

## **VD\_OMNI AC.2008.0293 vom 8. Juni 2009**

VD Tribunal cantonal, 2009-06-08, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2008.0293](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2008.0293)

FR: VD\_OMNI AC.2008.0293 du 8 juin 2009

IT: VD\_OMNI AC.2008.0293 del 8 giugno 2009

### **Regeste**

EMERY/Municipalité des Cullayes, ROLINO, Service du développement territorial | Le courrier du 9 octobre 2008 ne peut pas être considéré comme une décision formelle valable, déjà parce qu'il ne comporte aucune indication des voies de recours. Ce courrier s'inscrit en outre dans un échange de correspondances; il ne se distingue pas particulièrement des autres courriers et il ne pouvait pas être clairement reconnaissable pour le recourant qu'il s'agissait cette fois d'une décision contre laquelle devait être déposé un recours. Il faut dès lors partir de l'idée que la municipalité n'a rendu une décision susceptible de recours que le 28 octobre 2008 et que le recours a été déposé en temps utile. Le recourant est directement concerné par les activités exercées sur la parcelle voisine dans la mesure où il allègue que celles-ci provoquent des nuisances qui affectent son bien-fonds. Il a en outre un intérêt digne de protection à contester le refus de la municipalité d'ordonner la démolition du couvert-dépôt dans la mesure où ce dernier juxte sa propriété et empiète sur une servitude constituée en faveur de ses parcelles. Le recours est donc recevable.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Il convient en premier lieu de déterminer si le recours a été interjeté en temps utile et si le recourant peut faire valoir un intérêt digne de protection (consid. 1), puis de se prononcer sur la recevabilité des griefs soulevés (consid. 2). a) Selon l'art. 31 al. 1 de la loi vaudoise du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), en vigueur au moment du dépôt du recours, le délai de recours était alors de 20 jours dès la communication de la décision attaquée (il a été porté à trente jours selon le nouveau droit, art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [ LPA-VD; RSV 173.36 ], entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009). L'autorité intimée soutient que le recours du 14 novembre 2008 serait tardif en ce qui concerne le couvert-dépôt, au motif qu'elle se serait prononcée de manière définitive sur cette question dans son courrier du 9 octobre 2008 et que la décision du 28 octobre 2008 ne concernerait plus que la prétendue activité artisanale des propriétaires. L'autorité intimée ne peut pas être suivie sur ce point. En effet, le courrier du 9 octobre 2008 ne peut pas être considéré comme une décision formelle valable, déjà parce qu'il ne comporte aucune indication des voies de recours. Ce courrier s'inscrit en outre dans un échange de correspondances au cours duquel l'autorité intimée avait déjà à diverses reprises communiqué au recourant que ses griefs étaient peu pertinents; le courrier du 9 octobre 2008 ne se distingue pas particulièrement des autres courriers et il ne pouvait pas être clairement reconnaissable pour le recourant qu'il s'agissait cette fois d'une décision contre laquelle devait être déposé un recours. Il n'est d'ailleurs pas avéré que l'autorité elle-même ait sur le moment considéré son courrier comme une décision susceptible de recours; on comprendrait en effet mal qu'elle ait assorti sa décision

du 28 octobre 2008 des voies de recours sans l'avoir fait avec la prétendue décision du 9 octobre 2008. Il faut dès lors partir de l'idée que, tant pour la question des activités exercées que pour celle du couvert-dépôt, la municipalité n'a rendu une décision susceptible de recours que le 28 octobre 2008 et que le recours a été déposé en temps utile. b) Il convient ensuite de déterminer si le recourant fait valoir un intérêt digne de protection. aa) Selon l'art. 37 LJPA en vigueur au moment du dépôt du recours, " le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée ". Reprenant pour l'essentiel l'art. 37 LJPA, l'art. 75 al. 1er let. a LPA-VD actuellement en vigueur (auquel renvoie l'art. 99 LPA-VD) dispose que " a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée ". Pour interpréter la notion d'intérêt digne de protection figurant aux art. 37 LJPA et 75 al. 1er let. a LPA-VD, on peut se référer à la jurisprudence relative à l'art. 103 let. a de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire, qui demeure valable sous l'empire de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF; RS 173.110) (cf. ATF du 10 juillet 2008 rendu dans la cause 1C\_86/2008 consid. 3). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés, et l'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet du litige, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération; il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 133 II 249 consid. 1.3.1 p. 252; 409 consid. 1.3 p. 413 et références citées) . Ces conditions légales sont en principe réalisées quand le recours est formé par le propriétaire d'un immeuble directement voisin de la construction ou de l'installation litigieuse. Il peut en aller de même, selon la jurisprudence, en l'absence de voisinage direct mais quand une distance relativement faible sépare l'immeuble du recourant de la construction projetée ( ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174 où il est fait référence à des distances de 45 m, 70 m ou 120 m). La distance n'est toutefois pas l'unique critère pour déterminer si le voisin a un intérêt digne de protection. S'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse sera à l'origine d'immissions - bruit, poussières, vibrations, lumière, fumée - atteignant spécialement les voisins, même situés à une certaine distance, ces derniers peuvent avoir qualité pour recourir ( ATF 125 II 10 consid. 3a p. 15; 124 II 293 consid. 3a p. 303; 120 Ib 379 consid. 4c et les arrêts cités; voir aussi arrêt 1A.179/1996 du 8 avril 1997 in RDAF 1997 I, p. 242). bb) En l'occurrence, le recourant est directement concerné par les activités exercées sur la parcelle voisine dans la mesure où il allègue que celles-ci provoquent des nuisances qui affectent son bien-fonds. Il a en outre un intérêt digne de protection à contester le refus de la municipalité d'ordonner la démolition du couvert-dépôt dans la mesure où ce dernier jouxte sa propriété et empiète sur une servitude constituée en faveur de ses parcelles. Il dispose ainsi d'un intérêt digne de protection au sens de la jurisprudence précitée. On relèvera encore que jurisprudence selon laquelle l'acte par lequel une autorité ne donne pas suite à une dénonciation ne peut pas être l'objet d'un recours ou d'une demande de nouvel examen (cf. arrêt du 15 janvier 1999 AC.1998.0080 consid. 3; voir aussi François Bellanger, La qualité de partie à la procédure administrative, in Les tiers dans la procédure administrative, édité par Thierry Tanquerel et François Bellanger, Genève Zurich Bâle, 2004, p. 40 ), n'est pas pertinente dans le cas d'espèce, puisque le recourant n'est pas un simple dénonciateur

(agissant uniquement dans un but d'intérêt public), mais qu'il peut faire valoir un intérêt propre que le tribunal juge digne de protection.

## **E. 2**

Sur le fond, le recourant conteste le refus de la municipalité d'ordonner la démolition du couvert-dépôt et son refus de constater l'existence d'un changement d'affectation et d'ordonner la cessation des activités exercées par Pierre Rolino sur la parcelle n° 34, qui ne seraient pas conformes à la zone agricole. Il convient en premier lieu d'examiner si la municipalité était compétente pour se prononcer sur ces questions. a) L'art. 25 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) prévoit l'autorisation ou l'approbation d'une autorité cantonale pour tout projet de construction sis hors des zones à bâtir; ceci s'applique également aux changements d'affectation. Les art. 81 al. 1 et 120 al. 1 let. a de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RSV 700.11) confirment ce principe en précisant que tout projet de construction ou de changement de l'affectation d'une construction ou d'une installation existante situé hors de la zone à bâtir doit être soumis à une autorisation spéciale préalable du département en charge des constructions; la décision du département compétent ne préjuge pas de celle des autorités communales (art. 81 al. 1 LATC). La jurisprudence a ainsi admis qu'un permis de construire délivré par une commune hors de la zone à bâtir, sans autorisation cantonale préalable, ne déployait aucun effet et qu'il était 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 consid. 3 p. 26 ss, traduit et résumé in RDAF 2007 I, p. 440 ss, avec une note de Christine Guy-Ecabert; 111 Ib 213 consid. 5b p. 220; voir aussi ATF 1C\_170/2008 du 22 août 2008 consid. 3.2, 1A.211/1999 du 27 septembre 2000 consid. 4c; arrêt AC.2003.0108 du 21 juin 2006 consid. 1). De manière générale, l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu une décision est un motif de nullité de cette décision (ATF 122 I 97 consid. 3a/aa p. 98/99 ; 114 Ia 427 consid. 8b p. 450 ; 113 IV 123 consid. 2b p. 124 ; 104 Ia 172 consid. 2c p. 176 et les références citées). Le droit de se prévaloir de la nullité d'une décision appartient à toute personne et autorité et peut être exercé en tout temps dans toute procédure. Le tribunal est ainsi appelé à se saisir d'office de la question de la nullité d'un acte administratif, même si les exigences de forme ou de délai pour contester la décision en cause ne sont pas respectées (ATF 115 Ia 1 consid. 3 p. 3 ss). L'acte frappé par une cause de nullité est dépourvu de tout effet juridique en ce qui concerne les administrés et son invalidité implique celle de tous ses actes d'exécution (AC.2003.0108 précité consid. 1b; André Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. 1, Neuchâtel 1984, p. 418 et 419). L'acte frappé par une cause de nullité se distingue en cela de l'acte annulable, ce dernier étant en principe valable vis-à-vis des administrés et des organes de l'Etat jusqu'au moment où la décision sur le recours ou sur la demande de révision formée contre cet acte en suspend les effets. L'acte annulable déploie donc ses effets jusqu'à l'entrée en force de la décision qui l'annule définitivement. b) En l'occurrence, le couvert-dépôt constitue une construction au sens de l'art. 25 LAT ( cf. ATF 123 II 256 consid. 3 p. 259 qui définit les "constructions et installations" comme tous les aménagements durables créés par la main de l'homme, qui sont fixés au sol et qui ont une incidence sur son affectation, soit qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit qu'ils aient des effets sur l'équipement ou qu'ils soient susceptibles de porter atteinte à l'environnement). Une autorisation cantonale étant nécessaire pour toute construction au sens de l'art. 25 LAT en zone agricole, l'autorité municipale n'était ainsi pas compétente pour autoriser en 2005 la construction du couvert-dépôt en zone agricole ou pour autoriser

en 2008 le maintien de cette construction suite à l'intervention du recourant. De même, elle n'était pas compétente pour décider seule si les activités professionnelles exercées par Pierre Rolino sur la parcelle n° 34 correspondent à un changement d'affectation, si ces dernières sont conformes à la zone agricole et si Pierre Rolino peut les poursuivre, en application notamment des principes de la bonne foi et de la proportionnalité. La décision municipale du 28 octobre 2008 traitant de ces deux points et l'autorisation délivrée le 25 juillet 2005 pour le couvert-dépôt sont donc radicalement nulles, ce que le Tribunal cantonal peut constater en tout temps. La question de savoir dans quelle mesure l'absence de réaction du SAT pourrait avoir incité les propriétaires à agir de bonne foi n'est pas déterminante en l'espèce et n'a pas à être examinée. Dès lors que l'on se trouve en présence d'une décision radicalement nulle, n'a également pas à être examinée la question de savoir si le recourant a agi en temps utile contre la décision municipale du 25 juillet 2005 relative au couvert-dépôt.

### **E. 3**

Force est d'admettre que les règles de compétence évoquées ci-dessus en matière de construction hors zone s'opposent à ce que le Tribunal cantonal accueille les conclusions du recourant, autrement dit réforme la décision municipale en ce sens qu'injonction soit faite à la municipalité 1) d'interdire l'exercice sur la parcelle n° 34 des Cullayes toute activité contraire à l'art. 30 RC et 2) d'ordonner la démolition du " couvert et dépôt " édifié au nord-est de la parcelle n° 34 des Cullayes. Le Tribunal cantonal ne saurait en effet trancher sur recours des questions qui ne relèvent pas de la compétence de l'autorité intimée. Ce faisant, il empiéterait de manière inadmissible sur une compétence que le législateur a expressément réservée au département en charge des constructions (pour comparaison, en rapport avec une subvention, AC.2005.0300 du 29 juin 2006). Dès lors qu'il appartient au tribunal de constater la nullité de la décision attaquée, il convient en revanche d'admettre partiellement le recours en tant que ce dernier tend, en tous les cas implicitement, à l'annulation de la décision par laquelle la municipalité a autorisé le maintien du couvert-dépôt et des activités exercées sur la parcelle n° 34. Vu le sort du recours, les frais de la cause sont mis par moitié à la charge du recourant et par moitié à la charge de Sofia et Pierre Rolino et les dépens sont compensés.

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