Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.224/2005
1P.526/2005 /col

Arrêt du 4 janvier 2006
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Juge présidant,
Reeb et Eusebio.
Greffier: M. Kurz.

Parties
A._____,
B._____,
C._____,
recourants,
représentés par Me Jean-Michel Henny, avocat,

contre

Municipalité d'Orbe, 1350 Orbe, représentée par
Me Stefan Graf, avocat,
Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud, 1014 Lausanne, représenté par Me Edmond C.M. de Braun, avocat,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
exécution d'un ordre de remise en état;

recours de droit administratif (1A.224/2005) et de droit public (1P.526/2005) contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 27 juin 2005.

Faits:
A.
Le 23 novembre 1992, la Municipalité d'Orbe a ordonné à D._____ la démolition d'installations réalisées sans autorisation sur la parcelle n°2312 située en zone agricole. Les travaux illicites, réalisés entre 1989 et 1993, sont les suivants. Au rez-de-chaussée de la ferme (bâtiment ECA 947), deux pièces aux angles nord-ouest et nord-est; dans la grange, un atelier de peinture; entre les deux bâtiments, un atelier, un WC, une buanderie, une salle de bain, un studio avec sanitaires; au premier étage de la ferme, deux studios avec sanitaires et mezzanine, avec accès par un escalier et une terrasse extérieurs en bois; l'aménagement d'un accès à l'étage de l'appartement existant, afin de créer deux appartements distincts. Au premier étage de la grange, un studio et un appartement deux pièces sur deux niveaux; entre les deux bâtiments, un grand studio sur trois niveaux; dans les combles de la ferme, un grand studio avec accès extérieur ainsi que plusieurs terrasses, escaliers et balcons, aménagements partiellement mis à l'enquête; dans le hangar (bâtiment ECA 1320), une buvette avec douches et WC, un plancher intermédiaire avec cloisons de séparation, des boxes à chevaux, une sellerie et la transformation de l'étable en boxes à
chevaux.
Par arrêt du 31 janvier 1995, le Tribunal administratif du canton de Vaud a confirmé pour l'essentiel l'ordre de

démolition; les travaux réalisés n'étaient pas conformes à l'affectation de la zone agricole. Les transformations dans l'habitation d'origine pouvaient toutefois être maintenues, de même que les boxes, jusqu'à droit connu sur leur admissibilité. Pour le surplus, D._____ était enjoint à exécuter l'ordre de démolition au 31 mai 1995, sous la menace de la peine prévue à l'art. 292 CP. La Municipalité était chargée de fixer les modalités de remise en état. L'ordre de démolition a fait l'objet d'une mention au Registre foncier, sur réquisition du Service cantonal de l'aménagement du territoire (SAT).

B.

La parcelle n°2312 a été acquise en copropriété par A._____, C._____ et B._____, à la fin de l'année 1999. La Municipalité s'est adressée à eux le 12 juillet 2000 afin d'exiger l'exécution de l'ordre de démolition. Un échange de lettres s'en est suivi, et le 8 avril 2003, la Municipalité a notifié aux copropriétaires une décision interdisant l'utilisation d'un manège intérieur, pour des raisons liées à la sécurité publique. Cette décision mentionne la possibilité d'un recours au Tribunal administratif, mais il n'en a pas été fait usage. Le 15 mai 2003, la Municipalité a constaté, après une visite des lieux, que l'ordre de démolition confirmé en 1995 n'avait pas été exécuté et que certaines extensions avaient au contraire été entreprises, notamment un carré de dressage et cinq nouveaux boxes. La démolition de ces installations était ordonnée. Cette décision est, elle aussi, entrée en force.

C.

Le 15 juillet 2003, la Municipalité a fait publier, dans le Journal du Nord Vaudois et la Feuille d'Avis d'Orbe, un "avis aux utilisateurs du Manège X._____". Il est fait "interdiction complète et immédiate d'utiliser cet emplacement pour des raisons de sécurité publique". La voie du recours auprès du Tribunal administratif est à nouveau mentionnée.

E._____, exploitante du manège, et des utilisateurs de celui-ci ont saisi le Tribunal administratif. Ils faisaient valoir qu'un ingénieur avait été mandaté, et que des travaux de renforcement avaient été exécutés selon ses recommandations.

D.

Le 11 août 2003, la Municipalité a informé les propriétaires qu'elle entendait faire appliquer l'interdiction d'occuper et d'utiliser avant de procéder, d'ici la fin de l'année, à la démolition des constructions illicites. Un délai au 31 août 2003 était accordé afin de cesser l'exploitation du manège et d'évacuer les chevaux; un délai au 31 octobre était fixé afin d'évacuer les logements et locaux dont la démolition avait été confirmée selon l'arrêt du Tribunal administratif du 31 janvier 1995.

Les propriétaires, ainsi que F._____ et E._____, ont recouru auprès du Tribunal administratif contre cette décision. Ils l'estimaient inexécutable faute de précisions suffisantes, ainsi que disproportionnée et arbitraire.

E.

Par arrêt du 27 juin 2005, le Tribunal administratif a déclaré les recours irrecevables. L'avis publié dans la presse ne faisait que reproduire la décision du 15 mai 2003, dont les recourants avaient eu connaissance. Les recours étaient donc tardifs. Quant à la décision du 11 août 2003, elle était une mesure d'exécution de l'arrêt du 31 janvier 1995 et les recourants ne faisaient valoir aucun moyen justifiant un réexamen. La décision d'exécution ne comportait aucun élément nouveau par rapport à la décision de base. Le délai d'exécution a été reporté au 30 septembre 2005.

F.

A._____, B._____ et C._____ forment un recours de droit administratif et de droit public contre ce dernier arrêt. Ils font valoir en substance que les modalités de remise en état des lieux n'ont toujours pas été fixées par la Municipalité, comme le prévoyait l'arrêt du 31 janvier 1995. Le Tribunal administratif aurait omis de statuer sur cette question. Les recourants ont requis et obtenu l'effet suspensif.

Le Tribunal administratif se réfère à son arrêt. La Municipalité et le SAT concluent à l'irrecevabilité, subsidiairement au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

Les recourants ont agi par deux voies différentes, ce qui a donné lieu à l'ouverture de deux dossiers. Les causes peuvent être jointes afin qu'il soit statué par un même arrêt.

1.1

Le Tribunal fédéral examine librement la recevabilité et la qualification juridique des recours qui lui sont sou-

mis (ATF 131 II 137 consid. 1 p. 140; 130 I 312 consid. 1 p. 317 et les arrêts cités).
Selon l'art. 97 OJ en relation avec l'art. 5 PA, le recours de droit administratif est ouvert contre les décisions fondées sur le droit public fédéral - ou qui auraient dû l'être -, rendues par les autorités énumérées à l'art. 98 OJ. Il est également recevable contre des décisions fondées sur le droit cantonal et sur le droit fédéral, dans la mesure où la violation de dispositions de droit fédéral directement applicables est en jeu (ATF 126 V 252 consid. 1a p. 254; 123 II 16 consid. 2a p. 20, 359 consid. 1a/aa p. 361;121 II 161 consid. 2a et les arrêts cités).
Le recours de droit administratif est en particulier ouvert contre les décisions de dernière instance cantonale sur la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone des constructions sises hors de la zone à bâtir, ou concernant des autorisations exceptionnelles de construire fondées sur l'art. 24 LAT (art. 34 al. 1 LAT; cf. ATF 123 II 499 consid. 1a); il en va de même lorsque la décision attaquée confirme la démolition d'une construction ou d'une installation réalisée sans autorisation, alors que le constructeur allègue la conformité des travaux à l'affectation de la zone, ou prétend à l'octroi d'une dérogation selon l'art. 24 LAT (cf. ATF 105 Ib 272 consid. 1c p. 276).
1.2 En l'occurrence, la question de la conformité des installations litigieuses à la zone agricole a été examinée de manière définitive dans l'arrêt du 31 janvier 1995. Le recours ne porte plus, à ce stade, sur le principe de la remise en état, mais sur ses modalités d'exécution, questions qui ne sont nullement régies par le droit fédéral. Les recourants n'invoquent d'ailleurs que leur droit d'être entendus et l'interdiction de l'arbitraire. Seul le recours de droit public est par conséquent ouvert.
1.3 L'arrêt attaqué déclare irrecevable un recours cantonal en raison de la nature de l'acte attaqué. La question de la recevabilité du recours de droit public peut, dans un tel cas, rester indécise et être tranchée avec le fond.
2.
Les recourants se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendus, grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu. Ils reprochent au Tribunal administratif d'avoir négligé de statuer sur leur principal grief, selon lequel il convenait de fixer les modalités de remise en état des lieux en décrivant avec précision les travaux à entreprendre et les locaux à désaffecter.
2.1 Le droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) permet notamment au justiciable d'exiger que l'autorité de recours statue sur les griefs pertinents qui lui sont soumis (ATF 126 I 97 consid. 2b p. 102; 124 V 180 consid. 1a p. 181; 123 I 31 consid. 2c p. 34).
2.2 Le Tribunal administratif a considéré que la décision du 11 août 2003 ne constituait qu'une décision d'exécution de l'arrêt du 31 janvier 1995, et qu'elle ne comportait pas d'éléments nouveaux par rapport à cette décision de base. Evoquant la possibilité d'un réexamen, il a également considéré que les recourants n'invoquaient aucun élément nouveau. Pour leur part, les recourants ne prétendent pas que les difficultés d'exécution alléguées constituaient des éléments nouveaux par rapport au premier arrêt du Tribunal administratif. Dans ces conditions, le manque de précision affectant, selon eux, l'ordre de démolition, n'avait pas à être pris en compte à ce stade de la procédure, puisqu'il était sans influence sur la recevabilité du recours cantonal. Le Tribunal administratif a d'ailleurs ajouté que les conditions d'une éventuelle exécution par substitution, soit non seulement le choix de l'entrepreneur, mais aussi le délai et les modalités d'exécution, pourraient être contestées dans la mesure où elles ne sont pas définies dans la décision de base. Cela répondait également aux objections des recourants. L'obligation de motiver est ainsi respectée.
3.
Sur le fond, les recourants reprochent au Tribunal administratif d'avoir confirmé une décision qui serait impossible à exécuter. L'arrêt du 31 janvier 1995 chargeait la Municipalité de fixer les modalités de remise en état, ce qui n'aurait jamais été fait. Compte tenu de la complexité des lieux, on ignorerait quels locaux devraient être démolis.
3.1
L'arrêt attaqué est essentiellement fondé sur la nature de l'acte attaqué. Les recourants ne contestent pas qu'il s'agit d'une mesure d'exécution d'un ordre de démolition entré en force. Celui-ci résulte non seulement de l'arrêt du 31 janvier 1995, mais également de la décision municipale du 15 mai 2003, elle aussi définitive et exécutoire. Les recourants ne contestent pas non plus qu'un recours dirigé contre une décision d'exécution ne permet pas de remettre en cause la décision au fond sur laquelle elle repose. 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 4 consid. 3 et les arrêts cités), ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce. Les recourants estiment que l'ordre de démolition ne serait pas suffisamment clair

pour être appliqué. Point n'est besoin toutefois d'examiner le bien-fondé de cette affirmation: elle se rapporte en effet aux ordres de remise en état, qui n'ont fait l'objet d'aucun recours et auxquels l'acte attaqué n'ajoute matériellement rien de nouveau. L'arrêt du Tribunal administratif ne souffre par conséquent d'aucun arbitraire.
4.
Sur le vu de ce qui précède, le recours de droit administratif est irrecevable, et le recours de droit public est rejeté dans la mesure où il est recevable. Un émolument judiciaire est mis à la charge des recourants, de même qu'une indemnité de dépens allouée à la Municipalité, qui a procédé par l'entremise d'un avocat. Les délais fixés dans la décision municipale du 11 août 2003 ont été reportés par le Tribunal administratif au 30 septembre 2005. Il y a lieu par conséquent d'accorder aux recourants un nouveau délai.

Par ces motifs, vu l'art. 36a OJ, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours de droit administratif est irrecevable.
2.
Le recours de droit public est rejeté dans la mesure où il est recevable. Les délais fixés dans la lettre du 11 août 2003 de la Municipalité d'Orbe sont reportés au 31 mars 2006.
3.
Un émolument judiciaire de 3000 fr. est mis à la charge des recourants.
4.
Une indemnité de dépens de 2000 fr. est allouée à la Municipalité d'Orbe, à la charge solidaire des recourants.
5.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des recourants, de la Municipalité d'Orbe et du Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud ainsi qu'au Tribunal administratif du canton de Vaud.
Lausanne, le 4 janvier 2006
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le juge présidant: Le greffier: