

## **VD\_OMNI AC.1999.0088 vom 7. August 2002**

VD Tribunal cantonal, 2002-08-07, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.1999.0088](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1999.0088)

FR: VD\_OMNI AC.1999.0088 du 7 août 2002

IT: VD\_OMNI AC.1999.0088 del 7 agosto 2002

### **Regeste**

CAPT Anne-Marie c/Villeneuve | Lorsqu'un bâtiment est menacé par un glissement de terrain, il appartient en priorité au DSE de décider si les travaux de protection envisagés relèvent de l'art. 19 LFo et, dans l'affirmative, par qui ils doivent être entrepris. La municipalité ne peut pas d'emblée les mettre à la charge du seul propriétaire en application de l'art. 92 LATC (consid. 5).

### **Erwägungen**

#### **E. 31**

août 2001, aussi bien la municipalité que la recourante ont admis que la déclaration selon laquelle la commune n'était pas responsable du dommage subi par la recourante ou dont elle était menacée, n'avait pas valeur de décision administrative. Il s'agit en effet d'une simple prise de position, qui exprime l'avis de la municipalité sur la responsabilité de la commune, sans que cette déclaration ait pour effet de constater, de manière juridiquement contraignante pour les intéressés, l'existence, l'inexistence ou l'étendue de leurs droits ou obligations réciproques (cf. art. 29 LJPA). On observera au demeurant que la municipalité n'a, à l'évidence, aucune compétence pour statuer de manière unilatérale et contraignante sur la responsabilité de la commune. Que cette responsabilité découle du droit public ou du droit privé, une éventuelle contestation à son propos relèverait exclusivement du contentieux subjectif qui ressortit, en droit vaudois, aux tribunaux ordinaires (v. art. 14 de la loi du 16 mai 1961 sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents; art. 1er al. 3 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives [LJPA]; RDAF 1993 p. 474 ss, spéc. 476). b) Ne constitue pas non plus une décision sujette à recours l'indication que, si les mesures de consolidation ne sont pas prises, la municipalité se verra dans l'obligation d'ordonner l'évacuation du bâtiment et le retrait du permis d'habiter. Elle apparaît en effet comme un simple rappel de la règle énoncée à l'art. 93 al. 2 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC) : "Lorsqu'un bâtiment est reconnu insalubre ou dangereux et que le propriétaire ne prend aucune mesure pour y remédier dans le délai qui lui est imparti, la municipalité en ordonne l'évacuation et retire le permis d'habiter." Au contraire de l'ordre de procéder aux travaux de consolidation, un simple rappel des conséquences possibles de son inexécution n'a pas pour effet de modifier la situation juridique de la recourante en lui imposant une obligation supplémentaire ou nouvelle. On se trouve donc en présence d'un simple avertissement, dépourvu de conséquences juridiques et n'ayant, par conséquent pas le caractère d'une décision au sens de l'art. 29 LJPA (v. RDAF 1999 p. 401; 184 p. 499 et les références). c) Reste donc à examiner si la municipalité était fondée à exiger de la recourante qu'elle exécute à ses frais les travaux de consolidation nécessaires et si, ce faisant, elle a respecté le droit d'être entendu. 2. a) Garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu

sert d'une part à l'établissement correct des faits, d'autre part constitue pour l'administré un droit, indissociable de la personnalité, de participer à la prise d'une décision qui affecte sa situation juridique. Il comprend en particulier le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision touchant sa situation juridique ne soit prise et le droit de participer à l'administration des preuves ou, tout au moins, de se prononcer sur son résultat lorsqu'il est de nature à influencer sur la décision (ATF 127 I 56, consid. 2b; 124 I 241 c. 2 et les références). b) En l'occurrence la recourante, qui avait elle-même alerté la municipalité, savait que cette dernière avait demandé une expertise géologique à un bureau spécialisé; le rapport consécutif, du 31 mars 1999, lui a été communiqué le 15 avril 1999. Ce rapport fournit des indications détaillées sur les risques encourus et les mesures à prendre; il ne contient en revanche aucune indication sur le point de savoir à qui incombent ces dernières. La lettre du 15 avril 1999 accompagnant ledit rapport est également muette sur ce point : la municipalité se borne à conseiller à la recourante d'informer ses assurances des conclusions des experts et lui signale qu'elle est intervenue en sa faveur auprès de l'ECA. A aucun moment, avant la décision litigieuse du 20 mai 1999, l'attention de la recourante n'a été attirée sur le fait que les travaux de consolidation, à accomplir en grande partie sur la parcelle communale voisine, pourraient être mis à sa charge. Les avis de droit sur lesquels la commune se fonde pour exclure sa responsabilité n'ont pas non plus été communiqués préalablement à la recourante. Dans ces conditions, le droit d'être entendu de cette dernière n'a manifestement pas été respecté. Certes la situation, telle qu'elle pouvait être appréciée à la lecture du rapport Karakas & Français du 31 mars 1999, présentait-elle un certain caractère d'urgence; néanmoins, compte tenu du temps qui s'est écoulé entre la remise de ce rapport à la municipalité et la décision litigieuse (environ six semaines), on ne saurait prétendre que le caractère pressant des mesures à prendre ne permettait pas de préserver le droit d'être entendu. Au demeurant, l'urgence n'autorise en principe à prendre que les mesures qu'elle exige, si possible à titre provisionnel, en s'efforçant de ne statuer sur aucun rapport juridique définitif (v. Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2ème éd., ch. 2.2.7.5, p. 284). c) Quoique la jurisprudence réaffirme régulièrement le caractère formel du droit d'être entendu, avec la conséquence que sa violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 126 V 132; 122 II 469 et les arrêts cités), elle admet toutefois que ce vice de procédure peut être réparé, conformément à la théorie dite "de la guérison", lorsque le recourant a eu la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen, revoyant librement toutes les questions qui auraient pu être soumises à l'autorité inférieure si celle-ci avait normalement entendu la partie (v. notamment ATF 126 I 72 c. 2; 124 II 138 consid. 2d et les arrêts cités). Tel est le cas en l'occurrence, même si le Tribunal administratif ne dispose pas d'un pouvoir d'examen en opportunité (art. 36 let. c LJPA a contrario). En effet, comme l'indique la municipalité, l'art. 92 LATC ne lui confère pas un pouvoir discrétionnaire, mais lui fait obligation d'agir lorsque les conditions légales sont réalisées. Elle ne dispose pas non plus d'une complète liberté d'appréciation dans la désignation de la personne à qui incombe les mesures de prévention ou la fixation du délai d'exécution : sa décision doit obéir aux principes généraux de l'activité administrative, notamment en ce sens que les mesures doivent être dirigées contre le perturbateur et respecter le principe de la proportionnalité. Le contrôle de l'application de cette décision relève ainsi de la légalité et peut être exercé sans réserve par le Tribunal administratif (art. 53 LJPA). 3. Aux termes de l'art. 92 LATC, la municipalité ordonne la consolidation, le cas échéant la démolition, de tout ouvrage menaçant en ruine ou présentant

un danger pour le public ou les habitants (al. 1). 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 (AL. 2). Les conditions d'application de cette disposition (ouvrage menaçant en ruine ou présentant un danger pour le public ou les habitants) sont à l'évidence remplies en l'espèce. Même s'ils divergent sur la gravité et l'imminence du risque auquel est exposé le bâtiment de la recourante, les rapports successifs des bureaux d'ingénieurs mandatés par chacune des parties aboutissent au même constat d'instabilité du massif rocheux sur lequel est édifié la partie de ce bâtiment et finissent par s'accorder sur les mesures qu'il convient de prendre pour prévenir de nouveaux dommages, voire un effondrement. Contrairement à ce que prétend la recourante, les art. 92 et 93 LATC ne visent pas seulement des situations où un bâtiment devient insalubre ou dangereux en raison de son entretien insuffisant par le propriétaire. S'agissant de mesures de police visant à assurer la sécurité des personnes et des biens, elles peuvent être prises quelle que soit l'origine du danger, que celui réside dans l'état des structures du bâtiment, dans un défaut du terrain où il est implanté ou encore dans des circonstances extérieures comme l'avalanche, l'éboulement, l'inondation ou les glissements de terrain. Peu importe également, quant à la nécessité de prendre des mesures, que le danger soit imputable au propriétaire, à un tiers ou à un phénomène naturel (ces éléments pouvant en revanche jouer un rôle dans la désignation de la ou des personnes tenues de prendre les mesures nécessaires - v. art. 92 al. 2 LATC). La recourante ne conteste par ailleurs pas que les mesures préconisées par les experts soient nécessaires et adéquates. Elle estime seulement qu'elles ne doivent pas être mises à sa charge. 4. Les mesures tendant à rétablir une situation conforme à l'ordre et la sécurité publique doivent être dirigées contre le perturbateur. Selon la jurisprudence, le perturbateur est celui qui a occasionné le dommage ou le danger par lui-même ou par le comportement d'un tiers relevant de sa responsabilité (perturbateur par comportement), mais aussi celui qui exerce un pouvoir de fait ou de droit sur l'objet qui a provoqué une telle situation (perturbateur par situation). On justifie généralement cette seconde hypothèse par le fait qu'il est logique que la personne (notamment le propriétaire) qui tire avantage d'une chose en supporte également les inconvénients (sur ces notions, v. ATF 122 II 70 consid. 6a; 119 Ib 502; 118 Ib 415; 114 Ib 51; 113 Ib 338; 117 Ia 19). L'autorité peut adresser l'ordre de rétablir la situation conforme soit au perturbateur par comportement, soit au perturbateur par situation, soit aux deux; elle dispose d'une certaine marge d'appréciation dans ce choix. L'art. 92 al. 2 LATC dispose que les mesures de consolidation (ou l'ordre de démolition) sont communiquées "au propriétaire et au locataire ou à l'occupant". Cette règle, facilement compréhensible, ne limite pas pour autant le choix de la municipalité dans la désignation de la personne à qui incombe les mesures (art. 92 al. 2 deuxième phrase). Sans doute le propriétaire et le locataire ou l'occupant apparaîtront-ils la plupart du temps comme des perturbateurs par situation ou par comportement, voire l'un et l'autre. On ne saurait toutefois exclure que les mesures incombent à un tiers, par exemple l'auteur de travaux sur un fond voisin. En l'occurrence la source du danger qui menace le bâtiment de la recourante réside dans la nature même du terrain sur lequel est implanté sa partie orientale, ainsi que dans le phénomène d'érosion qui affecte le talus dominant le chemin forestier, sur la parcelle communale voisine. Hormis deux brefs passages des rapports Marcuard qui suggèrent que les talus créés lors de la construction du chemin forestier ont favorisé le phénomène d'érosion (v. rapport du 30 septembre 1999, p. 3, 3ème paragraphe, et du 30 novembre 1999, p. 2, 1er paragraphe), rien n'indique que les dégâts constatés ne soient pas dus à un

phénomène naturel. A tout le moins l'existence d'un lien de causalité entre l'aménagement du chemin forestier, ou son manque d'entretien, et les déformations qui se sont manifestées sur la parcelle de la recourante après les intempéries de 1999 n'apparaît-elle pas suffisamment établie en l'état pour attribuer à la Commune de Villeneuve le rôle d'un perturbateur par comportement. Il en va a fortiori de même pour la recourante, à laquelle on ne peut reprocher ni action ni omission en relation avec la survenance du dommage. En revanche la recourante a bel et bien qualité de perturbateur par situation, en tant que propriétaire du terrain affecté par le phénomène d'instabilité (même si le terrain communal voisin l'est également) et comme bénéficiaire exclusive des mesures de consolidation envisagées (la commune n'ayant pour sa part aucun intérêt à prévenir des dégâts naturels un chemin forestier fermé à toute circulation). Il ne s'ensuit cependant pas encore que la recourante doive assumer la totalité des frais de consolidation, ainsi que le prévoit la décision municipale. 5.

Conformément à l'art. 19 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo), les cantons doivent assurer la sécurité des zones de glissement de terrain, d'érosion et de chute de pierres là où la protection de la population ou des biens d'une valeur notable l'exige. La sécurité de ces territoires dangereux comprend notamment des travaux contre les glissements de terrain ou le ravinement, les drainages nécessaires et la protection contre l'érosion (v. art. 17 al. 1 lit. d de l'ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo)). Ces dispositions paraissent a priori applicables en l'espèce, comme le montre l'étude préliminaire établie par l'inspecteur des forêts du 3ème arrondissement. Un projet plus avancé n'a cependant pas été transmis au Service des forêts, de la faune et de la nature, en raison semble-t-il du fait que la commune n'entendait pas jouer le rôle de maître de l'ouvrage, quand bien même l'essentiel des travaux de consolidation devrait s'effectuer sur sa parcelle. Selon le chef du Service des forêts, de la faune et de la nature, "seul le propriétaire de la forêt sur laquelle seront prises les mesures de protection contre les dangers naturels peut être maître de l'ouvrage et requérir l'obtention de subventions fédérales et cantonales." (v. lettre du 22 août 2001). Cette exigence ne résulte toutefois ni de la législation fédérale, ni de ses dispositions cantonales d'exécution, lesquelles sont d'ailleurs singulièrement peu détaillées s'agissant de la mise en oeuvre de l'art. 19 LFo (v. art. 24, 25, 56 let. a, 58, 59 et 67 de la loi forestière cantonale du 19 juin 1996 [RSV 8.12 A]). Quoi qu'il en soit, les cantons ne sauraient se dérober à l'obligation qui leur est faite par l'art. 19 LFo du simple fait que le propriétaire du terrain où devraient être prises des mesures de protection se refuse à collaborer. Ils doivent au contraire prendre au besoin les mesures de contraintes nécessaires. Sur le plan vaudois, c'est au Département de la sécurité et de l'environnement qu'il appartient de mettre en oeuvre les mesures de protection (v. art. 24, 25 et 67 de la loi forestière cantonale). C'est à lui de décider si les travaux de protection envisagés dans l'étude préliminaire du 8 janvier 2001 relèvent de l'art. 19 LFo et, dans l'affirmative, de déterminer par qui ils doivent être entrepris et dans quelle mesure les propriétaires concernés doivent y contribuer. En obligeant d'emblée la recourante à effectuer elle-même, à sa charge exclusive, les travaux de consolidation nécessaires, la municipalité a ainsi préjugé d'une question qu'elle n'avait pas la compétence de trancher. Sa décision doit en conséquence être annulée et la cause renvoyée au Département de la sécurité et de l'environnement pour qu'il statue préalablement sur une éventuelle application de l'art. 19 LFo. 6.

Conformément aux art. 38 et 55 LJPA, les frais et dépens sont en principe supportés par la ou les parties qui succombent. Quoique le recours s'avère en partie irrecevable, en tant qu'il s'en prend à certains aspects de la lettre municipale du 29 mai 1999 qui n'ont pas le caractère d'une décision administrative, les frais et dépens seront

mis à la charge exclusive de la Commune de Villeneuve, qui succombe pour l'essentiel et qui, en outre, a suscité le recours concernant une éventuelle responsabilité de la commune en donnant une apparence de décision à sa prise de position sur cette question.

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