

VD_OMNI AC.2008.0117 vom 26. Januar 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-01-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2008.0117

FR: VD_OMNI AC.2008.0117 du 26 janvier 2009

IT: VD_OMNI AC.2008.0117 del 26 gennaio 2009

Regeste

FORTINI, CORTHÉSY/Département de l'économie, CONSEIL COMMUNAL DE FEY, LAURENT | Mise à l'enquête publique d'un PPA. Pas de violation du droit d'être entendu des recourants, propriétaires d'une parcelle séparée du périmètre concerné par le PPA par un chemin, une voie de chemin de fer, deux autres parcelles et une future haie boisée, qui n'ont pas été avertis personnellement de l'ouverture de l'enquête publique. Absence d'oppositions lors de l'enquête publique. Puis adoption par le conseil général et approbation préalable par le département cantonal compétent le 17 mars 2008. La municipalité n'a pas agi de manière contraire à la bonne foi en n'informant pas spontanément les recourants, lors du dépôt de leur "opposition" en date du 21 mars 2008, du fait qu'il leur était encore possible de recourir contre la décision du département du 17 mars 2008. Dès lors qu'aucune opposition n'avait été déposée durant l'enquête publique, la municipalité pouvait à juste titre partir de l'idée qu'aucun recours devant le département ne serait recevable et qu'elle n'avait dès lors aucune information à transmettre à ce sujet. C'est à juste titre que la municipalité a considéré l'opposition du 21 mars 2008 comme irrecevable parce que tardive. Le recours interjeté devant la CDAP doit être rejeté en tant qu'il est déposé contre la décision de la municipalité du 16 avril 2008 et être considéré comme irrecevable en tant qu'il vise la décision d'approbation du département du 17 mars 2008.

Erwägungen

E. 1

Sous l'angle de la recevabilité du présent recours, il se pose la question de savoir si le recours est dirigé directement contre la décision du Département de l'économie du 17 mars 2008 ou s'il ne vise cette décision qu'en tant qu'elle est reproduite par la décision de la municipalité du 16 avril 2008. Dans la première hypothèse, on devrait se demander si le délai de recours a bien été respecté. En outre, la légitimation à recourir s'apprécie différemment selon l'acte attaqué. Cette question peut néanmoins rester ouverte en l'espèce, dès lors que, comme on le verra ci-dessous, si le recours devait être considéré comme interjeté contre la décision de la municipalité, il devrait être rejeté sur le fond, et s'il devait être considéré comme dirigé contre la décision du département, il devrait être déclaré irrecevable, les recourants succombant dans les deux cas de figure.

E. 2

Les recourants demandent notamment l'audition des parties et la tenue d'une inspection locale. Il n'y pas lieu de donner suite à cette réquisition. En effet, selon la jurisprudence relative à l'art. 6 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH; RS 0.101), l'obligation de tenir une audience publique n'est pas absolue, même dans les cas où est en cause une contestation sur un droit de nature civile. Une exception est admise lorsque le litige ne suscite aucune

question de fait ou de droit qui ne pourrait pas être résolue de manière adéquate sur la base du dossier et des procédés écrits des parties. Compte tenu de la nécessité de liquider les causes dans un délai adéquat et pour des motifs d'économie de la procédure, un procès mené sans audience publique respecte les exigences de l'art. 6 CEDH si seules des questions juridiques ou hautement techniques sont à juger (ATF 1C_192/2007 du 25 mars 2008; 4A.9/2006 du 18 juillet 2006 et les références citées; arrêt du tribunal de céans en la cause AC.2006.0326 du 2 septembre 2008), ce qui est le cas en l'espèce, puisque le tribunal ne doit se prononcer que sur les conditions de la qualité pour recourir contre l'approbation par le Département de l'économie d'un PPA. Quant aux autres mesures d'instruction requises par les recourants, elles n'apparaissent pas nécessaires, vu que les éléments de fait déterminants ne sont pas litigieux et que les parties ont pu faire valoir leurs moyens de manière complète par écrit. On rappelle à cet égard que le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (entre autres, ATF 130 II 425 consid.

E. 2.1

p. 429 ; 119 Ib 492 consid. 5b/bb p. 505 s.).

E. 3

Les recourants remettent en cause le PPA "Repia" mis en vigueur le 17 mars 2008 suite à l'approbation préalable du Département de l'économie. A leur avis, ce PPA ne pourrait pas entrer en force, car la procédure d'adoption dudit plan de quartier aurait été entachée de plusieurs vices. a) Selon l'art. 75 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), les cantons doivent établir des plans d'aménagement en vue d'assurer une utilisation judicieuse et mesurée du sol ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire. La loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) prévoit à cet effet les plans directeurs, les plans d'affectation et la procédure d'autorisation de construire. Ces instruments de planification ont un rapport étroit entre eux et ils doivent former un tout judicieux au sein duquel chaque élément remplit une fonction spécifique. C'est dans une procédure assurant la protection juridique des intéressés (art. 33 LAT) et la participation de la population (art. 4 LAT) que sont élaborés les plans d'affectation à caractère contraignant pour les particuliers (art. 21 al. 1 LAT) après pesée et harmonisation de l'ensemble des intérêts en présence (art. 1 al. 1 et 2 al. 1 LAT) et selon les indications des plans directeurs (art. 6 ss et 26 al. 2 LAT). b) 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 Service de l'aménagement du territoire à un contrôle en légalité lors de l'examen préalable d'un plan d'affectation (art. 56 al. 2 LATC) et celui du département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions (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 cantonal 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 notifiât 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 cantonal.

Conformément à l'art. 33 al. 3 let. b LAT, le tribunal, comme unique autorité de recours cantonale, jouit d'un libre pouvoir d'examen, et statue tant en légalité qu'en opportunité (Bulletin du Grand Conseil [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, publié in RDAF 1994 p. 84; AC.2000.0134 du 19 avril 2001; AC.1995.0002 du 21 mars 1995, confirmé par ATF 1P.269/1995 du 3 novembre 1995). 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.1995.0002 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 30 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 a déjà été confirmée suite à l'entrée en vigueur du nouvel art. 60 LATC le 1^{er} janvier 2004, qui prévoit que le recours contre les décisions sur opposition du conseil communal s'exerce directement devant le Tribunal cantonal, lequel jouit d'un libre pouvoir d'examen tant en légalité qu'en opportunité et statue en tant qu'unique instance cantonale de recours (cf. arrêt AC.2006.0248 du 20 avril 2007, confirmé par ATF 1C_133/2007 du 27 novembre 2007). 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. 98 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36], entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, respectivement l'ancien art. 36 let. a et b de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives [LJPA; abrogée au 31 décembre 2008]), puisse se prononcer en opportunité sur des questions qui n'auraient pas été débattues devant l'autorité de planification communale.

E. 4

a) En l'occurrence, le projet du PPA "Repia", accompagné du rapport de conformité prévu à l'art. 47 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), a été remis le 30 octobre 2006 au service cantonal compétent, pour examen et approbation préalable, conformément à l'art. 56 LATC et à l'art. 13 du règlement d'application du 19 septembre 1986 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC; RSV 700.11.1). Dans son rapport du 2 mars 2007, le service cantonal a exigé que la parcelle n° 112 soit retirée de la zone à bâtir. Par la suite, les recourants ont eu l'occasion de s'entretenir avec le syndic de la commune et d'émettre des objections au sujet du projet en cause. Le 22 août 2007, ils ont été informés du fait que le projet de parc à voitures sur la parcelle n° 112 (élément du PPA le plus proche de leur propre parcelle) était abandonné et que le PPA serait mis à l'enquête à l'automne " si tout va bien ". Le projet a ensuite été soumis à l'enquête publique du 5 octobre au 5 novembre 2007 (avis de dépôt du dossier d'enquête par affichage au pilier public, publication dans la FAO du Canton de Vaud du 5 octobre 2007 et dans l'édition du 5 octobre 2007 du journal l'Echo du Gros-de-Vaud; art. 57 LATC et 14 RLATC), sans qu'aucune opposition ne soit déposée.

b) Les recourants soutiennent qu'ils n'ont pas pu faire valoir leur droit d'être entendu, en particulier car ils n'ont pas été informés par lettre recommandée de l'ouverture de l'enquête publique, comme l'aurait pourtant exigé l'art. 57 al. 2 LATC. Le tribunal relève que, selon l'art. 57 al. 2 LATC, seuls les propriétaires dont les immeubles sont concernés par le plan

sont avisés par lettre recommandée du dépôt du dossier d'enquête. En l'occurrence, la parcelle des recourants n'est pas visée directement par le PPA. Bien plus, elle est séparée du périmètre concerné par le PPA par le chemin des Onlyons, la voie de chemin de fer du LEB, la parcelle n° 112 sur laquelle était prévue le parking, la parcelle n° 142 qui se situe également dans sa majeure partie hors du périmètre du PPA et une future haie boisée. Ce cas de figure ne tombe dès lors à l'évidence pas sous le coup de l'art. 57 al. 2 LATC (qui vise un cercle de personnes beaucoup plus restreint que les personnes ayant un intérêt digne de protection selon l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD [par renvoi de l'art. 99], respectivement l'ancien art. 37 al. 1 LJPA). On relèvera encore qu'il serait très délicat de ne pas arrêter la liste des personnes concernées au sens de la disposition précitée aux propriétaires des parcelles comprises dans le périmètre du plan, car la délimitation du cercle des personnes potentiellement visées se heurterait inévitablement au principe de la sécurité juridique. Par ailleurs, même si les recourants n'ont pas été informés par pli recommandé de l'ouverture l'enquête publique, ils avaient à disposition d'autres moyens (avis au pilier public, publication dans la Feuille des avis officiels et dans la presse locale) pour prendre connaissance du projet de PPA "Repia" et le cas échéant pour former opposition, voire recourir à l'encontre dudit plan. On note à cet égard qu'il n'existe aucune obligation légale de faire figurer sur le site de la CAMAC (soit la Centrale des autorisations en matière de construction) les projets de PPA. Au contraire, comme son nom l'indique clairement, la CAMAC traite des questions d'autorisation de construire. Il est par ailleurs pour le moins surprenant que les recourants n'aient pas cherché à se renseigner lorsque M. Fiadeiro (municipal en charge d'un dicastère autre que celui des constructions) leur a indiqué – de manière informelle – qu'il ne savait pas où en était la procédure d'enquête publique relative au PPA, mais qu'il pensait qu'elle était terminée. Cette indication a été donnée courant octobre 2007, selon les recourants, voire au début du mois de novembre 2007, selon l'autorité intimée. Si les recourants avaient à ce moment-là contacté le greffe communal pour obtenir des informations claires, ils auraient éventuellement encore pu déposer une opposition dans le délai. Or, ils n'ont pas entamé ces démarches, pour des raisons que l'on ignore. Quoiqu'il en soit, il convient de relever qu'il s'agissait – selon les explications des recourants eux-mêmes – d'un renseignement peu précis et n'émanant pas de la personne compétente; les recourants ne peuvent dès lors pas se prévaloir du principe de la bonne foi, d'autant plus que l'on voit mal quelles seraient les dispositions irréversibles qu'ils auraient prises sur la base de ce renseignement, en tout cas pas celle de renoncer à déposer une opposition puisqu'ils déclarent avoir continué à consulter le site de la CAMAC afin d'être informés d'une éventuelle mise à l'enquête du PPA "Repia". Enfin, les recourants ne peuvent pas être considérés comme opposants du simple fait qu'ils avaient manifesté leur désaccord avec le projet de PPA "Repia" lors de discussions informelles avec la municipalité. L'art. 57 al. 3 LATC dispose en effet que les oppositions et les observations auxquelles donne lieu le projet sont déposées par écrit au greffe municipal ou postées à son adresse durant le délai d'enquête, ce qui n'a manifestement pas été fait en l'espèce. c) Le 11 décembre 2007, la PPA a été adoptée par le Conseil général de Fey; il a ensuite été approuvé préalablement par le département cantonal compétent le 17 mars 2008. La décision d'adoption du Conseil général n'étant pas susceptible de faire l'objet d'un référendum et vu l'absence d'oppositions, le PPA a été mis en vigueur immédiatement. La municipalité n'a ainsi pas agi de manière contraire à la bonne foi en n'informant pas spontanément les recourants, lors du dépôt de leur "opposition" en date du 21 mars 2008, du fait qu'il leur était encore possible de recourir contre la décision du Département de l'économie du 17

mars 2008. Dès lors qu'aucune opposition n'avait été déposée durant l'enquête publique, la municipalité pouvait à juste titre partir de l'idée qu'aucun recours devant le département précité ne serait recevable et qu'elle n'avait dès lors aucune information à transmettre à ce sujet. En outre, dès lors que le recours des recourants a été traité par l'autorité de céans, ceux-ci ne peuvent faire valoir aucun préjudice. d) Sur la base des faits exposés ci-dessus et non contestés, le tribunal considère que la procédure d'enquête publique du PPA "Repia" a été réalisée conformément aux exigences légales. C'est ainsi à juste titre que la municipalité a considéré l'opposition du 21 mars 2008 comme irrecevable parce que tardive; le recours en tant qu'il est déposé contre la décision de la municipalité du 16 avril 2008 doit être rejeté. Pour les mêmes raisons, le recours en tant qu'il est interjeté directement devant l'autorité de céans contre la décision d'approbation du département du 17 mars 2008 doit être considéré comme irrecevable.

E. 5

Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable, avec suite de frais à la charge des recourants. Succombant, ces derniers devront également verser une indemnité à titre de dépens à la commune, agissant par l'intermédiaire d'un avocat, ainsi qu'au constructeur, également assisté d'un mandataire professionnel (art. 91 LPA-VD [par renvoi de l'art. 99]).

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