

VD_OMNI AC.2023.0021 vom 1. März 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-03-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0021

FR: VD_OMNI AC.2023.0021 du 1 mars 2024

IT: VD_OMNI AC.2023.0021 del 1 marzo 2024

Regeste

A. _____/Municipalité de Montreux et CDAP | La mise à la charge de la recourante de l'ensemble des frais des travaux engendrés par l'effondrement de son mur sur une route communale ne peut être prononcée par une décision administrative. La commune doit, si elle le souhaite, faire valoir ses prétentions par la voie de l'action. Admission du recours et annulation de la décision attaquée. Recours en matière de droit public rejeté, dans la mesure où il est recevable, par le TF (1C_189/2024 du 24 mars 2025).

Erwägungen

E. 1

La voie du recours de droit administratif, au sens des art. 92 ss de la loi sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36) est ouverte contre les décisions rendues par les autorités administratives (art. 92 al. 1 LPA-VD); la notion de décision est définie à l'art. 3 LPA-VD. La municipalité est une autorité administrative au sens de cette disposition. Le 1^{er} décembre 2022, elle a choisi de rendre une décision ayant pour objet de créer une obligation à la charge de la recourante, consistant au paiement d'une somme d'argent (cf. art. 3 al. 1 let. a LPA-VD). Cet acte peut donc faire l'objet d'un recours de droit administratif. La débitrice a manifestement qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Son recours a été déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD) et il satisfait aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. art. 79 LPA-VD). Il y a dès lors lieu de se prononcer sur les conclusions de la recourante.

E. 2

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.

E. 3

En cas d'urgence ou si les travaux ordonnés ne sont pas exécutés dans le délai imparti, la municipalité les fait exécuter aux frais du propriétaire.

E. 4

En cas de carence de la municipalité, le département peut prendre les mesures prévues aux alinéas 1 à 3. " Cette disposition permet à la municipalité d'ordonner à un propriétaire foncier la consolidation d'un ouvrage défectueux se trouvant sur son terrain (art. 92 al. 1 LATC). L'autorité doit alors fixer les mesures prescrites et les modalités d'exécution dans une décision (art. 92 al. 2 LATC); cette décision (décision de base) peut être contestée par le propriétaire, par la voie d'un recours de droit administratif. En cas d'inexécution dans le délai fixé (lorsque la décision de base est exécutoire), la municipalité peut faire exécuter les

travaux par une entreprise désignée par elle, aux frais du propriétaire (art. 92 al. 3 LATC - exécution par équivalent ou par substitution). Dans le cas particulier, la municipalité n'a donné aucun ordre préalable à la recourante. Elle n'a pas rendu une décision de base au sens de l'art. 92 al. 1 et 2 LATC, au sujet de la consolidation du mur ensuite effondré, ni au sujet d'autres travaux à effectuer sur la parcelle n° *****. La municipalité qualifie, dans sa réponse, les travaux litigieux de "travaux d'exécution par substitution": or la notion d'exécution par substitution ou par équivalent suppose en principe une décision de base, l'administration procédant elle-même – ou en confiant la tâche à un tiers, si elle ne dispose pas des moyens nécessaires – à la prestation inexécutée par l'administré telle qu'elle est fixée par la décision de base et rappelée dans une sommation (cf. Pierre Moor/Etienne Poltier, *Droit administratif*, vol. II, 3 e éd. Berne 2011, p. 123). Il convient alors d'examiner si on se trouve dans un cas d'exécution immédiate ou anticipée, où l'obligation du débiteur de frais d'intervention peut être déterminée en l'absence d'une décision formelle. Il est des situations où l'absence de procédure préalable s'explique et se justifie, parce que l'on est en présence d'une atteinte imminente et grave à un bien d'ordre public; c'est un cas d'application de la clause générale de police, dans les situations où la législation ne le prévoirait pas elle-même. La jurisprudence admet de tels cas d'exécution immédiate en cas de pollution des eaux, singulièrement d'écoulement d'hydrocarbures menaçant de polluer une nappe phréatique (cf. Moor/Poltier, *op. cit.*, p. 125 et les références jurisprudentielles). Or en l'occurrence, d'après la décision attaquée, il n'était pas question d'une atteinte à un bien de police comparable à une pollution des eaux (où l'obligation de prendre rapidement des mesures découle de la législation fédérale sur la protection des eaux), étant relevé que, comme cela ressort du dossier, la circulation sur le tronçon concerné de la route de ***** avait été préalablement interdite par la commune, peu avant que le mur ne s'effondre; en d'autres termes, des mesures de police stricto sensu avaient déjà été prises pour éviter que le public ne soit exposé à un danger immédiat. L'art. 92 al. 3 LATC permet à l'autorité de procéder à une exécution par équivalent, après qu'elle a rendu une décision de base, non seulement en cas d'inexécution au terme du délai fixé par une sommation, mais encore en cas d'urgence. Dans le champ d'application de la LATC, cette norme ne justifie pas qu'en l'absence d'une décision préalable sur les travaux de consolidation à effectuer par un propriétaire sur son immeuble, l'autorité puisse effectuer d'office ces travaux, pendant plusieurs semaines, sans sommation et en invoquant simplement l'urgence. Cela reviendrait à étendre la portée de la clause générale de police, en privant l'administré de la possibilité d'exécuter l'obligation lui-même, ou par le truchement d'une entreprise choisie et surveillée par lui (à propos de la portée de la clause générale de police, cf. André Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. II, Neuchâtel 1984, p. 639). La municipalité ne prétend du reste pas qu'elle serait intervenue de la même façon si le bien-fonds en contrebas du mur de soutènement avait été une parcelle d'un particulier. On ne voit pas de motif, dans une telle configuration, de ne pas suivre les étapes prescrites en principe par l'art. 92 LATC, avec d'abord une décision de base sur les travaux de consolidation à effectuer. d) En réalité, la démarche de la municipalité résulte de la présence d'une route communale, sous la parcelle de la recourante; les mesures qui ont été prises tendaient à garantir une utilisation sécurisée de cette route. C'est pourquoi la décision attaquée se fonde également sur trois dispositions de la loi sur les routes, les art. 34, 35 et 59 al. 1 LRou, ainsi libellés: " Art. 34 Murs de soutènement Pour les routes existantes, l'entretien des murs de soutènement est à la charge du propriétaire du terrain soutenu, sauf convention ou décision contraire. Art. 35 Terrains instables; ouvrages défectueux 1 Lorsque les fonds voisins d'une route sont menacés

d'éboulement ou de glissement naturel, l'Etat ou la commune a le droit d'y exécuter, à ses frais, les travaux utiles. 2 Si le danger d'éboulement ou de glissement provient du fait du propriétaire ou d'un tiers, l'Etat ou la commune somme celui-ci de procéder aux travaux nécessaires. En cas d'urgence, l'Etat ou la commune agit d'office aux frais du propriétaire ou du tiers responsable. 3 La règle de l'alinéa qui précède est applicable par analogie lorsqu'une construction, un ouvrage défectueux ou un arbre crée un danger pour la route. Art. 59

Mesures d'exécution a) Principe 1 Lorsqu'un propriétaire ou un usager ne donne pas suite aux mesures ordonnées en vertu de la présente loi, l'autorité compétente peut les exécuter d'office et aux frais de celui-ci. " L'art. 34 LRou fixe une règle de droit matériel au sujet de l'entretien des murs de soutènement. Cet article peut permettre de déterminer la responsabilité du propriétaire du terrain soutenu, en cas de dommage causé par un mauvais entretien d'un mur. Il ne prévoit cependant pas que la collectivité publique puisse fixer les dommages-intérêts par une décision administrative. L'art. 35 al. 1 LRou permet à la collectivité publique d'exécuter, à ses frais – mais pas aux frais de tiers – des travaux sur des fonds voisins d'une route, en cas de risque non imputable au propriétaire voisin. L'art. 35 al. 2 LRou règle une autre hypothèse, celle où le danger d'éboulement ou de glissement provient du fait du propriétaire ou d'un tiers. Dans ce cas, la loi prévoit en principe une décision administrative, sommant le propriétaire voisin (ou le tiers) de procéder aux travaux nécessaires (1^{ère} phrase de l'alinéa 2). L'art. 35 al. 2, 2^e phrase LRou réserve, comme l'art. 92 al. 3 LATC, l'exécution par équivalent, après la décision de base inexécutée, voire en cas d'urgence particulière, l'exécution immédiate ou anticipée (cf. supra, 2c). D'après son texte, l'art. 35 LRou vise les mesures préventives, lorsqu'il y a un danger d'éboulement ou de glissement, mais non pas les mesures de remise en état ultérieures, après la survenance de l'événement ou du dommage. En l'espèce, il faut constater que la municipalité n'a pas rendu, directement après l'événement du 25 mai 2016, une décision sommant la recourante de procéder à des travaux sur son fonds, après la première intervention de l'entreprise sur le site (déblaiement des matériaux excédentaires, maintien d'une partie des matériaux en place afin de créer un appui et une plateforme pour les travaux de sécurisation encore à entreprendre, protection des surfaces touchées au moyen de feuilles plastiques – cf. rapport E._____ cité plus haut). Pour les autres travaux ou les travaux ultérieurs (qualifiés de "travaux d'urgence" dans le rapport précité mais réalisés durant une dizaine de jours pour un prix relativement important), l'urgence n'était pas telle que la municipalité pouvait faire abstraction des règles ordinaires selon lesquelles l'exécution par équivalent, avec la mise à la charge des frais par une décision administrative, présuppose une décision de base. Ainsi, le texte de l'art. 35 LRou ne permet pas de déroger au régime général, consacré également par l'art. 92 LATC. Enfin, l'art. 59 LRou est une clause générale relative à l'exécution par substitution, non pertinente en l'espèce dès lors que, précisément, la municipalité n'a pas formellement ordonné à la recourante de prendre des mesures, par une décision de base fondée sur la loi sur les routes. e) Il convient encore de préciser que la décision attaquée condamne la recourante au paiement d'un montant global, sans faire de distinction entre les frais des mesures d'urgence à proprement parler (lorsqu'une exécution immédiate ou anticipée par la collectivité publique est admise) et les frais des travaux ou mandats exécutés ultérieurement. L'objet du litige est bien l'obligation de payer une somme globale (136'061.60 fr., avec intérêts et accessoires), la municipalité n'ayant pas rendu de décisions partielles ou successives sur les différents éléments du dommage. f) En définitive, ni la LATC ni la LRou n'attribuent à la municipalité une compétence décisionnelle pour régler la question de la responsabilité et du dommage après l'écroulement du mur litigieux, en

l'absence d'une décision de base. Les considérations qui précèdent ne signifient pas que la responsabilité de la recourante, en tant que propriétaire d'un terrain voisin de la route communale, n'est pas engagée. Dans le présent arrêt, la juridiction administrative se limite à retenir que la mise à la charge de la recourante de la somme de 136'061.60 fr., correspondant au coût des travaux litigieux, ne peut pas être prononcée par une décision administrative. Il incombe au contraire à la commune, le cas échéant, de faire valoir ses prétentions par la voie de l'action, conformément au régime général applicable en droit vaudois, peu importe que le fondement de la responsabilité relève du droit privé ou du droit public cantonal. On peut du reste relever que la commune semble avoir d'abord privilégié la voie de l'action, en procédure civile, pendant plusieurs années depuis l'événement de 2016; elle a notamment évoqué un éventuel "procès futur" dans la lettre de son avocat du 22 décembre 2016, puis elle a fait notifier des commandements de payer à la recourante. Ce n'est qu'en 2022 que la municipalité a annoncé à la recourante une "décision formelle sujette à recours mettant ces montants à [sa] charge" (lettre du 25 août 2022). 3. Il résulte des considérants que la municipalité a violé le droit cantonal en rendant sa décision du 1^{er} décembre 2022 car la loi ne lui confère pas de pouvoir décisionnel en la matière, pour le dommage global qui est invoqué. Elle doit, s'il y a lieu, faire valoir ses prétentions en paiement de la somme en question par la voie de l'action. Le recours doit être admis. La décision attaquée doit par conséquent être annulée (à propos de la conséquence de l'admission d'un recours quand la collectivité publique agit à tort par la voie de la décision administrative, cf. Felix Uhlmann/Matthias Kradolfer, Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [Waldmann/Krauskopf éd.], 3^e éd. Zurich 2023, Art. 5 N. 31). Les frais de justice doivent être mis à la charge de la Commune de Montreux, qui succombe et qui agit au demeurant pour défendre ses intérêts patrimoniaux (cf. art. 49 LPA-VD). Elle aura en outre à payer des dépens à la recourante, assistée d'un avocat (cf. art. 55 LPA-VD).

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