

VD_OMNI AC.2008.0262 vom 24. November 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-11-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2008.0262

FR: VD_OMNI AC.2008.0262 du 24 novembre 2009

IT: VD_OMNI AC.2008.0262 del 24 novembre 2009

Regeste

CHENAUX/Municipalité de Villarzel, Service du développement territorial | Une décision ordonnant une remise en état, qui nécessite une pesée des intérêts dans l'application du principe de la proportionnalité, doit décrire avec précision les travaux qui sont exigés et les éléments dont le maintien est cas échéant admis. Il ne suffit pas que la décision enjoigne son destinataire à "une remise en état complète du bien-fonds". Annulation de la décision attaquée: il n'appartient pas au tribunal de reconstituer, comme s'il était l'instance précédente, l'état de fait ou la motivation qu'aurait dû comporter la décision attaquée, ni le dispositif précis dont elle est dépourvue.

Erwägungen

E. 1

Les décisions attaquées portent tout d'abord sur une demande d'autorisation de construire comportant l'implantation d'un cabanon de jardin, un rehaussement du terrain de 50 cm sur 30 ou 40 m², le tout sur la base d'un plan figurant un rectangle de 10 sur 3,50 m intitulé "jardin potager". Le recourant ayant renoncé dans l'intervalle au cabanon de jardin, les parties ont évoqué en audience la principale question litigieuse que est de savoir s'il doit être interdit au recourant de cultiver l'endroit litigieux (une telle interdiction serait contraire au bon sens selon le recourant et la commune la juge pour le moins bizarre). Sur ce point, la position du représentant du SDT était catégorique en audience mais il s'agirait peut être de savoir de manière plus détaillée ce qu'il en est de la possibilité de cultiver des légumes, de soigner des rosiers, de faire pousser des arbustes à petits fruits (en inspection locale, le SDT semblait admettre que le groseillier en place soit conservé), ou encore de planter des arbres décoratifs ou de créer un verger d'arbres fruitiers (pour une solution nuancée sur divers de ces points voir par exemple la décision confirmée dans l'arrêt AC.2007.0286 du 28 mai 2009). Quant au rehaussement du terrain, il semble qu'il ne se limiterait pas à la faible surface annoncée dans la demande d'autorisation. En audience, le représentant de la municipalité a exposé que le profil du terrain aurait déjà été modifié sur toute la parcelle litigieuse mais simultanément, il a exposé au sujet du remblaiement que si le SDT l'acceptait, la commune ne demanderait pas la remise en état. Pour les motifs qui résultent des considérants qui suivent, il n'est pas nécessaire de résoudre ici toutes ces questions. La présente cause s'y prête d'ailleurs particulièrement mal car il est évident que l'on se trouve en présence d'une anomalie de la planification. En effet, le tracé schématique de la frontière cantonale a empêché l'adoption d'un plan d'affectation respectant la topographie locale caractérisée par un talus naturel séparant les terres agricole, situées à l'aval, du sommet du coteau que la commune fribourgeoise de Chatonnaye a voué à la construction.

E. 2

Qu'il s'agisse de délivrer l'autorisation sollicitée ou d'ordonner une remise en état, il n'est pas contesté que la parcelle 1155, même si elle est limitrophe de celle où le recourant a construit sa villa dans la zone à bâtir du plan d'affectation fribourgeois, se trouve en zone agricole du plan d'affectation de la commune vaudoise de Villarzel. S'applique ainsi l'art. 25 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) qui prévoit l'autorisation ou l'approbation d'une autorité cantonale pour tout projet de construction sis hors des zones à bâtir. Selon la jurisprudence, un permis de construire délivré par une commune hors de la zone à bâtir, sans autorisation cantonale préalable, ne déploie aucun effet et il est radicalement nul. L'autorisation cantonale est en effet un élément constitutif et indispensable de l'application de l'art. 24 LAT (ATF 132 II 21; 111 Ib 213)

E. 3

L'art. 105 al. 1 LATC, qui concerne les travaux non conformes aux dispositions légales et réglementaires, prévoit 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 et réglementaires. Selon la jurisprudence (v. p. ex, l'ATF 1C_387/2008 du 21 janvier 2009 ou l'arrêt AC.2007.0286 déjà cité), l'autorité renonce à ordonner la remise en état 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 (ATF 123 II 248 consid. 3bb p. 252; 111 Ib 213 consid. 6b p. 224s.; 102 Ib 64 consid. 4 p. 69). Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a p. 255; 111 Ib 213 consid. 6b p. 224 et la jurisprudence citée). Il découle de la nécessité d'une autorisation cantonale (rappelée ci-dessus) que lorsque un ordre de démolition est envisagé hors de la zone à bâtir et qu'il faut examiner si le principe de la proportionnalité pourrait conduire à renoncer à tout ou partie de la remise en état, la municipalité n'est pas compétente pour consentir au maintien de tout ou partie de l'installation litigieuse. Seule l'autorité cantonale pourrait rendre une telle décision, qui revient à autoriser ce qui sera maintenu. Il est donc douteux que la municipalité puisse statuer puisqu'il lui est interdit de le faire dans un tel sens. Le Tribunal administratif, tout en relevant que le champ d'application de l'art. 105 LATC n'est apparemment pas limité aux cas dans lesquels seul le respect des prescriptions communales serait en cause, s'était d'ailleurs déjà demandé si la commune peut ordonner elle-même, sans consulter l'autorité cantonale, la démolition de constructions nécessitant une autorisation de cette autorité cantonale: cela paraissait peut-être envisageable lorsque d'emblée et de manière manifeste la délivrance d'une autorisation cantonale est totalement exclue, mais la question a été laissée ouverte (AC.2001.0010 du 8 mai 2001). Depuis lors, la Cour de droit administratif et public a jugé qu'en raison des règles de compétence rappelées ci-dessus, elle ne pouvait pas, sur recours contre une décision municipale, statuer sur des conclusions tendant à faire interdire une activité donnée hors de la zone à bâtir et à ordonner la démolition d'un couvert-dépôt: le Tribunal cantonal ne saurait en effet trancher sur recours des questions qui ne relèvent pas de la compétence de l'autorité intimée (AC.2008.0293 du 8 juin 2009). Le Tribunal cantonal a donc jugé récemment qu'à part dans l'hypothèse exceptionnelle où l'application

de prescriptions communales (indépendantes du droit fédéral hors zone à bâtir) serait en cause, c'est à l'autorité cantonale qu'il appartient de statuer sur le sort des constructions hors de la zone à bâtir, que ce soit pour en ordonner la démolition ou pour autoriser le maintien de tout ou partie des installations litigieuses (AC.2009.0089 du 6 novembre 2009). Pour ces motifs, il se justifie en l'espèce d'annuler la décision communale. Elle est certes fondée en partie sur l'injonction de l'autorité cantonale mais la position de l'autorité communale en audience est révélatrice de l'impossibilité où elle se trouve de statuer librement sur le principe ou la modalité de l'ordre de remise en état: elle a exposé au sujet du remblaiement que si le SDT l'acceptait, la commune ne demanderait pas la remise en état. Il faut donc éviter de placer l'autorité communale dans la situation de devoir statuer sans disposer de la compétence de le faire de manière complète.

E. 4

Quant à la décision cantonale, elle se borne pour l'essentiel à rappeler des principes. On a toutefois vu plus haut que leur application pourrait être nuancée suivant les éléments concernés par la demande d'autorisation. En particulier, sur la question de la remise en état, il faut bien admettre avec le recourant que la décision cantonale est imprécise. Le représentant du SDT a admis que celui-ci avait statué "en droit", sans s'être rendu sur place ni avoir élucidé l'état de fait. Or une décision ordonnant une remise en état, qui nécessite une pesée des intérêts dans l'application du principe de la proportionnalité, doit décrire avec précision les travaux qui sont exigés et les éléments dont le maintien est cas échéant admis. Il ne suffit pas que la décision enjoigne son destinataire à " une remise en état complète du bien-fonds ". En effet, ce destinataire doit pouvoir reconnaître clairement la teneur de l'ordre qu'il reçoit. Il faut bien voir en outre qu'une telle décision doit être susceptible d'exécution forcée, ce qui présuppose que le tiers qui pourrait être chargé de procéder aux travaux sache exactement, par les indications fournies dans la décision, à quelles opérations il doit procéder. La décision cantonale viole ainsi l'art. 42 let. d LPA qui prévoit qu'une décision doit contenir un dispositif. Il n'y a pas lieu que le tribunal entreprenne de corriger ce défaut. En effet, la jurisprudence a déjà considéré à de multiples reprises qu'il n'appartient pas au tribunal de reconstituer, comme s'il était l'instance précédente, l'état de fait ou la motivation qu'aurait dû comporter la décision attaquée (AC.2009.0173 du 22 septembre 2009; AC.2009.0114 du 15 juillet 2009; PS.2008.0024 du 7 juillet 2009; AC.2009.0106 du 3 juillet 2009; PE.2009.0010 du 1er mai 2009; BO.2008.0060 du 31 octobre 2008; PS.2007.0094 du 12 juin 2008; PS.2007.0223 du 5 juin 2008 et les nombreuses références citées; AC.2007.0051 du 3 mai 2007; GE.2005.0188 du 30 décembre 2005; GE.2002.0107 du 28 janvier 2005; AC.1999.0225 du 24 janvier 2005; AC.2000.0186 du 2 décembre 2004; AC.2002.0138 du 25 octobre 2004; AC.2004.0079 du 22 septembre 2004; GE.2002.0029 du 24 juillet 2003; AC.2000.0134 du 19 avril 2001; AC.1996.0216 du 18 juin 1998). Il en va de même lorsque le dispositif de la décision est insuffisamment précis comme en l'espèce: dès lors que l'autorité devra faire usage de son pouvoir d'appréciation pour formuler la description de ce qu'elle exige et de ce qu'elle accepte cas échéant de maintenir, il n'appartient pas au tribunal, dont le pouvoir d'examen est limité au contrôle de la légalité, ainsi que de l'excès ou de l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 76 let a LPA-VD), de donner à la décision attaquée le dispositif précis dont elle est actuellement dépourvue (dans le même sens AC.2009.0143 du 24 novembre 2009).

E. 5

Le recours est ainsi partiellement admis. La décision municipale est annulée, de même que celle de l'autorité cantonale, qui devra statuer à nouveau. Les frais restent à la charge de l'Etat. Le recourant a droit à des dépens partiels, à la charge du département cantonal, par son Service du développement territorial.

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