à la bonne foi de la constructrice; en outre et surtout, à supposer que l'on considère l'attitude de la municipalité comme une promesse à l'endroit de la Gravière des Tuileries SA et que celle-ci engage les autorités compétentes (ce qui est douteux s'agissant notamment du SAT), force serait de constater néanmoins qu'un tel engagement ne lierait en rien les tiers, soit en l'espèce les recourants (ATF 117 Ia 287; à moins que ces derniers n'aient eu connaissance d'une telle promesse sans la contester, ce qui n'est pas établi ici). b) Subsiste dès lors, sous l'angle du respect du principe de la proportionnalité, la seule question du caractère adéquat du délai imparti à la Gravière des Tuileries SA pour remettre les lieux dans un état conforme au droit. A titre liminaire, on rappellera que le principe précité recouvre plusieurs aspects, soit la règle d'aptitude, la règle de la nécessité et enfin la règle de la proportionnalité au sens étroit (sur ce point v. Pierre Moor, *Droit administratif I* 418 ss et réf.); est ici en jeu essentiellement l'application de la dernière de ces règles, qui met en balance la gravité des effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public. S'agissant d'une construction illicite, qui prend place dans un secteur destiné à court terme à être affecté à la construction, il est parfaitement conforme au principe de la proportionnalité de ne pas en ordonner la démolition; une telle solution apparaîtrait en effet comme chicanière, la nouvelle affectation étant en effet de nature à régulariser la situation. S'agissant en revanche essentiellement d'une utilisation de la parcelle, n'impliquant pas d'investissement particulier, il n'y a guère d'obstacle à ce que, passé l'écoulement d'un délai raisonnable, l'on procède effectivement à une remise en état, c'est-à-dire à un abandon de l'exploitation non conforme du bien-fonds colloqué hors des zones à bâtir. On reprendra ci-après brièvement chacun de ces éléments. aa) On constatera tout d'abord que la planification future est encore dans une très large mesure incertaine. Le projet de PPA, dans son état au mois d'août 1996, prévoit la création dans le site de "Sur Crusille" d'une zone artisanale. Ce choix apparaît quelque peu curieux; la place d'un centre de tri de déchets de chantier, destiné à collecter l'ensemble des déchets du Nord vaudois, paraît être plutôt en zone industrielle qu'en zone artisanale. Au demeurant la réglementation annexée au projet ne comporte aucune disposition évoquant un centre de tri ou réglant les problèmes spécifiques soulevés par une telle installation. De même, les intentions tant de la municipalité que de la constructrice apparaissent comme fluctuantes. A lire le courrier de Me Michon du 4 septembre 1996, ces dernières ont envisagé l'abandon d'un tel centre de tri de déchets de chantier; mais elles y ont renoncé, à tout le moins provisoirement. Vu l'absence d'une volonté claire pour une réalisation durable, l'adoption d'une planification faisant place à un centre de tri dans le secteur de "Sur Crusille" apparaît

en définitive comme incertaine. Au demeurant, la mise sous toit d'une telle planification à fin 1997 semble également compromise. Les considérations qui précèdent tendent dès lors à relativiser dans une large mesure l'argumentation des parties et notamment des services de l'Etat fondée sur les affectations futures des biens-fonds concernés. bb) A l'audience, Gravière des Tuileries SA a été interpellée sur les investissements qu'elle aurait consentis pour la mise en exploitation de son centre de tri de déchets de chantier. Il n'y a tout d'abord pas lieu de tenir compte des frais de réalisation de la baraque de chantier, créée initialement dans un autre but; de surcroît, ce bâtiment sera à l'avenir affecté à d'autres usages, tout au moins si la planification projetée, qui maintient l'emplacement de celui-ci en zone intermédiaire, entre en vigueur. Il en va de même de la piste de chantier créée pour accéder à la baraque précitée, celle-ci conservant de toute manière son utilité pour la décharge aménagée en casiers à scories. Au demeurant, la société intimée exercerait ses activités de tri de déchets de chantier sans bénéfice, voire à perte; ces pertes constitueraient même, en quelque sorte, un investissement dans un nouveau marché, susceptible de devenir profitable dans l'avenir seulement. Il est cependant exclu que l'on puisse tenir compte de tels "investissements", pour accorder une autorisation d'exploitation à caractère temporaire; cette circonstance peut en revanche jouer un certain rôle dans le cadre de la fixation d'un délai d'une durée raisonnable. cc) Devra être considéré comme raisonnable le délai nécessaire aux mesures concrètes d'évacuation du hangar actuellement occupé par le centre de tri; de même, l'entreprise concernée devrait pouvoir mettre un terme à ses activités à cet endroit sans qu'il en résulte une interruption intempestive, voire brutale de ses relations contractuelles. Ne remplit pas cette condition le délai déterminé de manière à ce qu'une remise en état effective n'ait pas lieu; s'il était fixé ainsi, la décision litigieuse constituerait en réalité une autorisation temporaire dont on a vu qu'elle ne serait pas admissible (consid. 3 ci-dessus). A cet égard, il est difficile de cerner très précisément la situation existante, sur laquelle la recourante reste extrêmement floue. Dans son mémoire, l'entreprise rappelle que le volume des matériaux de bennes de chantier trié est actuellement extrêmement modeste, puisqu'il représente une dizaine de bennes de 30 mètres cubes par mois au maximum. Elle a produit ensuite un tableau faisant état d'un volume mensuel de 150 tonnes de déchets environ, pour les six derniers mois de l'année 1995, et de 175 tonnes durant les six premiers mois de l'année 1996; en audience la société intimée a soutenu que ces chiffres devaient être appréciés à la hausse, en raison de très faibles tonnages au début de l'activité du centre, ainsi qu'en raison du démarrage assez lent de ce type de marché. Malgré cela, les services de l'Etat ont estimé qu'il n'existait actuellement aucune solution de rechange, permettant d'accueillir les déchets de chantier qui ne seraient pas traités à Crusille. Ces indications n'emportent toutefois pas la conviction. En premier lieu, des solutions peuvent être trouvées et elles le sont d'ailleurs en pratique sur les chantiers mêmes; il est du reste probable que l'intensification du tri sur le chantier a réduit la demande de prestations par les centres de tri. Certaines opérations de tri pourraient aussi prendre place sur d'autres parcelles propriété de la constructrice ou de Cand-Landi SA. Enfin, les déchets de chantier pourraient également être triés dans des centres d'ampleur plus réduite sur des biens-fonds ou dans des constructions existantes sis en zone industrielle, voire artisanale et actuellement libres d'occupation. De telles solutions, pour les volumes relativement modestes traités dans le centre litigieux apparaissent en définitive comme réalisables, cela dans des délais relativement rapprochés. c) Dans ces conditions et en définitive, la décision attaquée devra être réformée, en ce sens que le délai imparti pour la cessation de l'exploitation du centre de tri de déchets de chantier sera fixé au 31 janvier 1997. 5. Vu l'issue du recours,

l'émolument d'arrêt sera supporté par Gravière des Tuileries SA; celle-ci versera également des dépens aux recourants, solidairement entre eux.

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