

VD_OMNI AC.2017.0052 vom 30. Juni 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-06-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2017.0052

FR: VD_OMNI AC.2017.0052 du 30 juin 2017

IT: VD_OMNI AC.2017.0052 del 30 giugno 2017

Regeste

A. _____/Municipalité de Payerne, B. _____ | Octroi d'un permis de construire pour la construction d'une halle à pommes de terre. Recours d'un propriétaire voisin qui met notamment en cause le fait qu'un municipal président du conseil d'administration d'une société appartenant au même groupe que la constructrice a participé à la décision. Production d'un article de presse dont il ressort que le municipal concerné semblait directement concerné par le projet litigieux. Constat que des éléments objectifs rendent plausible que le municipal ait eu une opinion préconçue. Le fait que la décision ait été prise à l'unanimité des membres de la municipalité ou le fait que le municipal mis en cause ne soit pas directement en charge des dossiers de construction ne sont pas déterminants. Admission du recours pour ce motif et renvoi de la cause à la municipalité pour qu'elle rende une nouvelle décision dans une composition régulière.

Erwägungen

E. 1

La recourante met en cause la validité formelle de la décision rendue par la municipalité. Elle soutient à cet égard que, dès lors qu'il est président du Conseil d'administration de la société C. _____, le municipal D. _____ aurait dû se récuser. a) aa) La garantie minimale d'un tribunal indépendant et impartial, telle qu'elle résulte des art. 30 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101) et 6 par 1 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH; RS 0.101) n'est pas directement applicable aux membres d'un exécutif, par hypothèse communal. Pour de telles autorités – non judiciaires – c'est le droit cantonal et l'art. 29 al. 1 Cst. qui s'applique. L'art. 29 al. 1 Cst. dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement. A teneur de l'art.9 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD ; RSV 173.36), toute personne appelée à rendre ou à préparer une décision ou un jugement doit se récuser si elle a un intérêt personnel dans la cause (let. a), ou si elle pourrait apparaître comme prévenue de toute autre manière, notamment en raison d'une amitié étroite ou d'une inimitié personnelle avec une partie ou son mandataire (let. e). Cette disposition n'offre pas de garanties plus étendues que l'art. 29 al. 1 Cst (cf. TF 2C_975/2014 du 27 mars 2015 consid. 3.4). L'article 65a de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC; RSV 175.11) stipule pour sa part qu'un membre de la municipalité ne peut prendre part à une décision lorsqu'il a un intérêt personnel à l'affaire à traiter. Cette disposition a été introduite en date du 3 mai 2005 dans la LC concrétisant l'obligation de récusation des municipaux qui était déjà la règle de par la jurisprudence du Tribunal fédéral et celle du Tribunal administratif du Canton de Vaud. Pour qu'il y ait récusation, il faut que, en raison d'une confusion d'intérêts, un membre de la Municipalité ne soit pas en mesure de

statuer équitablement (Bulletin du Grand Conseil, 2005, p. 9113). bb) Selon la jurisprudence, le droit conféré par l'art. 29 Cst. permet notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité ; il tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. La récusation peut s'imposer même si une prévention effective du membre de l'autorité visée n'est pas établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée ; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une personne impliquée ne sont pas décisives (cf. ATF 134 I 20 consid. 4.2 et les arrêts cités ; ATF 127 I 196 consid. 2b ; ATF 125 I 119 consid. 3b ; TF 2C_975/2014 du 27 mars 2015 consid. 3.1). La jurisprudence du Tribunal fédéral considère (v. arrêt TF 2C_831/2011 du 30 décembre 2011; dans le même sens pour la jurisprudence cantonale : AC.2014.0400 du 20 mai 2015 consid. 3 ; AC.2006.0213 du 13 mars 2008 consid. 3) que de manière générale, les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. Contrairement à l'art. 30 al. 1 Cst. (qui ne concerne que les procédures judiciaires), l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose en effet pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation d'autorités gouvernementales, administratives ou de gestion et n'offre pas, dans ce contexte, une garantie équivalente à celle applicable aux tribunaux (cf. TF 2C_975/2014 du 27 mars 2015 consid. 3.2; 2C_127/2010 du 15 juillet 2011 consid. 5.2; ATF 125 I 209 consid. 8a p. 217 s.). S'agissant des membres des autorités administratives, s'applique cependant le principe d'impartialité, qui fait partie de la garantie d'un traitement équitable; l'essentiel réside alors dans le fait que l'autorité n'ait pas de prévention, par exemple en adoptant un comportement antérieur faisant apparaître qu'elle ne sera pas capable de traiter la cause en faisant abstraction des opinions qu'elle a précédemment émises (ATF 138 IV 142 consid. 2.3). De manière générale, il doit y avoir récusation dès que, pour une raison ou une autre, il est plausible que le membre de la municipalité puisse avoir, de par une confusion d'intérêts, une opinion préconçue. La récusation est obligatoire; elle sera en principe spontanée (BGC 2005, avril 2005, p. 9113; arrêt CCST2009.0008 du 5 février 2010 consid. 5 e). Le Tribunal fédéral a ainsi considéré que se trouvaient en situation de récusation les membres d'un exécutif communal qui ont pris part comme jurés à un concours d'architecture et qui doivent ensuite statuer sur un plan d'aménagement fondé sur ce concours: ceux-ci donnaient en effet l'apparence objective de ne plus pouvoir s'écarter, lors de l'appréciation des oppositions au plan d'aménagement des choix pris dans le cadre du concours (ATF 140 I 326 consid. 7.3). cc) Il résulte de ce qui précède que la portée de l'obligation de se récuser n'est pas la même suivant le type d'autorité : pour les autorités administratives, elle peut être réduite selon la nature de la fonction, dans la mesure où l'exercice normal de la compétence en cause implique cette réduction (Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3^{ème} éd., ch. 2.2.5.2, p. 27). En ce qui concerne les autorités administratives, la récusation ne touche en principe que les personnes physiques composant les autorités, et non l'autorité en tant que telle (cf. TF 1C_555/2015 du 30 mars 2016 consid. TF 2C_305/2011 du 22 août 2011 consid. 2.5; ATF 97 I 860 consid. 4 p. 862). Le Tribunal fédéral a relevé à cet égard que la récusation doit rester l'exception si l'on ne veut pas vider la procédure et la réglementation de l'administration de son sens. Il a ajouté que tel doit a fortiori être le cas lorsque la récusation vise à relever une autorité entière des tâches qui lui sont attribuées par

la loi et qu'aucune autre autorité ordinaire ne peut reprendre ses fonctions (ATF 122 II 471 consid. 3b p. 477). b) Dans le cas d'espèce, le municipal mis en cause est président du Conseil d'administration de C._____, société dont la constructrice B._____ est l'actionnaire majoritaire. Sur son site internet, B._____ indique faire partie du groupe "E._____". Elle précise que près de 80% des agriculteurs actifs sont membres de la coopérative agricole C._____ et, partant, copropriétaires de B._____. Il résulte de ce qui précède que les relations entre B._____ et C._____ sont étroites, ce qui est susceptible de poser problème en ce qui concerne l'impartialité du municipal D._____ compte tenu de ses fonctions au sein de la société C._____. En l'occurrence, ce doute est clairement renforcé par l'article du journal "La Broye" du 12 janvier 2017 relatif au projet de construction litigieux produit par A._____ avec son recours. Cet article contient un interview de D._____, qui s'exprime en tant que municipal et président de C._____. Dans cet interview, le municipal D._____ explique où en est la procédure relative à la construction de la halle à pommes de terre. L'article cite ensuite les propos suivants : "Selon notre calendrier, il était prévu que la halle soit construite en 2017, nous sommes donc encore dans les temps, même si la marge se réduit". Il ressort de ces propos, dont la teneur n'a pas été contestée par la municipalité, que le municipal D._____ est assez directement impliqué dans le projet litigieux. En tous les cas, les propos cités dans l'article indiquent un risque significatif de confusion d'intérêts et sont à tout le moins de nature à faire naître un doute sur l'indépendance et l'impartialité de l'intéressé. On se trouve par conséquent dans l'hypothèse où des éléments objectifs rendent plausible que le municipal concerné ait eu une opinion préconçue du dossier en raison de ses intérêts dans la société C._____, dont la proximité avec la constructrice est établie. Au demeurant, l'autorité intimée a admis dans sa réponse au recours qu'il aurait été préférable que le municipal D._____ se récusât. On relèvera que le cas d'espèce se distingue de celui où un municipal est membre ès-qualités du comité d'une coopérative d'habitation dont les statuts prévoient que le comité comprend un délégué de la municipalité (cf. arrêt AC.2016.0130 du 20 février 2017 consid. 2). Il se distingue également du cas cité par la municipalité de liens pouvant exister entre les membres d'un conseil d'administration. Le simple fait que le municipal D._____ ait été membre du même conseil d'administration que des membres du conseil de la constructrice n'aurait ainsi pas été suffisant pour entraîner sa récusation. En l'occurrence, on ne se trouve toutefois pas dans ce cas de figure. On relèvera encore que ne sont pas déterminants le fait que la décision litigieuse ait été prise à l'unanimité des membres de la municipalité ou le fait que le municipal mis en cause ne soit pas directement en charge des dossiers de construction. S'avère en effet problématique sa présence lors de la séance de la municipalité au cours de laquelle l'objet a été discuté, qui lui permettait d'exercer une influence sur ses collègues. c) Compte tenu de ce qui précède, la décision de la municipalité a été prise dans une composition irrégulière et doit être annulée, le dossier lui étant renvoyé pour nouvelle décision dans une composition régulière. 2. Sur le fond, la recourante invoque une violation de l'art. 58 RC relatif à la zone industrielle, qui prévoit que la distance entre un bâtiment et la limite de la zone industrielle est de 10 m au minimum. La recourante met notamment en cause les locaux techniques prévus au pied de la façade Nord-Est du bâtiment en soutenant notamment que la dérogation octroyée ne répondrait pas aux exigences de l'art. 86 RC relatif aux dérogations de minime importance. a) Contrairement à ce que soutient la recourante, il résulte de l'art. 58 RC que ce n'est pas la distance entre le bâtiment et la limite de la parcelle qui est déterminante mais la distance entre le bâtiment et "la limite de la zone industrielle". En l'espèce, l'art. 1^{er} du Règlement du PPA stipule que la

partie du territoire communal comprise à l'intérieur du plan partiel d'affectation de "Champ Aubert" est régie par les dispositions du règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions, zone industrielle. La limite de la zone industrielle au sens de l'art. 58 RC correspond par conséquent aux limites PPA. Il en résulte que doit être mesurée la distance entre le bâtiment litigieux et les limites du PPA. Avec sa réponse, la municipalité a produit un plan de situation établi par un géomètre qui figure précisément les limites du PPA. Sur la base de ce plan, on constate que, pour ce qui est du bâtiment principal, la distance minimum de 10 m est partout respectée. Partant, le grief relatif à l'art. 58 RC n'est pas fondé. b) Il ressort de la réponse de la municipalité et du courrier du conseil de la constructrice du 7 juin 2017 que cette dernière a renoncé au local technique et à l'appareil frigorifique initialement prévus au pied de la façade Nord-Est du bâtiment projeté. Partant, il n'est pas nécessaire d'examiner si, sur ce point, le permis de construire peut être confirmé.

3. Il résulte de ce qui précède que, vu la nature formelle des règles sur la composition régulière de l'autorité, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. La cause est renvoyée à la municipalité pour qu'elle rende une nouvelle décision dans une composition régulière, sans la présence du municipal D._____. Les griefs de fond ayant été traités dans le présent arrêt (consid. 2), la municipalité se limitera à se référer sur ce point au présent arrêt, en prenant acte que la constructrice a renoncé au local technique et à l'appareil frigorifique initialement prévus au pied de la façade Nord-Est du bâtiment projeté. Vu le sort du recours, un émolument est mis à la charge de la Commune de Payerne. Cette dernière versera en outre des dépens à la recourante, qui a procédé avec l'assistance d'un mandataire professionnel (art. 55 LPA-VD).

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