

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.60/2005/col
1P.186/2005

Arrêt du 11 août 2005
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Reeb et Eusebio.
Greffier: M. Parmelin.

Parties
la société A._____,
B._____,
C._____,
recourants,
tous représentés par Me Alain Thévenaz, avocat,

contre

D._____,
intimé, représenté par Me Jean-Claude Perroud, avocat,
Municipalité de Gland, 1196 Gland, représentée par
Me Philippe-Edouard Journot, avocat,
Département de la sécurité et de l'environnement
du canton de Vaud, Secrétariat général,
place du Château 1, 1014 Lausanne,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
gravière; ordre de remise en état,

recours de droit administratif et de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud
du
10 février 2005.

Faits:

A.

En date du 19 avril 1995, le Conseil d'Etat du canton de Vaud a approuvé le plan d'extraction de la gravière "Aux Echelettes 2". Le périmètre d'extraction comprend quatre aires d'exploitation qui s'étendent sur les communes de Gland et de Vich, pour un volume exploitable d'environ 530'000 mètres cubes. Le 3 novembre 1995, le Secrétariat général du Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports du canton de Vaud a édicté des prescriptions techniques et administratives à l'attention de l'exploitante de la gravière, l'entreprise A._____, à Gland. Celles-ci précisaient entre autres que l'exploitation de la gravière devait être conduite conformément au dossier d'enquête et elles chargeaient le bureau de géomètres E._____, à Nyon, de la surveillance géométrique.

Le 8 mars 1999, le Département de la sécurité et de l'environnement du canton de Vaud (ci-après: le Département) a délivré à l'entreprise A._____ un permis d'exploiter l'aire C du plan d'extraction, portant sur

un volume exploitable maximum de 70'000 mètres cubes, avec une remise en état des lieux au 30 juin 2001. Le périmètre d'extraction s'étend sur les parcelles nos 1721 et 1725 de la commune de Gland, propriétés de B._____, respectivement de C._____. Selon le plan des zones communal et le règlement qui s'y réfère, approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 13 mars 1996, ces parcelles sont classées en zone agricole et viticole protégée, réservée à la culture du sol et aux activités en relation étroite avec celle-ci; elles sont inconstructibles, à l'exception des constructions de minime importance strictement nécessaires à l'exploitation. Lors de deux séances organisées sur place les 15 novembre 2001 et 2 juillet 2002 en vue de la reconnaissance finale de la remise en état des lieux de l'aire C, il a été constaté que le niveau des parcelles nos 1721 et 1725 présentait une surélévation de 1 à 1,50 mètre au centre de la première parcelle et de 40 à 70 centimètres en amont de la route de l'Etraz, le dos d'âne étant particulièrement visible depuis la parcelle n°1722, propriété de D._____.

Par décision du 4 juillet 2002, le Service cantonal des eaux, sols et assainissements a constaté que la reconnaissance prescrite à l'art. 30 de la loi vaudoise sur les carrières du 24 mai 1988 (LCar) n'était pas possible. Il a laissé le choix à l'exploitante de procéder à l'évacuation des terres excédentaires, de mettre à l'enquête publique les nouveaux profils, de conclure une convention civile avec les propriétaires concernés et les voisins ou de demander la prolongation du permis d'exploiter afin de procéder à une extraction supplémentaire de gravier dans le secteur nord-est de la parcelle n°1725, conjuguée avec une extension de faible importance des matériaux pierreux de la parcelle n°1722.

Les pourparlers engagés avec D._____ n'ont pas abouti. La Municipalité de Gland s'est quant à elle opposée à une prolongation du permis d'exploiter pour permettre l'extraction de gravier sur la parcelle n°1725. L'entreprise A._____ a dès lors choisi de régulariser la situation existante. Les nouveaux profils de la parcelle n°1721, établis par le bureau de géomètres E._____, ont fait l'objet d'une enquête publique du 25 juillet au 13 août 2003. D._____ a fait opposition, en concluant à ce que le terrain soit ramené au niveau prévu initialement. Le Département a considéré qu'une remise en état des lieux serait disproportionnée compte tenu de l'ampleur des travaux de nivellement requis et a levé l'opposition, au terme d'une décision prise le 21 octobre 2003.

Par arrêt du 10 février 2005, le Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif ou la cour cantonale) a admis le recours formé par D._____ contre cette décision qu'il a annulée et retourné le dossier au Département pour nouvelle décision au sens des considérants. Il a estimé que cette autorité avait abusé de son pouvoir d'appréciation en renonçant à exiger une remise en état des lieux conforme aux exigences du plan d'extraction et du permis d'exploiter. Par surabondance, il relevait que la surélévation des terrains ne pouvait pas être autorisée en application des art. 22 et 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). En conséquence, il a renvoyé la cause au Département pour qu'il ordonne une remise en état des parcelles nos 1721 et 1725 (partielle) conforme au profil qui existait vraisemblablement avant leur exploitation, en l'invitant à retenir l'hypothèse la plus favorable à l'exploitante dans le cas où ce profil ne pourrait plus être déterminé avec certitude.

B.

Agissant par la voie du recours de droit administratif et celle du recours de droit public, la société A._____, B._____ et C._____ demandent au Tribunal fédéral principalement d'annuler cet arrêt et de renvoyer le dossier de la cause au Tribunal administratif pour complément d'instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants à intervenir. A titre subsidiaire, ils concluent à la réforme de l'arrêt attaqué en ce sens que le recours déposé par D._____ à l'encontre de la décision rendue le 21 octobre 2003 par le Département de la sécurité et de l'environnement du canton de Vaud est rejeté. Dans leur recours de droit administratif, ils font valoir une application abusive et erronée de l'art. 24 LAT. A l'appui de leur recours de droit public, ils se plaignent d'une violation du droit d'être entendu garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., qu'ils voient dans le fait que C._____ n'a pas participé à la procédure alors que l'arrêt impose une remise en état partielle de la parcelle n°1725, dont il est propriétaire. Ils dénoncent une application arbitraire de l'art. 20 al. 1 LCar et du principe de la proportionnalité.

Le Tribunal administratif conclut au rejet des recours. Le Département et la Municipalité de Gland s'en remettent à justice. D._____ conclut à l'irrecevabilité des recours. Invité à se déterminer sur le recours de droit administratif, l'Office fédéral du développement territorial a renoncé à présenter des observations.

C.

Par une ordonnance du 25 avril 2005, le Président de la Ire Cour de droit public a admis la demande d'effet

suspensif présentée par les recourants.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours dont il est saisi (ATF 131 I 57 consid. 1 p. 59; 131 II 58 consid. 1 p. 60, 137 consid. 1 p. 140 et les arrêts cités).

1.1 Selon les art. 97 al. 1 et 98 let. g OJ, mis en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance et qui sont fondées sur le droit fédéral pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée (ATF 131 II 58 consid. 1.1 p. 60 et les arrêts cités). Le recours de droit administratif est aussi recevable contre les décisions cantonales fondées à la fois sur le droit fédéral et sur le droit cantonal dans la mesure où la violation de dispositions du droit fédéral directement applicables est en jeu (cf. art. 104 let. a OJ; ATF 128 I 46 consid. 1b/aa p. 49; 128 II 56 consid. 1a/aa p. 58, 259 consid. 1.2 p. 262/263 et les arrêts cités). En revanche, c'est la voie du recours de droit public qui est ouverte contre des décisions fondées uniquement sur le droit cantonal et ne présentant aucun rapport de connexité avec l'application du droit fédéral (ATF 128 I 46 consid. 1b/aa p. 49; 127 II 198 consid. 2a p. 201; 126 II 171 consid. 1a p. 173; 124 II 409 consid. 1d/dd p. 414 et les arrêts cités). Conformément à l'art. 34 al. 1 LAT, le recours de droit administratif est recevable contre les décisions portant sur la reconnaissance de la conformité à l'affectation de la zone de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir, ou encore sur des demandes de dérogation en vertu des art. 24 à 24d LAT. Ces dispositions se rapportent aux autorisations exceptionnelles de construire hors de la zone à bâtir; elles n'entrent en considération que si l'ouvrage concerné doit se trouver dans une zone non affectée à la construction et n'est pas conforme à la destination de cette zone.

1.2 En l'espèce, la contestation porte sur les travaux de remise en état d'une ancienne gravière réalisés de manière non conforme au plan d'extraction et au permis d'exploiter ainsi que sur l'obligation faite à l'exploitante et aux propriétaires des lieux de rétablir l'état antérieur. La base légale de l'ordre de remise en état doit être recherchée dans les dispositions de droit matériel qui ont été violées (Magdalena Ruoss Fierz, *Massnahmen gegen illegales Bauen*, thèse Zurich 1998, ch. 3.4.1, p. 147). Les parcelles en cause sont classées en zone agricole et viticole protégée. Elles sont également incluses dans le périmètre du plan d'extraction de la gravière "Aux Echelettes 2" adopté le 19 avril 1995. Il s'agit d'une variété particulière de plan d'affectation cantonal selon l'art. 45 al. 2 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions. Un tel plan est exigé pour toutes les gravières qui, en raison de leur dimension et de leur incidence sur la planification locale, ne peuvent être correctement étudiées sur la base de l'art. 24 LAT (art. 6 al. 1 et 2 LCar; ATF 119 Ib 174 consid. 4 p. 178). L'affectation des biens-fonds concernés, telle qu'elle résulte du plan général d'affectation des zones, n'est pas modifiée, mais elle est suspendue temporairement pour en permettre l'exploitation selon les conditions particulières fixées par le plan (cf. arrêt 1A.277/2000 du 16 janvier 2001 paru à la SJ 2001 I p. 269 consid. 4b p. 474; Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud, séance du 17 mai 1988, p. 771). Le plan d'extraction définit notamment l'état final des terrains et les travaux de remise en état (art. 8 let. m LCar). Lorsque l'exploitation cesse, le propriétaire et l'exploitant font notamment effectuer les travaux nécessaires pour que les lieux soient remis en état conformément aux dispositions du plan d'extraction et du permis d'exploitation (art. 28 al. 1 LCar). Toute modification du plan d'extraction fait l'objet de la même procédure que son adoption (art. 14 LCar). La régularisation des travaux litigieux ne passait donc pas par l'octroi d'une autorisation dérogatoire fondée sur l'art. 24 LAT, mais par la modification du plan d'extraction, suivant la procédure présidant à son adoption, et par la délivrance d'un permis d'exploiter complémentaire. De plus, le Tribunal administratif a ordonné le rétablissement de l'état antérieur non pas parce que les travaux de remise en état violaient une disposition de droit fédéral

directement applicable, mais parce qu'ils n'étaient pas conformes aux profils définis dans le plan d'extraction. Il s'est fondé en cela sur l'art. 20 al. 1 LCar qui permet au Département d'ordonner en tout temps au propriétaire et à l'exploitant de prendre les mesures nécessaires pour assurer le respect de la loi, du plan d'extraction ou du permis d'exploiter. L'ordre de remise en état des lieux se fonde ainsi exclusivement sur le droit cantonal. Dans ces conditions, seul le recours de droit public est recevable. La cour cantonale a toutefois relevé, par surabondance, que les travaux litigieux ne pouvaient pas être autorisés en application des art. 22 et 24 LAT. Cette question ressortit en principe au droit fédéral et peut faire l'objet d'un recours de droit administratif (cf. art. 34 al. 1 LAT; ATF 116 Ib 169 consid. 1 p. 171). L'arrêt attaqué repose ainsi sur une double motivation,

l'une fondée sur le droit cantonal autonome et l'autre sur le droit fédéral. En pareil cas, les deux motivations doivent être attaquées selon les formes prescrites, ce que les recourants ont fait en interjetant un recours de droit administratif, pour contester l'application faite en l'occurrence de l'art. 24 LAT, et un recours de droit public, pour se

plaindre de l'application prétendument arbitraire du droit cantonal (ATF 105 Ib 221 consid. 2c p. 224). A cet égard, les exigences de motivation découlant de la jurisprudence sont satisfaites.

1.3 Dans sa motivation principale, le Tribunal administratif a estimé que les travaux de remise en état des lieux n'étaient pas conformes au plan d'extraction et au permis d'exploiter et que leur régularisation était exclue. Il a annulé la décision du Département, qui renonçait à exiger le rétablissement de l'état antérieur, et lui a renvoyé le dossier pour nouvelle décision au sens des considérants. L'arrêt attaqué s'analyse ainsi comme une décision de cassation avec renvoi. Or, selon la jurisprudence rendue en application de l'art. 87 OJ, le prononcé par lequel une autorité cantonale de recours renvoie une affaire pour nouvelle décision à une autorité qui a statué en première instance ou à une autre autorité est en principe de nature incidente, alors même qu'il tranche définitivement certains points de droit. Une telle décision est toutefois tenue pour finale lorsque le renvoi a lieu uniquement en vue de son exécution par l'autorité inférieure sans que celle-ci ne dispose encore d'une liberté d'appréciation notable (ATF 129 I 313 consid. 3.2 p. 317 et les arrêts cités).

En l'occurrence, selon les considérants de l'arrêt attaqué, la cour cantonale a renvoyé la cause au Département pour qu'il ordonne une remise en état des parcelles nos 1721 et 1725 (partielle) conforme au profil qui existait vraisemblablement avant leur exploitation; elle l'invitait à retenir l'hypothèse la plus favorable à l'exploitante, dans le cas où ce profil ne pourrait plus être déterminé avec certitude. Si le principe de la remise en état des lieux est définitivement acquis, l'ampleur de celle-ci doit encore être déterminée en fonction de l'état antérieur que la cour cantonale n'a pas pu établir malgré les mesures d'instruction ordonnées. Le Département conserve ainsi une marge de manoeuvre suffisamment importante sur ce point pour lui reconnaître plus qu'un rôle d'exécutant et la nouvelle décision à prendre pourrait ne satisfaire ni l'exploitante des lieux, ni les propriétaires concernés, ni les propriétaires voisins. Le renvoi de la cause n'entraîne pour les recourants aucun préjudice irréparable au sens de l'art. 87 al. 2 OJ. Le recours de droit public est donc irrecevable.

1.4 Les recourants s'en prennent également, dans leur recours de droit administratif, à la motivation subsidiaire de l'arrêt du Tribunal administratif en dénonçant l'application faite en l'occurrence des art. 22 et 24 LAT. A supposer que le grief soit fondé, le Tribunal fédéral ne pourrait pas annuler cet arrêt, faute de pouvoir se prononcer sur le bien-fondé de la motivation principale. Dans ces conditions, les recourants ne peuvent pas se prévaloir d'un intérêt pratique digne de protection à faire constater que l'art. 24 LAT aurait été appliqué à tort, voire de manière erronée. Leur recours de droit administratif doit donc être aussi déclaré irrecevable (ATF 130 V 514 consid. 3.1 p. 515 et les arrêts cités).

2.

Vu l'issue du litige, l'émolument judiciaire doit être mis à la charge des recourants, qui succombent (art. 156 al. 1 OJ). Ces derniers verseront en outre une indemnité de dépens à l'intimé qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 159 al. 1 OJ). La Municipalité de Gland, qui s'en est remise à justice, ne saurait en revanche prétendre à des dépens; au demeurant, en raison de sa taille, elle est censée disposer d'une infrastructure administrative et juridique suffisante pour lui permettre de procéder en justice sans l'assistance d'un mandataire extérieur (cf. Jean-François Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, vol. V, Berne 1992, n. 3 ad art. 159).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Les recours de droit administratif et de droit public sont irrecevables.

2.

Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge des recourants.

3.

Une indemnité de 2'000 fr. est allouée à D. _____ à titre de dépens, à la charge des recourants, solidairement entre eux.

4.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties et de la Municipalité de Gland, au Département de la sécurité et de l'environnement et au Tribunal administratif du canton de Vaud ainsi qu'à l'Office

fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 11 août 2005

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: