

BGer 1C 140/2023 vom 14. Dezember 2023

Bundesgericht, 2023-12-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_140_2023

FR: TF 1C 140/2023 du 14 décembre 2023

IT: TF 1C 140/2023 del 14 dicembre 2023

Regeste

Plan de zone réservée | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

L'arrêt attaqué confirme l'instauration d'une zone réservée sur le territoire communal en application de l'art. 27 LAT. La jurisprudence y voit un processus de planification ordinaire et considère qu'il s'agit d'une décision finale au sens de l'art. 90 LTF (arrêt 1C_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 2). La voie du recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF est donc ouverte à son encontre, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Le recours constitutionnel subsidiaire est de ce fait irrecevable (art. 113 LTF). La qualité pour recourir des époux A._____ est donnée (art. 89 al. 1 let. a, b et c LTF). Aux termes de l'art. 100 al. 1 LTF, le recours contre une décision doit être déposé devant le Tribunal fédéral dans les 30 jours qui suivent la notification de l'expédition complète. Selon l'art. 48 al. 1 LTF, le délai de recours est observé par la remise du mémoire à La Poste Suisse au plus tard le dernier jour du délai, étant précisé qu'un acte de recours transmis par voie électronique ne peut être considéré comme déposé régulièrement s'il n'est pas muni d'une signature certifiée (art. 42 al. 4 et 48 al. 2 LTF). Pour les envois sous pli simple, le sceau de la poste vaut en principe comme preuve de la remise à l'office postal (ATF 142 V 389 consid. 2.2; 109 Ia 183 consid. 3b). Si l'expéditeur fait valoir qu'il a déposé la lettre la veille, il lui appartient de le prouver. La preuve peut être rapportée par tous moyens appropriés, en particulier en faisant appel à des témoins (ATF 142 V 389 consid. 2.2; 124 V 372 consid. 3b). Ces exigences sont connues des recourants (cf. arrêt 1C_66/2014 du 14 mars 2014 consid. 1). L'arrêt attaqué a été notifié aux époux A._____ le 17 février 2023. Le délai pour recourir au Tribunal fédéral arrivait à échéance le 20 mars 2023 à minuit (cf. art. 45 al. 1 LTF). Le sceau postal apposé sur l'enveloppe contenant le recours porte la date du 21 mars 2023. Les recourants ont indiqué dans leur mémoire de recours avoir posté celui-ci par pli simple à 23h45 à la poste de Varembe, à Genève. Ils ont également transmis une copie de leur recours par courriel à la Chancellerie centrale du Tribunal fédéral le 20 mars 2023 à 23h35. Un tel mode de procéder ne respecte pas les exigences de forme requises d'un recours (cf. ATF 148 IV 445 consid. 1.3.1; 142 IV 299 consid. 1.1). Il ne permet pas davantage de prouver que le pli contenant le recours original aurait été déposé dans une boîte aux lettres le même jour avant minuit. L'enveloppe qui le renfermait n'est munie d'aucune mention et signatures de témoins qui attesteraient qu'elle aurait effectivement été déposée à 23h45 à la poste de Varembe comme indiqué dans le mémoire de recours. Cela étant, il est hautement douteux que le recours soit recevable, étant rappelé que la preuve du respect du délai de recours doit être rapportée avant l'échéance de celui-ci suivant la jurisprudence récente, excluant ainsi que l'on

interpelle leurs auteurs ou que l'on procède à d'autres mesures d'instruction (cf. ATF 147 IV 526 consid. 3.1; arrêt 5A_46/2022 du 25 janvier 2022 consid. 2). La question de la recevabilité du recours peut demeurer indéterminée car il est de toute manière infondé.

E. 2

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral contrôle librement le respect du droit fédéral, qui comprend les droits de nature constitutionnelle (cf. art. 95 let. a et 106 al. 1 LTF). Sauf dans les cas cités expressément à l'art. 95 LTF, le recours en matière de droit public ne peut toutefois pas être formé pour violation du droit cantonal ou communal en tant que tel. En revanche, il est possible de faire valoir que l'application du droit cantonal ou communal consacre une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ou contraire à un autre droit fondamental (ATF 145 I 108 consid. 4.4.1). Le Tribunal fédéral n'examine cependant le moyen tiré de la violation de droits fondamentaux que si ce grief a été invoqué et motivé de manière précise par la partie recourante (art. 106 al. 2 LTF; ATF 146 I 62 consid. 3; 142 II 364 consid. 2.4). Le Tribunal fédéral se fonde par ailleurs sur les faits constatés par l'autorité précédente (cf. art. 105 al. 1 LTF), à moins que ceux-ci n'aient été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire (ATF 140 III 115 consid. 2) - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF), et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause (cf. art. 97 al. 1 LTF). Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué (ATF 145 V 188 consid. 2).

E. 3

Les recourants dénoncent le caractère erroné et incomplet de l'état de fait retenu dans l'arrêt attaqué. Ils reprochent en particulier à la cour cantonale de ne pas avoir évoqué le contenu de leur opposition à la zone réservée dans l'arrêt attaqué. Au vu des griefs exposés dans leur mémoire de recours cantonal, cantonnés à des questions de procédure et à la validité de la séance de conciliation tenue le 21 avril 2022, on ne voit pas en quoi il aurait été nécessaire de le faire. A tout le moins, les recourants ne le précisent pas comme il leur incombait en vertu de l'art. 97 al. 1 LTF. Le reproche adressé à la cour cantonale de ne pas avoir mentionné la teneur des échanges intervenus avec la Municipalité postérieurement à sa lettre du 9 mai 2022 n'est pas mieux fondé. Dès lors qu'elle considérait que la séance du 21 avril 2022 respectait les exigences légales, il était inutile de préciser ces éléments dans l'état de fait de l'arrêt attaqué.

E. 4

Les recourants voient un vice irrémédiable de la procédure d'adoption de la zone réservée dans le fait que les propriétaires touchés n'ont pas été avisés personnellement du projet de plan et de son règlement et que la notification s'est faite uniquement par une mise à l'enquête publique, une publication dans la feuille officielle et un affichage au pilier public. La cour cantonale a jugé à ce propos que la procédure prévue par la loi pour l'établissement d'une zone réservée était celle des plans d'affectation (art. 46 al. 2 LATC), dont les différentes étapes sont réglées aux art. 34 ss LATC. Comme le plan de zone réservée s'appliquait à des fractions importantes du territoire communal, le droit cantonal n'exigeait pas une consultation ou audition préalable des propriétaires touchés (art. 35 al. 1 LATC). Il n'exigeait pas non plus un avis personnel aux propriétaires, par lettre recommandée, avant la

mise à l'enquête publique (art. 38 al. 2 LATC). Une publication relative à cette enquête, affichée au pilier public et insérée dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud, était donc suffisante (art. 38 al. 1 LATC). L'art. 44 de la loi cantonale sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), invoqué par les recourants dans ce contexte, était sans pertinence car il s'applique à la notification des décisions administratives mais pas aux publications relatives à l'enquête publique, aucune décision n'étant prise à ce stade. La possibilité de consulter le dossier durant le délai d'enquête publique et de déposer une opposition assurait une garantie suffisante pour les propriétaires touchés d'exercer leur droit d'être entendus. Les recourants contestent que le droit cantonal n'exigerait pas une consultation ou une audition préalable des propriétaires touchés. La cour cantonale aurait assimilé à tort une zone réservée à un plan d'affectation alors qu'il s'agirait d'une mesure conservatoire limitant temporairement les droits des propriétaires fonciers concernés et donc d'une décision. Une simple publication au pilier public était de ce fait insuffisante et les propriétaires fonciers auraient dû être informés personnellement comme en dispose l'art. 44 LPA -VD. L'analogie avec le plan d'affectation ne concernerait, selon le texte de l'art. 46 al. 2 LATC, que la procédure d'approbation visée à l'art. 43 LATC et non la procédure de mise à l'enquête publique définie à l'art. 38 LATC. Le vice entraînerait l'annulation de la procédure. La question de savoir si cette argumentation n'est pas appellatoire et répond aux exigences de motivation accrue de l'art. 106 al. 2 LTF peut demeurer indécise. Dans le canton de Vaud, la zone réservée communale fait l'objet d'un plan, qui en délimite le périmètre, d'un règlement, qui explicite les raisons de son introduction et qui en précise les effets sur les parcelles concernées, ainsi que d'un rapport d'aménagement au sens de l'art. 47 OAT (RS 700.1). Elle modifie l'affectation des parcelles concernées telle que prévue par le plan d'affectation communal. Il n'était donc nullement arbitraire de soumettre son établissement et son adoption à la procédure applicable aux plans d'affectation, soit les art. 36 ss LATC (cf. Fiche d'application - Plan d'affectation communal, Mesures conservatoires [zone réservée] établie par la Direction générale du territoire et du logement du canton de Vaud dans sa version en janvier 2022). Dans son ancienne version, l'art. 46 al. 2 LATC renvoyait au chapitre IV consacré à la procédure d'établissement des plans d'affectation et des plans de quartier de compétence municipale (cf. arrêt 1C_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 2). Les recourants ne démontrent pas que le législateur cantonal aurait voulu modifier la procédure dans le cadre de la révision de la loi entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2018 et limiter l'application de la procédure des plans d'affectation à son adoption et ne pas renvoyer aux dispositions de la LATC consacrées à son établissement. A tout le moins, l'interprétation du droit cantonal à laquelle a procédé l'instance précédente échappe à l'arbitraire. Au surplus, tant la consultation préalable des propriétaires touchés par un plan que l'avis personnel aux propriétaires concernés par celui-ci dépend de la taille du plan mis à l'enquête publique et du nombre de propriétaires concernés (cf. art. 35 al. 1 et 38 al. 2 LATC). En l'occurrence, dès lors que le plan de zone réservée visait l'intégralité des propriétaires inclus en zone à bâtir d'habitations et mixtes, il n'était pas arbitraire de renoncer à consulter les propriétaires concernés avant son élaboration ou à leur envoyer un avis recommandé. Quoi qu'il en soit, le projet de plan de zone réservée et son règlement ont été soumis à une enquête publique, avec le rapport d'aménagement, ce qui a permis aux recourants d'exercer leur droit d'être entendus et de participer à la procédure d'opposition, puis à la procédure de recours. On ne voit pas en quoi un avis personnel leur aurait permis de faire valoir leurs droits de manière plus efficace. Les recourants ne sauraient à cet égard évoquer la défense des intérêts de tiers, qui n'auraient pas été informés en temps utile (ATF

126 I 81 consid. 3).

E. 5

Les recourants dénoncent également divers vices qui auraient entaché la procédure de conciliation prévue à l'art. 40 LATC.

E. 5.1

La Cour de droit administratif et public a relevé à ce propos que la séance de conciliation n'est pas une audience d'instruction, au cours de laquelle des preuves seraient administrées (cf. art. 28 ss LPA -VD) et que le droit cantonal n'imposait donc pas l'établissement d'un procès-verbal (art. 29 al. 4 LPA -VD a contrario). La Municipalité pouvait, d'après le texte de l'art. 40 LATC, confier à une délégation le soin de diriger la séance de conciliation. Le droit cantonal ne fixe aucune exigence particulière quant à la composition de cette délégation ni quant à la façon de la nommer. Les recourants ont reçu en temps utile la convocation à la séance et ils ont été en mesure d'y donner suite; l'art. 40 LATC ne prescrit du reste pas une forme particulière pour cette convocation. On ne voit pas, dans le cas particulier, quelles irrégularités pourraient être reprochées à l'exécutif communal dans la préparation et la conduite de la séance de conciliation du 21 avril 2022. Les recourants y ont participé en connaissant à l'avance la composition de la délégation et ils n'ont pas présenté d'objection. S'ils avaient eu alors des motifs de demander la récusation de la conseillère municipale ou du technicien communal, ils auraient dû invoquer ces motifs d'emblée, avant la séance ou à l'ouverture de celle-ci, conformément aux règles de la bonne foi. Les critiques - peu concluantes au demeurant - qu'ils ont formulées ensuite à l'encontre de ces deux personnes, en vue d'une rencontre ultérieure avec la Municipalité, ne permettent pas de considérer que la composition de la délégation municipale était viciée et que la séance de conciliation du 21 avril 2022 n'était pas valable. La Municipalité avait officiellement pris acte du résultat de cette séance dans sa lettre du 9 mai 2022, les griefs d'ordre formel concernant la signature de cette lettre étant au demeurant inconsistants. L'art. 40 LATC ne confère pas le droit à une seconde séance de conciliation, quand la première n'aboutit pas à une solution satisfaisante pour l'opposant.

E. 5.2

Selon les recourants, l'invitation à participer à la séance du 21 avril 2022 leur a été notifiée par un simple courriel émanant du Service technique communal, sans indiquer clairement qu'il s'agissait d'une convocation officielle de la Municipalité à une séance de conciliation, comme en dispose l'art. 40 LATC. L'informalité de cette convocation impliquerait la nullité complète de la procédure de traitement des oppositions. La convocation à la séance du 21 avril 2022 était certes adressée à A. _____ et ne faisait pas de référence expresse à l'art. 40 LATC. Toutefois, elle mentionnait comme objet "Votre opposition et/ou observation en lien avec le plan et le règlement de la zone réservée communale" et s'adressait tant à "Madame" que "Monsieur". Les recourants ne s'y sont pas trompés puisqu'ils se sont présentés à la séance. Le courriel ne fait certes aucune référence à l'art. 40 LATC. Toutefois, il ne pouvait échapper que la séance du 21 avril 2022 concernait leur opposition à la zone réservée. C'est sans arbitraire que la cour cantonale a retenu qu'il s'agissait de la séance de conciliation visée par cette disposition et que les recourants devaient en être conscients. Le fait que la convocation n'émane pas de la Municipalité, mais du technicien communal, désigné avec la Vice-Syndique pour faire partie de la délégation chargée de procéder aux séances de conciliation avec les opposants, et qu'elle soit intervenue par

courriel ne consacre pas davantage une violation de l'art. 40 LATC, qui ne prévoit aucune forme particulière pour la convocation. A tout le moins, l'arrêt attaqué qui le constate ne procède pas d'une application insoutenable de cette disposition propre à justifier une intervention du Tribunal fédéral.

E. 5.3

Les recourants estiment également que la séance de conciliation n'a pas valablement été conduite par la Vice-syndique et le technicien communal faute d'une délégation formelle des pouvoirs de la Municipalité en leur faveur. Cette irrégularité devait conduire à annuler la procédure d'adoption de la zone réservée. La cour cantonale a retenu à cet égard que l'art. 40 LATC permettait à la Municipalité de confier à une délégation le soin de diriger la séance de conciliation prévue par cette disposition et qu'il ne fixait aucune exigence particulière quant à la composition de cette délégation ni quant à la façon de la nommer. Les recourants le contestent. Ils estiment que la délégation devait reposer sur la base de pouvoirs de délégation formels et écrits de la Municipalité. Ils se réfèrent à cet égard à l'art. 67 de la loi vaudoise sur les communes (LC; BLV 175.11) qui autorise la Municipalité, par décision, à déléguer des pouvoirs de signature à l'un de ses membres, à un cadre ou un employé communal, sur la base d'une procuration expresse donnée sous la signature du syndic et du secrétaire ou de leur remplaçant désigné par la Municipalité et munie du sceau de cette autorité. Les recourants ne se sont nullement prévalus de cette disposition devant la cour cantonale pour étayer leur grief. Il s'agit ainsi d'une argumentation inédite dont la recevabilité est douteuse s'agissant d'une question relevant du droit cantonal que le Tribunal fédéral revoit sous l'angle de l'arbitraire. L'art. 67 al. 2 LC vise quoi qu'il en soit exclusivement l'hypothèse d'une délégation des pouvoirs de signature de la Municipalité à l'un de ses membres pour l'accomplissement d'actes qui lui incombent. Tel n'est pas le cas de la séance de conciliation visée à l'art. 40 LATC qui n'appelle pas de procès-verbal ou d'actes requérant une signature. Il n'était pas arbitraire de retenir qu'une procuration expresse de la Municipalité n'était pas nécessaire pour permettre à la délégation de procéder à la conciliation requise par la loi. Au demeurant, aucun élément au dossier ne permet de retenir ou de supposer que la délégation de la tâche de procéder à la conciliation avec les opposants à la zone réservée à la Vice-Syndique et au technicien communal aurait été conduite à l'insu des autres membres de la Municipalité. Sur ce point, le recours est infondé. Les recourants ne remettent au surplus pas, à juste titre, en cause la composition de la délégation. La Vice-syndique était en effet la personne la plus qualifiée au sein de la Municipalité pour représenter celle-ci en sa qualité de responsable du dicastère de la police des constructions. La présence du responsable du Service technique de la Commune au sein de la délégation n'est pas davantage contestable, dès lors que selon le site internet de la Commune, il est la personne de contact pour toute question relative à la police des constructions. L'art. 40 LATC n'interdit pas à la Municipalité de déléguer la tâche de procéder à la conciliation à l'un de ses membres accompagné d'un collaborateur de son service technique. On ne voit pas en quoi le fait que les recourants étaient en désaccord avec ce dernier quant à la manière d'apprécier la portée de la zone réservée suite à un entretien téléphonique qu'ils ont eu au cours du délai de mise à l'enquête devait conduire à désigner une autre personne pour prendre part à la séance de conciliation. La convocation mentionnait expressément que le technicien communal ferait partie de la délégation chargée de l'entendre. Le cas échéant, ils auraient dû demander immédiatement qu'il soit remplacé par quelqu'un d'autre ce qu'ils n'ont pas fait. Le fait que la séance ait été houleuse, voire qu'il ait été mis un terme à celle-ci sans que leur opposition n'ait été abordée au fond, ne permet

pas encore de retenir qu'elle aurait dû être répétée ou que la procédure de conciliation aurait été entachée d'un vice irréparable. La cour cantonale pouvait au contraire sans verser dans l'arbitraire retenir que la conciliation n'avait pas abouti et que l'opposition était maintenue.

E. 5.4

Les recourants soutiennent qu'un procès-verbal écrit de la séance de conciliation devait être établi pour permettre à la Municipalité d'établir une recommandation à l'attention du Conseil communal et à celui-ci de statuer en connaissance de cause sur les oppositions. Ils n'indiquent toutefois pas quelle disposition du droit fédéral, cantonal ou communal l'imposerait alors que la cour cantonale a considéré que le droit cantonal ne l'exigeait pas dans la mesure où il ne s'agissait pas d'une mesure d'instruction au sens de l' art. 29 al. 4 LPA -VD. Ils ne prétendent pas davantage avoir requis qu'un procès-verbal de la séance de conciliation du 21 avril 2022 soit tenu et leur soit adressé. Sur ce point, le recours est mal fondé pour autant qu'il soit suffisamment motivé au regard des exigences découlant de l' art. 106 al. 2 LTF .

E. 6

Les recourants ont également conclu à l'annulation, respectivement à la réduction significative de l'émolument judiciaire de 1'000 francs mis à leur charge. Ils soutiennent que la cour cantonale aurait dû faire application de l' art. 49 al. 2 LPA -VD en raison du refus de collaborer à l'établissement des faits des autorités communales et du Département des institutions et du sport au sujet de la régularité de la convocation à la séance de conciliation et de l'existence d'une délégation municipale autorisant la Vice-Syndique et le responsable du Service technique communal à tenir cette séance. Sur ces questions qui relèvent du droit cantonal, le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral est limité à l'arbitraire (ATF 145 I 108 consid. 4.4.1; arrêt 1C_143/2020 du 8 juin 2021 consid. 8.1). Les juges précédents ont considéré que les griefs étaient clairement infondés et n'ont pas jugé utile de demander des déterminations des autorités intimées. En conséquence, il n'était nullement arbitraire de considérer que les recourants avaient succombé et de mettre les frais de procédure à leur charge. Les recourants reprochent à la cour cantonale de ne pas leur avoir accordé l'assistance d'un avocat d'office et de ne pas avoir rendu une décision incidente concernant leur requête d'assistance judiciaire. Toutefois, dès lors qu'elle considérait que leurs conclusions étaient manifestement vouées à l'échec, elle n'avait pas à le faire. Le fait que l'art. 18 al. 1 in fine LPA-VD se réfèrent sur ce point aux moyens de défense invoqués et non aux conclusions du recours n'aboutit pas à une autre appréciation étant donné qu'elle jugeait leurs griefs comme étant d'emblée clairement mal fondés. Le rejet de leur demande d'assistance judiciaire ne consacre ainsi aucune application arbitraire du droit cantonal. Au surplus, ayant statué selon la procédure simplifiée de l' art. 82 LPA -VD, applicable par renvoi de l' art. 99 LPA -VD, elle n'avait aucune obligation de rendre une décision incidente sur cette question.

E. 7

Le recours en matière de droit public doit par conséquent être rejeté dans la mesure où il est recevable. Cette issue étant d'emblée prévisible, la demande d'assistance judiciaire gratuite doit être rejetée et les frais judiciaires mis à la charge solidaire des recourants (art. 64 al. 1, 65 et 66 al. 1 et 5 LTF). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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