

VD_OMNI AC.2008.0135 vom 5. Februar 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-02-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2008.0135

FR: VD_OMNI AC.2008.0135 du 5 février 2009

IT: VD_OMNI AC.2008.0135 del 5 febbraio 2009

Regeste

PELLEGRINO/Municipalité de Renens | Recours contre la décision d'exécution par substitution d'un ordre de démolition portant sur une construction (tente de cantine recouvrant une charpente avec faux plafond et parois en lames de bois) érigée sur la terrasse d'un café-restaurant alors que seule la pose d'une toile en plastique avec rabats et fenêtres en plastic avait été autorisée. Rappel du principe selon lequel, sauf exceptions, le bien-fondé d'une décision de base ne peut pas être contestée par le biais d'un recours contre une décision d'exécution. La mention des coûts probables de l'opération dans une décision d'exécution par substitution n'est pas une condition de validité de celle-ci.

Erwägungen

E. 1

Selon l'art. 31 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), applicable au moment du dépôt du recours, celui-ci s'exerce par écrit dans les vingt jours dès la communication de la décision attaquée. La décision de la Municipalité de Renens, rendue le 30 avril 2008, a été notifiée le lendemain au plus tôt, soit le 1^{er} mai 2008. Déposé le 21 mai 2008, le recours est intervenu en temps utile. Il est au surplus recevable en la forme.

E. 2

L'art. 105 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11) dispose que la municipalité, à son défaut le département, est en droit de faire suspendre, et le cas échéant, supprimer ou modifier, aux frais du propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales ou réglementaires. La lettre de la municipalité du 20 décembre 2007, qui exige du recourant " le démontage dans un délai de 30 jours des aménagements effectués sans autorisation à l'intérieur de la tente, sous peine du retrait du permis d'utiliser pour l'ensemble de l'établissement et d'une amende prévue à l'article 292 du Code pénal suisse " constitue un tel ordre de mise en conformité. La décision attaquée, du 30 avril 2008, constitue quant à elle une décision d'exécution par substitution de cet ordre de démolition (cf., pour la terminologie, Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2^{ème} édition, p. 99 s.). Selon la jurisprudence, une décision qui ne fait qu'ordonner l'exécution de travaux commandés par une décision entrée en force ne peut pas faire l'objet d'un recours tendant à contester le bien-fondé de cette dernière, dès lors qu'elle ne modifie pas la situation juridique de l'administré (cf. notamment ATF 119 Ib 492 consid. 3c p. 499 et arrêts du Tribunal administratif AC.2004.0295 du 5 août 2005 et AC.2005.0052 du 29 avril 2005). En effet, les mesures qui se fondent sur une décision antérieure ne peuvent plus être attaquées pour des motifs qui pouvaient être invoqués à l'encontre de la décision initiale (RDAF 1986 p. 314; André Grisel, Traité de droit administratif, vol. II, p. 994). En revanche, les conditions

de l'exécution par substitution, soit le choix de l'entrepreneur, ainsi que les délais et modalités d'exécution, peuvent être contestés dans la mesure où ils n'ont pas été définis par la décision de base (arrêt AC.1992.0098 du 13 novembre 1992). Il n'est fait exception à ce principe que si la décision de base a été prise en violation d'un droit fondamental inaliénable et imprescriptible du recourant, ou lorsqu'elle est nulle de plein droit (ATF 115 Ia 1, traduit in JdT 1991 I p. 396).

E. 3

Pour l'essentiel, les arguments du recourant concernent la légalité de la décision du 20 décembre 2007. Un seul grief concerne la décision du 30 avril 2008 proprement dite: le recourant s'interroge sur sa conformité au droit dès lors qu'elle n'indique pas le coût des opérations qui seront ordonnées. La décision d'exécution du 30 avril 2008, comme le fait valoir le recourant, ne mentionne effectivement pas de coût probable des travaux de démolition, ni la personne qui sera chargée de ceux-ci. La présence de telles indications ne saurait néanmoins être érigée en condition de validité de la décision. En effet, ni la loi du 28 octobre, ni la LATC ne posent d'exigence quant au contenu d'une telle décision. De plus, cette lacune n'empêche pas le recourant de préserver ses droits: s'il craint le coût des travaux, il garde la possibilité de démonter lui-même les aménagements litigieux; la municipalité le lui a d'ailleurs rappelé dans sa décision du 30 avril 2008. Le contrôle de la proportionnalité de la mesure reste quant à lui garanti, puisque le recourant pourra, à réception de la décision arrêtant les frais mis à sa charge (cf. André Grisel, op.cit., p. 639; art. 61 al. 5 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]), faire recours auprès de la présente autorité s'il estime excessifs les coûts de l'exécution par équivalent.

E. 4

Le recourant conteste également la validité de la décision d'exécution du 30 avril au motif que la décision de base serait nulle. Il fait valoir que la lettre du 20 décembre 2007 ne pouvait pas être comprise comme une décision formelle par un justiciable non représenté, car elle ne comportait pas de dispositif et apparaissait être un simple avertissement. a) La jurisprudence a posé le principe selon lequel l'annulabilité des actes administratifs constitue la règle et leur nullité l'exception pour des motifs de sécurité juridique (ATF 104 Ia 172 consid. 2c p. 176, traduit in JdT 1980 I p. 330). Les actes administratifs bénéficient d'une présomption de validité; ainsi un acte administratif ne sera nul, c'est-à-dire absolument inefficace, que dans des cas exceptionnels. Il en va ainsi notamment quand les trois conditions suivantes sont réunies cumulativement: le vice est grave; il doit être patent ou pour le moins facilement reconnaissable; enfin l'admission de la nullité ne doit pas porter atteinte d'une manière intolérable à la sécurité juridique ou aux intérêts du citoyen confiant dans la validité d'une décision (ATF 116 Ia 215 consid. 2c p. 219 s., traduit in JdT 1992 I p. 443; 104 Ia 172 consid. 2c p. 176 s., traduit in JdT 1980 I p. 330; 99 Ia 126 consid. 4a p. 135 ; cf. également, sur l'ensemble de la question, Pierre Moor, op. cit., p. 305 ss). Le fait qu'une décision soit entachée d'illégalité, voire d'inconstitutionnalité, ne la rend pas nécessairement nulle; la sanction ordinaire d'un tel vice est l'annulabilité, qui ne peut être prononcée que par l'autorité de recours, saisie dans le délai de recours (Pierre Moor, op. cit., p. 308 s.). Des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision; en revanche, la violation de règles essentielles de procédure ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision sont des motifs de nullité (ATF 122 I 97 consid. 3a p. 99). Quant à l'absence ou l'insuffisance de motivation de la décision, elle rend

l'acte annulable mais non pas nul (Benoît Bovay, Procédure administrative, p. 281). b) La présence d'un dispositif n'est pas une condition de validité de la décision en droit vaudois. En effet, la LJPA ne contient pas une telle exigence. Il suffit qu'une décision remplisse les conditions de l'art. 29 LJPA (aujourd'hui de l'art. 3 LPA-VDJ) pour qu'elle puisse valablement entrer en force (arrêt GE.2006.0042 du 16 juin 2006). Ainsi, une décision n'est pas nulle du seul fait qu'elle ne contient pas de dispositif. Elle ne pourrait l'être que si cette absence empêchait le destinataire de se rendre compte que l'acte est une décision émanant d'une autorité (Pierre Moor, op. cit., p. 319). La lettre du 20 décembre 2007 est écrite sur papier à en-tête de la Ville de Renens et porte les signatures de la syndique et du secrétaire municipal, dont les noms sont précédés de la mention " Au nom de la municipalité ". La décision se définit comme telle, et contient l'indication des voies et délais de recours. La forme, indubitablement, est celle d'une décision. Le troisième paragraphe de la lettre pourrait faire penser que la commune ne fait que transmettre des informations (" Dès lors, nous vous informons... "). Cependant, le quatrième paragraphe contient un ordre clair (" C'est pourquoi la Municipalité, dans sa séance du 14 décembre 2007, a décidé d'exiger le démontage...), d'autant plus que l'injonction est assortie d'un délai d'exécution et que l'autorité menace de sanctions (retrait du permis d'utiliser et peine prévue par l'article 292 CP). Ainsi, tant par sa forme que par son contenu, la lettre du 20 décembre 2007 ne pouvait laisser aucun doute dans l'esprit du recourant sur l'effet juridique contraignant qu'elle était destinée à exercer. Le recourant ne saurait prétendre de bonne foi que l'absence de dispositif l'empêchait de comprendre qu'il avait reçu une décision qui, à défaut de recours, ne pourrait plus être remise en cause. c) Il n'est par ailleurs pas contesté que cette décision a été régulièrement notifiée au recourant qui, à cette époque, n'était plus représenté par son avocat (v. mémoire de recours, ch.II 2, p. 4).

E. 5

Faute de recours interjeté en temps utile, la décision du 20 décembre 2007 est aujourd'hui définitive et exécutoire. Il n'y a pas lieu d'en contrôler le bien fondé. On observera néanmoins, par surabondance, que les griefs formulés à son égard par le recourant sont vains: a) Aux termes des art. 105 al. 1 et 130 al. 2 LATC, la municipalité est en droit de faire supprimer, aux frais des propriétaires, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. La seule violation des dispositions de forme relatives à la procédure d'autorisation de construire est en principe insuffisante pour justifier l'ordre de démolition d'un ouvrage non autorisé, si ledit ouvrage est conforme aux prescriptions matérielles applicables. En outre, la violation du droit matériel par les travaux non autorisés ne suffit pas non plus à elle seule à justifier leur suppression. L'autorité doit procéder à une pesée des intérêts en présence, soit l'intérêt public au respect de la loi (et donc à la suppression de l'ouvrage non réglementaire construit sans permis) et l'intérêt privé au maintien de celui-ci. Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 108 Ia 216 consid. 4b p. 218, traduit in JdT 1984 I p. 514). L'autorité doit cependant 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 démolition 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 qui aurait changé

dans l'intervalle. Le fait qu'un administré ne puisse se prévaloir de sa bonne foi ne le prive pas de la possibilité d'invoquer le principe de la proportionnalité: il constitue cependant un élément d'appréciation en sa défaveur (ATF 111 Ib 213 consid.

E. 6

Cette décision, dont on rappelle qu'elle est exécutoire, impartissait au recourant un délai de 30 jours pour s'y conformer. L'inspection locale a confirmé que le recourant n'y avait donné aucune suite. Lorsque l'autorité constate qu'un administré n'exécute pas les obligations qu'une norme ou une décision administrative lui impose, elle est tenue d'intervenir (ATF 102 Ib 296, RDAF 1983, p. 295). En effet, le principe de la légalité (sous l'aspect de la suprématie de la loi), en relation avec les principes de l'égalité de traitement et de la sécurité du droit, impose à l'autorité de veiller à ce que les particuliers remplissent leurs obligations reposant sur le droit administratif (Fritz Gygi, *Verwaltungsrecht*, 1986, p. 318). L'autorité intimée est par conséquent en droit de faire exécuter les travaux par un tiers, au frais du recourant, comme le prévoient l'art. 105 al. 1 et l'art. 130 al. 2 LATC. Sa décision du 30 janvier 2008 doit être confirmée.

E. 7

Conformément aux art. 49 et 55 LPA-VD et à l'art. 4 du tarif du 11 décembre 2007 des frais judiciaires en matière de droit administratif et public (TFJAP; RSV 173.36.5.1), un émolument de justice sera mis à la charge du recourant débouté, ainsi que les dépens auxquels peut prétendre la Commune de Renens, dont la municipalité a procédé par l'intermédiaire d'un avocat et obtient gain de cause.

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