

## **VD\_OMNI AC.2002.0119 vom 12. Dezember 2002**

VD Tribunal cantonal, 2002-12-12, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2002.0119](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2002.0119)

FR: VD\_OMNI AC.2002.0119 du 12 décembre 2002

IT: VD\_OMNI AC.2002.0119 del 12 dicembre 2002

### **Regeste**

COMMUNE DE GRANDSON c/DINF | Les propriétaires qui ont présenté un projet de plan de quartier (lequel a ensuite été soumis aux différentes étapes de la procédure d'adoption d'un plan d'affectation) n'ont pas un droit particulier d'être entendu par le conseil de la commune avant que ce dernier ne refuse en définitive ce plan.

### **Erwägungen**

#### **E. 27**

octobre 1999). Sur cet aspect, le dossier, tel qu'il a été constitué à l'intention du conseil communal, apparaît pleinement conforme aux exigences posées par les textes; la décision attaquée n'indique d'ailleurs pas quelle règle aurait été violée à cet égard. bb) Au demeurant, le département aurait pu aisément compléter le dossier s'il l'avait estimé nécessaire. Le département, ainsi que le SAT sont en effet particulièrement bien placés pour verser au dossier les éléments relatifs à une planification régionale éventuelle, respectivement ceux qui concernent l'évolution de la demande en terrains à bâtir. Le département était également en mesure d'en tenir compte, puisque son pouvoir d'examen s'étend à l'opportunité. c) En réalité, sa décision se résume principalement dans le constat que le conseil communal aurait commis un abus de son pouvoir d'appréciation. aa) Avant de poursuivre, on rappellera les contours de cette notion. Dans une acception étroite, l'abus de pouvoir d'appréciation est synonyme de détournement de pouvoir; il caractérise alors l'acte accompli par une autorité dans les limites de ses attributions, mais pour des motifs étrangers à ceux dont elle doit s'inspirer. Abuse ainsi de son pouvoir, par exemple, l'autorité qui se laisse guider par sa fantaisie ou un parti-pris. Dans un sens un peu plus large, mais proche, l'abus de pouvoir comprend le comportement arbitraire ou la violation manifeste de certains droits ou principes constitutionnels, tel le droit à l'égalité de traitement ou le principe de la proportionnalité. L'autorité qui jouit d'une liberté d'appréciation doit l'exercer conformément au droit, c'est-à-dire peser l'ensemble des éléments pertinents en présence, sans quoi elle tomberait dans l'arbitraire (v. à ce propos, entre autres, André Grisel, Traité de droit administratif suisse, Neuchâtel 1984 I 333 et références citées). Rapporté au domaine de l'aménagement du territoire, on retient l'existence d'un abus du pouvoir d'appréciation ou l'arbitraire dans le cas où l'autorité de planification se laisse guider par des motifs étrangers à ceux visés notamment aux art. 1 à 3 LAT (v. à titre d'exemple ATF 107 Ib 334 où la commune intimée avait déclassé le terrain du recourant, en renonçant à en faire de même, alors que les circonstances étaient similaires, pour les terrains dont elle-même était propriétaire). bb) Le département, dans la décision attaquée, n'a rien mis en évidence de comparable à l'exemple précité dans la présente espèce. Le SAT, dans une lettre du 5 septembre 2000 à l'autorité intimée relève que la décision du conseil communal vise à maintenir une césure importante entre le village des Tuileries et le bourg de Grandson, à

préservé totalement les aspects naturels du site et enfin à stopper l'augmentation démographique. Il ajoute : "Les raisons formulées par le conseil communal sont en soi de bons critères dans l'appréciation d'un projet d'aménagement. Ces critères doivent cependant être confrontés avec ceux déjà évoqués dans notre analyse afin d'apporter une critique exhaustive au projet présenté." Plus loin, le même service conclut : "En conclusion, le SAT estime que ce PQ (note du rédacteur : plan de quartier) peut se défendre du point de vue cantonal et régional, et qu'il respecte les différents intérêts en présence". Le département lui-même, dans sa lettre du 11 septembre 2002 admet notamment que, même si les besoins en surfaces à bâtir impliquent l'affectation de nouveaux secteurs à la construction, la commune peut y renoncer au motif, par exemple, que l'équipement relatif à ces nouvelles zones ne pourrait être réalisé dans des délais raisonnables (est évoqué à cet égard l'équipement général constitué par les secteurs scolaires, d'épuration et routier). On retire de ces différents éléments que le conseil communal a pris en compte des réflexions pleinement pertinentes dans le domaine de l'aménagement du territoire; en revanche, aux yeux du SAT, la décision inverse, soit l'adoption du plan de quartier, se serait justifiée également et aurait même, à ses yeux, été préférable. Il reste que, quoi qu'en dise le département dans la décision attaquée, aucun élément du dossier n'étaye l'existence d'un abus du pouvoir d'appréciation dans le refus du plan de quartier par le conseil communal; en définitive, il apparaît que le département a une appréciation différente de l'autorité communale sur l'opportunité de l'affectation du secteur en cause en zone à bâtir et qu'il cherche, par le biais du renvoi de la cause au conseil communal, à substituer cette appréciation à celle de l'autorité inférieure. Cela n'est pas admissible (sous réserve des cas où l'autorité cantonale a la faculté propre d'initier une planification cantonale). 4. Le département a par ailleurs renoncé à examiner la question de la bonne foi (consid. VI). Il reste que la décision a retracé l'historique des contacts entre les autorités communales de Grandson et les propriétaires (v. décision attaquée, ch. 1); elle en tire la conclusion (en p. 29) que la Commission d'urbanisme a retenu à tort que la commune ne se serait jamais formellement engagée vis-à-vis des auteurs du projet (elle se réfère à ce sujet à la réponse donnée aux opposants, adoptée par le conseil communal le 25 novembre 1982, d'ailleurs citée au ch. 1 de la partie faits). Pour être précis, il convient toutefois de se reporter à cette décision communiquée par la lettre de la municipalité du 8 février 1983, qui avait trait à la levée des oppositions formées notamment par les propriétaires de biens-fonds sis dans le périmètre du plan de quartier litigieux. On y rappelle en premier lieu l'évolution de la position de la municipalité; celle-ci, dès 1981, a étudié le problème de la constructibilité éventuelle du secteur, notamment des parcelles comprises dans le plan de quartier des Combes, tout en préservant une césure entre Grandson et Les Tuileries. Ainsi, pour la municipalité, une partie du site à tout le moins se prête incontestablement à la construction, pour autant cependant que celui-ci soit équipé, ce qui n'était alors pas le cas. La municipalité a donc proposé une solution qui a reçu l'aval du conseil, soit l'affectation en zone intermédiaire du secteur sous la Tête Noire (soit le périmètre ici en cause), dans l'idée d'affecter à terme celui-ci (et/ou d'autres secteurs) à la construction dans le cadre d'un plan d'extension partiel. Cette décision s'achevait ainsi : "Ainsi, le dossier reste ouvert. On le reprendra si les propriétaires persistent dans leurs intentions et que le besoin de bâtir à cet endroit se confirme." a) On a vu ci-dessus que le refus par le conseil communal d'adopter le plan de quartier litigieux était conforme au droit; cependant, les propriétaires font valoir en substance que cette voie était fermée en raison des assurances qui leur avaient été données précédemment par la même autorité; ce faisant, ils se prévalent du principe de la bonne foi.

aa) Pour qu'il trouve à s'appliquer, ce principe suppose réunies un certain nombre de conditions, qu'il n'y a pas lieu de rappeler ici exhaustivement (v. à ce sujet Moor I 430 ss). Une première condition, ici pertinente, a trait à l'autorité qui les a données; il est nécessaire en effet que cette dernière ait été compétente pour le faire ou à tout le moins soit apparue telle aux yeux des tiers. Une seconde série de conditions concerne les assurances données; ces dernières doivent avoir été fournies sans réserve et clairement; il ne doit pas s'agir d'une simple orientation, ni d'une information sur la pratique ordinairement suivie. On relèvera ici que la jurisprudence s'est montrée sévère à cet égard, notamment dans le domaine de la planification; ainsi, les assurances données par un exécutif communal sur la stabilité d'un plan de zone ne lient pas le législatif, compétent pour l'adopter et le modifier (v. à titre d'exemple ATF 110 Ia 412, spéc. p. 419; v. également ATF 119 Ib 138, consid. 4, spéc. p. 141). Dans ce dernier arrêt, le Tribunal fédéral a également insisté sur le caractère ancien des assurances données, celles-ci étant d'ailleurs antérieures à l'entrée en vigueur de la LAT. Au demeurant, l'admission du moyen tiré de la protection de la bonne foi apparaît dans la jurisprudence comme exceptionnelle en cette matière; on citera ici un cas (ZBl 1997, 272, consid. 5, spic. p. 278 s.). Les propriétaires concernés avaient conclu une convention, dans le cadre d'une procédure d'expropriation, souscrite par la commune concernée, le canton et même la Confédération; aux termes de cet accord, ceux-ci avaient obtenu la promesse qu'une partie de la parcelle en cause resterait pour toujours ("für alle Zeit") constructible.

bb) Dans le cas d'espèce, on se trouve dans une situation très différente de celle décrite dans le dernier arrêt précité du Tribunal fédéral. Quoi qu'en dise la décision attaquée, le dossier ne révèle aucune assurance formelle ("... le dossier reste ouvert " disait la décision du 25 novembre 1982) de la part du conseil communal s'agissant de la constructibilité des parcelles des propriétaires. Ces dernières ont été affectées à l'époque en zone intermédiaire et leur collocation en zone à bâtir a été envisagée pour l'avenir. On ne saurait dès lors voir dans la décision du conseil communal du 25 novembre 1982, pas plus d'ailleurs que dans les déclarations ultérieures de la Commission d'urbanisme (qui ne saurait être confondue de toute manière avec le conseil communal lui-même) de véritables promesses, liant le législatif communal, quant à l'affectation de ce secteur en zone constructible.

c) Sur cet aspect, il apparaît donc en définitive que les moyens soulevés par les propriétaires (même s'ils n'ont pas été traités de manière détaillée par le département) ne pouvaient pas être accueillis. 5.

La décision attaquée, en obiter dictum indique que deux des membres rapporteurs de la majorité de la Commission d'urbanisme sont directement concernés par le plan litigieux, en tant que voisins-opposants au projet (il s'agit semble-t-il de Claude Zellweger et de Daniel Javet; le premier est lié à Nadine Zellweger, opposante, le second étant lui aussi le fils d'un opposant). La décision attaquée se réfère à cet égard à l'art. 37 du règlement du conseil communal, lequel prévoit ce qui suit : "Un membre du conseil ne peut faire partie d'une commission lorsqu'il s'agit d'un objet qui le concerne, lui ou une société commerciale dans laquelle il est administrateur ou membre du comité".

a) Les remarques précitées, tirées de la décision attaquée (p. 29 s.) concernent la problématique de la récusation. Les autorités administratives, certes dans une mesure un peu différente des autorités judiciaires, sont tenues de statuer équitablement, soit de manière impartiale (cette solution découlait par le passé de l'art. 4 aCst.; elle résulte désormais de l'art. 29 al. 1 Cst. - et non 30 al. 1 Cst., qui vaut pour les autorités judiciaires -, disposition qui n'était pas applicable lorsque le conseil communal a statué). S'agissant de l'impartialité des autorités législatives, la jurisprudence s'est montrée relativement souple. Ainsi, le Tribunal fédéral a-t-il retenu qu'il n'était pas admissible, dans les cantons où les fonctionnaires sont éligibles

au Grand Conseil, de prévoir une disposition légale qui priverait ces derniers du droit de vote dans les matières concernant la fonction publique cantonale (v. à ce propos ATF 125 I 289, spéc. 295; 123 I 97, spéc. p. 107); dans l'arrêt le plus récent, le Tribunal fédéral se réfère à la doctrine pour souligner que l'ensemble des membres d'un parlement doit bénéficier des mêmes droits, de sorte que des groupes importants ne sauraient être privés de la faculté de prendre part à des votations ou élections, sauf à violer les principes constitutionnels (ibidem p. 295 s.). On constate la même tendance s'agissant de décisions prises par les législatifs communaux en matière de planification (ZBI 2002, 36; v. également ZBI 1979, 488, ainsi que ZBI 1998, 289, consid. 3a et b). Dans l'arrêt le plus récent, le Tribunal fédéral avait à traiter d'un plan de quartier adopté par le conseil communal sur la base d'un préavis de la Commission d'urbanisme dont l'un des membres se trouvait être propriétaire d'une parcelle située dans le périmètre concerné par le plan; quand bien même le droit bernois connaissait une disposition similaire, voire plus précise que celle du règlement du Conseil communal de Grandson, l'arrêt a admis que l'autorité cantonale de dernière instance avait pu, sans arbitraire, considérer que cette violation des devoirs de récusation était restée sans incidence sur l'issue du vote. On signalera également ici l'art. 5a LATC, qui connaît une règle en cette matière; elle concerne toutefois les personnes chargées de l'élaboration des plans d'aménagement, celles-ci ne devant pas dépendre dans leur situation professionnelle d'intérêts économiques particuliers incompatibles avec l'intérêt public (en l'espèce, cette problématique ne paraît pas se poser; v. au surplus arrêt AC 00/0165 du 19 février 2002, qui évoquait également cette disposition). b) Dans le cas d'espèce, la décision attaquée n'indique pas que le processus de décision suivi par le conseil communal aurait été vicié et que le refus d'approuver le plan devrait être annulé de ce chef; elle se borne à indiquer comment devra procéder le conseil communal lorsqu'il sera saisi à nouveau. Quoiqu'il en soit, il apparaît douteux que l'art. 37 du règlement du conseil communal de Grandson puisse être compris en ce sens que tous les habitants de la zone villas sise à proximité du plan de quartier litigieux doivent être exclus du vote concernant ce plan important pour la commune de Grandson. Si la question peut se poser sans doute s'agissant d'une personne qui serait propriétaire d'une parcelle du plan de quartier, on ne saurait considérer que ce plan constitue également un objet qui concerne (au sens de l'art. 37 précité) l'ensemble des propriétaires du voisinage (dans ce sens ATF 125 I précité), ni ceux d'entre eux qui auraient formé opposition ou encore les membres de leur famille et leurs proches. 6. Les considérants qui précèdent conduisent ainsi à l'admission du recours de la commune de Grandson, dont l'autonomie a été violée en l'espèce. Cela conduit à la réforme de la décision attaquée en ce sens que la décision du Conseil communal de Grandson du 18 novembre 1999 refusant d'approuver le plan de quartier "Les Combes" est maintenue (les autres points du dispositif doivent également être modifiés en conséquence). Les frais de la cause seront mis à la charge des propriétaires, qui n'auront au surplus pas droit à l'allocation de dépens. Ces derniers verseront en revanche des dépens à la commune de Grandson, qui a consulté avocat (art. 55 LJPA).

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