

## **VD\_OMNI AC.2006.0248 vom 20. April 2007**

VD Tribunal cantonal, 2007-04-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2006.0248](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0248)

FR: VD\_OMNI AC.2006.0248 du 20 avril 2007

IT: VD\_OMNI AC.2006.0248 del 20 aprile 2007

### **Regeste**

Association Rives publiques, AEBY, ARNO, BAUR, BONVIN, BONVIN, BOSSERT, VARGOZ-BOSSERT, BREITHAUPT, BREITHAUPT, BRÜGGLER, BRÜGGLER, ROCHAIX, DANISI-ROCHAIX, DESTRAZ, MONDHER, NCHINDA, PULFER, SCHENK, SCHIEFELBUSCH, SEMON, SEMON, SHAFEAEDDIN, SHELDON, VOUILLOZ, VOUILLOZ, VON WARTBURG, | Le seul fait d'être domicilié dans une commune riveraine ne confère pas à un particulier un intérêt digne de protection à demander l'intégration dans le plan d'affectation communal d'un cheminement public le long des rives. En outre, la qualité pour recourir d'une association qui se consacre à la promotion de l'accès public aux rives dans un but de loisirs et de détente apparaît douteuse en regard de l'art. 90 LPNMS. Question laissée ouverte, le recours étant irrecevable pour un autre motif.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Le recours est dirigé contre la décision du conseil communal écartant l'opposition déposée par les recourants durant l'enquête complémentaire au motif qu'elle était tardive, et donc irrecevable. L'autorité intimée conclut pareillement à l'irrecevabilité du recours dirigé contre cette décision, en faisant valoir d'une part que la voie du recours au tribunal administratif ne saurait être ouverte aux recourants dès lors qu'ils ne sont pas valablement intervenus durant la procédure d'opposition; d'autre part elle relève que ni l'association ni les recourants à titre personnel n'auraient la qualité pour recourir. Pour leur part, les recourants font valoir que certains d'entre eux ont fait opposition durant l'enquête publique initiale, et que le grief relatif au cheminement riverain a été soulevé dans une opposition déposée durant l'enquête complémentaire. Ils soutiennent par conséquent que le conseil communal a refusé à tort d'entrer en matière sur cette opposition et qu'il convient de lui renvoyer le dossier pour qu'il se prononce sur la prise en considération du PDRives dans le cadre de l'adoption du PGA; ils soutiennent en outre que la qualité pour recourir devrait être reconnue pour les recourants à titre individuel, mais également pour l'association Rives Publiques en application des dispositions légales fondant le droit de recours des associations.

#### **E. 2**

a) La procédure de recours en matière de plan d'affectation a connu de nombreux développements depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RSV 700.11) (v. un exposé complet et détaillé de cette évolution dans l'arrêt du Tribunal administratif AC.2004.0213 du 22 juin 2006). La dernière modification, introduite par la novelle du 4 mars 2003 modifiant la LATC, avait pour objectif de limiter le pouvoir d'examen du SAT à un contrôle en légalité lors de

l'examen préalable d'un plan d'affectation (art. 56 al. 2 LATC) et celui du Département des infrastructures (ci-après le département) à un contrôle en légalité lors de la procédure d'approbation des plans d'affectation (art. 61 al. 1 LATC). La modification a aussi eu pour effet de supprimer l'instance intermédiaire de recours auprès du département pour permettre aux opposants de contester directement auprès du Tribunal administratif la décision d'adoption d'un plan d'affectation communal; elle a également introduit une nouvelle procédure de notification des décisions du conseil de la commune sur les oppositions. aa) Selon l'art. 57 LATC, les plans d'affectations sont soumis à l'enquête publique pendant une durée de 30 jours. Les oppositions et les observations auxquelles ils donnent lieu doivent être déposées par écrit au greffe municipal ou postées à son adresse durant le délai d'enquête. Selon l'art. 58 LATC, après la fin de l'enquête publique, la municipalité entend cas échéant les opposants puis établit un préavis à l'intention du conseil de la commune contenant un résumé des oppositions et des propositions de réponse à chacune d'elles. Les conclusions du préavis indiquent s'il y a lieu les modifications proposées au projet soumis à l'enquête publique. Lorsque le conseil adopte le projet avec des modifications susceptibles de porter atteinte à des intérêts dignes de protection, celles-ci sont soumises à une enquête complémentaire de 30 jours. Durant ce délai, les oppositions ne sont recevables que dans la mesure où elles visent les modifications mises à l'enquête publique. Le conseil de la commune adopte ensuite le projet dans un délai de huit mois dès la clôture de l'enquête publique complémentaire. L'ancien art. 60 al. 1 LATC prévoyait qu'en même temps qu'elle transmettait le dossier au département pour approbation, la municipalité notifiait à chaque opposant la décision communale sur son opposition, en lui impartissant un délai de dix jours pour déposer cas échéant au Département des infrastructures un recours motivé tendant au réexamen de son opposition par le département. Le nouvel art. 60 al. 1 LATC, introduit par la nouvelle du 4 mars 2003, prévoit que c'est le département qui notifie à chaque opposant la décision communale sur son opposition, contre laquelle un recours peut être déposé au Tribunal administratif. Conformément à l'art. 33 al. 3 let. b de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), le tribunal, comme unique autorité de recours cantonale, jouit d'un libre pouvoir d'examen, et statue tant en légalité qu'en opportunité (BGC janvier-février 2003 p. 6570, et 6577). bb) Selon une jurisprudence constante, la qualité pour recourir devant le département en application de l'ancien art. 60 LATC était subordonnée à la condition qu'une opposition valable ait été formée lors de la mise à l'enquête publique du plan (v. notamment arrêts TA AC.1994.0077 du 7 septembre 1994; AC.1995.0002 du 21 mars 1995, confirmé par ATF 1P.269/1995 du 3 novembre 1995; AC.2000.0134 du 19 avril 2001). Le but était d'éviter que des tiers, qui ne seraient pas intervenus dans le délai d'enquête publique, puissent ensuite contester la décision d'adoption du conseil communal sans que cette autorité ait pu prendre connaissance des motifs ou des griefs qu'ils font valoir contre la planification (cf. arrêt AC.1995.0003 précité). Selon la jurisprudence, cette exigence répondait à un souci légitime d'efficacité et d'économie de procédure. Le tribunal estimait en effet que les recourants devaient faire valoir leurs griefs le plus tôt possible, soit avant que le plan soit soumis au délibérant communal, afin de permettre à la municipalité de connaître ces griefs et de décider si elle entendait y donner suite, le cas échéant après avoir entendu les opposants (arrêt TA AC.2003.0042 du 18 novembre 2003). Ainsi, le propriétaire qui, dans les trente jours durant lesquels se déroulait l'enquête publique concernant un plan d'affectation, avait négligé ou omis de faire opposition était déchu de ce droit et par conséquent, n'avait pas la qualité de partie à la procédure (v. arrêt TA AC.1994.0077 précité). L'auteur d'une opposition tardive

n'avait dès lors pas qualité pour recourir; il avait cependant la faculté de contester auprès de l'autorité de recours le bien-fondé de la constatation du caractère tardif de son intervention, voire d'autres motifs fondant le prononcé d'irrecevabilité (v. les arrêts cités). Dans l'arrêt AC.2003.0042, le tribunal a en outre précisé qu'était également déchu de son droit de recours l'opposant qui avait obtenu satisfaction sur tous les points soulevés dans son opposition, et dont le recours était fondé sur des griefs sans rapport avec l'opposition, mettant en cause des éléments de la planification qui n'avaient pas été mentionnés devant l'autorité communale. cc) Fondée notamment sur l'art. 60 LATC dans sa teneur antérieure au 4 mars 2003, cette jurisprudence doit être confirmée suite à l'entrée en vigueur du nouvel art. 60 LATC le 1<sup>er</sup> janvier 2004, qui prévoit que le recours contre les décisions sur opposition du conseil communal s'exerce directement devant le tribunal administratif, lequel jouit d'un libre pouvoir d'examen tant en légalité qu'en opportunité et statue en tant qu'unique instance cantonale de recours. L'exigence, comme condition de la qualité pour recourir devant le tribunal administratif, d'avoir au préalable formulé une opposition et d'avoir soulevé devant l'autorité communale les griefs invoqués à l'appui du recours se justifie d'autant plus que la nouvelle procédure de recours en matière de plans d'affectation communaux résulte essentiellement de la volonté, liée au processus Etacom, de transférer les compétences en matière d'aménagement du territoire de l'Etat aux communes dans la mesure où le droit fédéral le permet (cf. BGC janvier-février 2003 p. 6556-7). La suppression de l'instance de recours intermédiaire au département avait essentiellement pour objectif de redonner aux communes une plus grande autonomie dans le domaine des plans communaux. Il serait donc pour le moins contradictoire que l'autorité judiciaire, qui dispose dans le contentieux des plans communaux d'un pouvoir d'examen plus étendu que celle dont elle dispose habituellement (à savoir d'un pouvoir d'examen extraordinaire étendu à l'opportunité contrairement au pouvoir d'examen ordinaire limité à la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, et à la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents; cf. art. 36 let. a et b de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives), puisse se prononcer en opportunité sur des questions qui n'auraient pas été débattues devant l'autorité de planification communale. b) aa) En l'occurrence, il n'est pas contesté que parmi les recourants, seuls Emmanuelle Vargoz Bossert et Bernard Bossert, Eliane Schenk, Roger et Ingeborg Vouilloz, Suzanne et Victor von Wartburg ont fait opposition au PGA durant l'enquête publique qui a eu lieu du 28 janvier au 28 février 2005. Les griefs soulevés à ce moment là, qui portaient sur des points sans rapport avec le cheminement riverain, ont été largement pris en compte par la municipalité, qui a modifié le PGA en conséquence. Les recourants ont d'ailleurs admis lors de l'audience du 20 mars 2007 que les modifications apportées au PGA répondaient à leurs demandes, et qu'ils avaient renoncé à obtenir gain de cause pour les points encore en suspens, qualifiés de points de détails. Il en résulte, et les recourants ont confirmé que tel était bien le cas lors de l'audience, que seule est litigieuse la décision du conseil communal du 3 mai 2006 rejetant pour cause d'irrecevabilité l'opposition collective, dont ils sont cosignataires, déposée durant l'enquête publique complémentaire, ouverte du 22 novembre au 22 décembre 2005. Le recours est donc sans rapport avec les oppositions déposées durant l'enquête publique principale et la qualité pour agir des recourants doit dès lors être examinée uniquement par rapport à l'opposition déposée durant l'enquête complémentaire. bb) Comme son nom l'indique, l'enquête complémentaire a pour objet de compléter l'enquête précédente (principale); elle porte sur des éléments partiels, sur lesquels le projet qui a fait l'objet de l'enquête principale se trouve modifié ou complété (TA, arrêt

AC.2004.0130 consid. 2a). L'hypothèse prévue par la loi est celle où le conseil de la commune apporte au plan soumis à l'enquête publique des modifications susceptibles de porter atteinte à des intérêts digne de protection, celles-ci étant soumises à une enquête complémentaire de 30 jours après l'examen préalable des services de l'Etat; les oppositions déposées dans le cadre de l'enquête complémentaire ne sont alors recevables que dans la mesure où elles visent les modifications mises à l'enquête (art. 58 al. 5 LATC). Dans le cas d'espèce, on se trouve dans une situation un peu différente dès lors que l'enquête publique complémentaire est intervenue non pas en raison de modifications apportées par le conseil communal, mais en raison de modifications apportées au projet par la municipalité pour tenir compte de certaines oppositions formulées lors de l'enquête publique principale. Même si ce cas de figure n'est pas prévu expressément par la loi, il apparaît admissible qu'une municipalité procède de la sorte lorsqu'elle entend apporter des modifications à un projet qui a fait l'objet d'une enquête principale, ceci avant de le soumettre au conseil de la commune. On note à cet égard que, dans le domaine voisin de la procédure de permis de construire, l'enquête complémentaire est une procédure qui s'est imposée d'abord dans la pratique et qui n'a été réglée expressément que dans le cadre d'une novelle du 27 août 1990 du règlement du 19 septembre 1986 d'application de la LATC (RATC; RSV 700.11.1) (TA, arrêts AC.1993.0172 et AC.1993.0302 du 1<sup>er</sup> février 1994 publiés in RDAF 1995 p. 287). Dans la procédure de permis de construire, le Tribunal administratif a également admis qu'une enquête complémentaire intervienne avant la délivrance d'un permis de construire exécutoire, notamment pour concrétiser une ouverture transactionnelle, ceci quand bien même l'art. 72b RATC, dans sa teneur de l'époque, prévoyait que cette enquête ne pouvait intervenir qu'entre la délivrance du permis de construire et celle du permis d'habiter ou d'exploiter (arrêts AC.1993.0172 et 1993.0302 précités). dd) En l'occurrence, il n'est pas contesté que l'enquête publique complémentaire qui a eu lieu du 22 novembre au 22 décembre 2005 ne portait que sur les modifications apportées à la suite de l'enquête principale, ce qui résulte d'ailleurs clairement de l'avis relatif à cette enquête complémentaire publié dans la FAO. Il n'est également pas contesté que l'enquête complémentaire ne concernait pas le cheminement riverain, mais avait uniquement pour objet les modifications du plan résultant de la prise en compte des oppositions déposées durant le délai de l'enquête principale. Sans rapport avec l'objet de cette enquête complémentaire, l'opposition des recourants était ainsi tardive. C'est par conséquent à juste titre que le conseil communal n'est pas entré en matière sur cette opposition et l'a considérée comme irrecevable.

### **E. 3**

Par surabondance, on relèvera que la qualité pour agir des recourants apparaît douteuse également en regard des exigences des art. 31 ss de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA; RSV 173.36). a) Selon l'art. 37 al. 1 LJPA, le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Selon l'alinéa 2 de cette disposition, sont réservées les dispositions des lois spéciales légitimant d'autres personnes ou autorités à recourir ainsi que les dispositions du droit fédéral. b) La qualité pour recourir des particuliers est réglée de manière concordante pour la procédure devant le Tribunal administratif (art. 37 LJPA) et devant le Tribunal fédéral (art. 103 litt. a de l'ancienne loi fédérale du 16 décembre 1943 d'organisation judiciaire (OJF) - actuellement art. 89 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2007 - et 48 de la loi fédérale du 20 décembre

1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) (v. notamment ATF 121 II 39 et 116 Ib 450, consid. 2b; TA, arrêt AC.2003.0196 du 14 avril 2004). Ces dispositions reconnaissent la qualité pour agir à toute personne atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Selon la jurisprudence, le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés. L'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait - doit se trouver avec l'objet de la contestation dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération; il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage, de nature économique, idéale ou matérielle. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers - soit l'action dite populaire - est en revanche irrecevable (ATF 1A. 105/2004 et 1B 245/2004 du 3 janvier 2005; ATF 121 II 39, consid. 2c/aa, 171 consid. 2b; 120 I B 48 consid. 2a et les arrêts cités). Ces conditions sont considérées comme remplies quand le recours émane du propriétaire d'un terrain directement voisin de la construction ou de l'installation litigieuse (ATF du 3 janvier 2005 précité, ATF 121 II 17 consid. 2b). Lorsque, comme en l'espèce, le recours a pour objet non pas la construction d'une installation ou d'un bâtiment, mais des dispositions impliquant une restriction de l'usage du domaine public, le tribunal administratif n'a admis l'existence d'un intérêt digne de protection qu'avec retenue. Il a ainsi considéré que bénéficiaient d'un intérêt digne de protection les membres d'une association de naturistes qui utilisaient régulièrement et depuis de nombreuses années un secteur déterminé de la plage et du domaine lacustre attenant pour des activités de navigation, pêche, promenade et baignade, et dont l'accès était restreint par la mesure de planification visée (AC.2002.0237 du 6 février 2003). De même, il a admis la qualité pour recourir d'une association regroupant des riverains et usagers du lac de Neuchâtel contre des mesures de protection des rives restreignant les activités que les membres de cette association exerçaient dans les secteurs concernés (AC.2002.0146 du 15 septembre 2004). A l'inverse, il a considéré que ne pouvait se prévaloir d'un intérêt digne de protection le propriétaire d'une maison jouxtant la forêt dans laquelle devait s'implanter une nouvelle installation de pompage; à cet égard, le tribunal a considéré que l'intérêt du recourant à se promener paisiblement dans la forêt était commun à toutes les personnes qui apprécient les ballades en forêt et se sentent affectées par les différents projets d'installation nouvelles dans ce secteur, et qu'il ne pouvait prétendre être touché d'une façon plus intense que la majorité des promeneurs du seul fait qu'il habitait à proximité de la forêt et s'y rendait régulièrement (AC.2005.0072 du 7 novembre 2005). Dans le cas d'espèce, les recourants, bien que domiciliés à Mies, ne prétendent pas qu'ils auraient l'usage d'un secteur déterminé des rives du lac, ni que l'absence de cheminement riverain dans le PGA restreindrait un usage particulier et spécifique qu'ils feraient du domaine public. A cet égard, leur situation doit être distinguée de celle des arrêts AC.2002.0237 et 2002.0146 précités où les mesures contestées impliquaient des restrictions par rapport à l'usage que les membres des association concernées faisaient jusqu'alors du domaine public. En réalité, l'intérêt des recourants se confond avec celui de tous les habitants de Mies, et d'une façon générale, avec celui de tous les promeneurs qui apprécient de longer les rives du lac, sans que l'on puisse retenir qu'ils seraient touchés dans une mesure et avec une intensité particulière par l'absence de mention d'un sentier riverain dans le PGA, ni qu'ils se trouvent être dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération avec l'objet de la contestation. c) S'agissant de l'association Rives Publiques, la qualité pour recourir d'une association qui a pour vocation la défense des intérêts de ses membres est admise lorsque celle-ci est

constituée en personne morale, que ses statuts lui confèrent la tâche de défendre les intérêts des membres et enfin que la majorité ou tout au moins une part importante de ceux-ci seraient directement touchés par la décision attaquée et aurait dès lors vocation eux-mêmes à recourir (ATF 119 Ia 197; 114 Ia 452; 113 Ia 471). En l'occurrence, tel n'est pas le cas dès lors que l'association, sur 200 membres, n'en compte qu'une trentaine environ domiciliés à Mies, et dont la qualité pour agir apparaît pour le moins douteuse si l'on se réfère au considérant qui précède. La qualité pour recourir d'une association peut également être reconnue si celle-ci est touchée par la décision entreprise comme le serait un particulier. Ce serait le cas par exemple d'une association propriétaire d'une parcelle voisine de celle sur laquelle doit s'implanter un projet litigieux. En l'occurrence, tel n'est pas le cas. Hormis les hypothèses mentionnées ci-dessus, une association n'est fondée à recourir dans l'intérêt public que si une disposition spéciale, cantonale ou fédérale, lui en reconnaît expressément le droit (art. 37 al. 2 LJPA et 103 litt. c OJ). En l'espèce, pourraient entrer en considération l'art. 90 de la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS; RSV 450.11) et les art. 12 de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature (LPN; RS 451) et 55 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01). A teneur de l'art. 90 LPNMS, les associations d'importance cantonale qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature, des monuments et des sites, ont qualité pour recourir contre les décisions prises en application de la LPNMS. Dans le cadre de l'art. 90 LPNMS, la qualité pour recourir des associations n'est pas subordonnée à l'existence d'un intérêt digne de protection, mais résulte directement de la loi qui limite celle-ci à la sauvegarde des intérêts inhérents à la protection de la nature, des monuments et des sites et ne s'étend pas à d'autres intérêts publics (TA, arrêts AC 2002.0013 du 10 décembre 2002; AC 1995.0108 du 11 octobre 1995, confirmés par l'ATF 1 P. 644/1995 du 4 mars 1996, RDAF 1996 p. 485). Seuls sont donc recevables de la part des associations les griefs afférant à la protection de la nature, des monuments et des sites. En l'occurrence, la question de savoir si l'association Rives Publiques revêt une importance cantonale peut demeurer ouverte dès lors que de toute manière, la question du cheminement riverain, qui vise l'exercice d'une activité de loisir, ne relève pas de la protection de la nature, des monuments et des sites au sens de la LPNMS. L'association ne peut pas plus se prévaloir du droit de recours fondé sur les art. 12 LPN et 55 LPE, ceci au motif déjà que seules ont qualité pour recourir sur cette base les associations d'importance nationale énumérées dans l'ordonnance du Conseil fédéral du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage (ODO; RS. 814.076). Or, tel n'est pas le cas de l'association Rives Publiques. d) Dès lors que, pour les raisons évoquées ci-dessus, le recours est irrecevable au motif que les recourants n'ont pas déposé d'opposition en temps utile, la question de leur qualité pour recourir au regard de l'art. 37 LJPA souffre toutefois de demeurer indéterminée.

#### **E. 4**

Vu le sort du recours, un émolument sera mis à la charge des recourants; l'autorité intimée, qui a procédé avec l'aide d'un mandataire professionnel, a droit à l'allocation d'une somme équitable à titre de dépens. Compte tenu de l'issue du recours, il n'y a pas lieu de donner suite à la requête d'intervention déposée aux noms des propriétaires riverains lors de l'audience publique du 20 mars 2007.

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