

VD_OMNI AC.2020.0183 vom 26. Oktober 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-10-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0183

FR: VD_OMNI AC.2020.0183 du 26 octobre 2020

IT: VD_OMNI AC.2020.0183 del 26 ottobre 2020

Regeste

COMMUNE D'ECHANDENS/Direction générale du territoire et du logement | Recours d'une commune contre une décision de la DGTL refusant de prolonger en application de l'art. 44 al. 2 LATC, en vigueur depuis le 1.09.2018, le délai prévu pour l'adoption des plans d'affectation communaux par le conseil communal. Disposition transitoire relative à l'art. 44 LATC (art. 136d LATC). En l'occurrence, le changement de législation est intervenu pendant la procédure d'adoption du PPA litigieux, soit après la mise à l'enquête publique et un refus du conseil communal d'adopter le projet. Un premier refus du conseil communal ne met pas fin à la procédure d'établissement du plan d'affectation. Compte tenu de l'art. 136d LATC, la commune a requis, avant l'échéance du délai de l'art. 44 LATC une prolongation de celui-ci. La pandémie de Coronavirus constitue un cas exceptionnel qui justifie de prolonger d'une année le délai de l'art. 44 al. 1 LATC. Une prolongation de délai ne saurait être refusée pour des raisons de fond. Recours admis et réforme de la décision rendue en ce sens qu'une prolongation de 12 mois est accordée pour adopter le PPA.

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre une décision de la DGTL refusant de prolonger en application de l'art. 44 al. 2 LATC, le délai prévu pour l'adoption des plans d'affectation communaux par le conseil communal. Cette décision a pour effet d'empêcher une éventuelle adoption par le conseil communal du PPA litigieux. Un tel refus doit donc pouvoir faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Le recours a été formé en temps utile (art. 95 LPA-VD) et il respecte les autres conditions formelles de recevabilité (art. 79 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Le service peut à la demande de la commune et dans des cas exceptionnels prolonger le délai de 12 mois." c) La révision législative intervenue, qui complète la partie "aménagement du territoire" de la LATC, avait pour objectif de simplifier les outils d'aménagement et les exigences à l'égard des communes, de simplifier les procédures d'aménagement, de mieux coordonner et contrôler les avis des services cantonaux dans le cadre de la pesée des intérêts, d'intégrer la politique des agglomérations et de mettre en œuvre la révision du 15 juin 2012 de la LAT, entrée en vigueur le 1 er mai 2014 (Exposé des motifs et projet de loi modifiant la partie aménagement du territoire (art. 1 à 79) de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985, tiré à part 323, p. 2). Dès les premières lignes de l'Exposé des motifs précité, le Conseil d'Etat décrivait cette révision de la LATC comme une "démarche centrée principalement sur les simplifications" dès lors que l'aLATC avait "régulièrement fait l'objet de critiques à propos

de la difficulté, notamment pour les communes, de l'appliquer. La complexité des outils et des procédures, et par conséquent la durée de ces dernières" étant souvent mise en avant (cf. Exposé des motifs précité, p. 2). La nouvelle a notamment supprimé la distinction qui existait auparavant entre plan général d'affectation, plan partiel d'affectation, modification du plan général d'affectation et plan de quartier. La loi ne connaît désormais plus que l'instrument du plan d'affectation communal (art. 22 ss LATC) qui peut concerner tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes (cf. Exposé des motifs précité, p. 9). S'agissant de l'article 44 LATC, l'exposé des motifs expose que "cette disposition constitue une innovation destinée à régler une situation qui se rencontre parfois. Il arrive en effet que, à la suite de l'enquête publique, la procédure s'enlise et il est nécessaire de prévoir dans cette hypothèse une date limite pour l'adoption du plan par le conseil; les propriétaires peuvent en particulier changer et, si le plan n'est pas adopté deux ans après l'enquête publique, il est légitime de prévoir une nouvelle procédure d'enquête" (cf. Exposé des motifs précité, p. 24). La nouvelle a également introduit une disposition transitoire relative au nouvel article 44 LATC en prévoyant que le délai de 24 mois après la fin de l'enquête publique pour l'adoption des plans d'affectation sous peine de caducité selon l'art. 44 LATC commence à courir à partir de la date d'entrée en vigueur de ladite disposition, soit le 1^{er} septembre 2018 (art. 136d LATC; dispositions transitoires de la loi du 17.04.2018). d) En l'occurrence, le changement de législation est intervenu pendant la procédure d'adoption du PPA litigieux, plus précisément après la mise à l'enquête publique du projet du 9 juin 2017 au 10 juillet 2017 et le refus du conseil communal le 25 juin 2018. A l'évidence, la procédure menée avant le 1^{er} septembre 2018, notamment l'examen préalable (art. 56 aLATC) et l'enquête publique (art. 57 aLATC), n'avait pas à suivre de manière anticipée les nouvelles dispositions. En l'espèce, le délai qui était prévu par l'art 58 al.

E. 3

Le 25 juin 2018, le conseil communal a refusé d'adopter le plan et le règlement qui lui étaient soumis et la réponse motivée à l'opposition non retirée. Dans la décision attaquée la DGTL retient que ce refus a mis un terme à la procédure d'établissement du plan d'affectation litigieux et que si la municipalité souhaite soumettre une nouvelle fois le projet de plan d'affectation au conseil communal, il y a lieu de recommencer la procédure prévue aux articles 36ss LATC. a) Il convient tout d'abord de préciser que la municipalité n'a pas changé ou modifié le PPA ou son règlement par rapport au projet mis à l'enquête publique du 9 juin au 10 juillet 2017. Il ressort du dossier que la municipalité, au vu des investissements engagés sur ce projet, a souhaité déposer un nouveau préavis au conseil communal en apportant des informations complémentaires sur la mise en œuvre du PPA, en particulier sur la réalisation du projet architectural et sur les engagements du propriétaire formalisés sous la forme d'une convention. Ces compléments, qui ne portent atteinte à aucun intérêt digne de protection, ne sauraient fonder d'obligation, sur la base de l'art. 58 al. 5 aLATC, d'organiser une enquête complémentaire. b) On relèvera ensuite, l'attitude pour le moins contradictoire du SDT (ou de la DGTL) qui, lorsqu'il est interpellé le 21 mars 2019 par la municipalité qui lui demande une prolongation d'une année du délai prévu à l'art. 44 al. 1 LATC en application de l'art. 44 al. 2 LATC, répond par lettre du 18 avril 2019 qu'il est trop tôt pour prolonger ce délai et qu'une autre demande de prolongation motivée devra intervenir dans les semaines précédant le 31 août 2020. L'autorité intimée constate alors que le délai de 24 mois accordé par l'art. 44 LATC court en l'occurrence jusqu'au 31 août 2020 en évoquant la disposition transitoire topique. Cela revient à admettre alors que la procédure d'établissement du plan d'affectation suivait son cours et à aucun moment sa caducité n'est

évoquée ou constatée. c) Ensuite, on ne voit pas en quoi la première décision du conseil communal du 25 juin 2018 empêcherait la municipalité de présenter pour adoption une nouvelle fois un PPA, non modifié, au conseil communal, lorsqu'il a été refusé une première fois et de demander à l'organe législatif de revenir sur sa décision. Comme le relève la recourante, le Conseil d'Etat a récemment été amené à se prononcer sur une question similaire en lien avec le plan partiel d'affectation relatif au parc éolien du Mollendruz, à la suite du vote négatif du Conseil général de la Commune de La Praz dans ce cadre. Cette décision datée du 21 mars 2018 retient en particulier ce qui suit, alors que le Conseil général de ladite commune était convoqué à nouveau pour un second débat portant sur le même objet (p. 6): "L'art. 35 al. 1 et 2 de la loi sur les communes du 26 février 1956 (LC, BLV 175.11), prévoit que les propositions présentées par la municipalité au conseil général ou communal sont formulées par écrit. Elles prennent la forme d'un préavis. Le préavis municipal doit comporter les éléments nécessaires permettant au conseil de prendre une décision en pleine connaissance de cause (considérants) et contenir des conclusions, en principe une par objet soumis à la discussion et au vote. L'art. 14 al. 1 LC précise en outre que le conseil général peut être convoqué par écrit par son président à la demande de la municipalité ou du cinquième des membres du conseil. La convocation doit être expédiée au moins 5 jours à l'avance (art. 14 al. 3 LC). En revanche, aucune disposition constitutionnelle ou légale ne prévoit qu'un conseil général ou un conseil communal ne peut pas se prononcer plusieurs fois sur le même objet. A supposer qu'elle s'applique au vote d'un législatif communal, ce qui est douteux, la garantie des droits politiques ancrée à l'art. 34 Cst. n'interdit pas que le corps électoral d'une collectivité, qu'elle soit communale, cantonale ou fédérale, soit amené à se prononcer deux fois sur le même objet. En particulier, la liberté de vote, garantie par l'art. 34 al. 2 Cst., et qui permet aux citoyens d'exiger qu'aucun résultat de votation ne soit reconnu s'il ne traduit pas d'une manière fidèle et sûre la volonté librement exprimée du corps électoral, implique le droit à la composition exacte du corps électoral, au secret du vote, au respect des règles de procédure, à la constatation exacte du résultat du scrutin, ainsi qu'une certaine réserve quant à l'intervention des autorités dans les campagnes (v. Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, L'Etat, 3e éd., Berne 2013, p. 302 ss.). Aucune de ces composantes ne s'oppose à ce qu'un objet soit soumis plusieurs fois au vote populaire, tant que l'information donnée à l'électeur à cet égard est claire et lui permet de se prononcer en connaissance de cause. Il est d'ailleurs déjà arrivé par le passé que des objets semblables soient soumis au vote populaire (v. p. ex. initiatives fédérales pour la suppression de l'armée rejetées par le peuple et les cantons en 1989 et 2001). A cet égard, on relève qu'il serait vraisemblablement contraire à cette même garantie des droits politiques que d'interdire qu'une initiative portant sur le même objet soit déposée à plusieurs reprises. Ainsi, par ce moyen, il serait possible de soumettre plusieurs fois la même question au corps électoral, ce qui, comme rappelé ci-dessus, est déjà arrivé. De la même manière, le droit d'initiative des membres d'un législatif communal, tel que prévu par les art. 31 ss LC, n'est en rien limité quant à son objet, sous réserve des cas d'irrecevabilité prévus par l'art. 32 al. 4 LC. Il est donc parfaitement envisageable qu'un membre d'un législatif communal dépose par exemple plusieurs fois une motion ou un postulat portant sur le même objet. En l'espèce, il aurait ainsi été possible que le Conseil général de La Praz soit saisi à nouveau du même objet par voie d'initiative ou de motion, par exemple. Le droit d'initiative de la municipalité, régi par l'art. 35 LC, n'est pas non plus limité sous cet angle. Il n'existe en outre pas de limite temporelle à l'exercice du droit d'initiative de la municipalité l'empêchant de présenter un

préavis dans un certain délai (v. David Equey, Aspects juridiques de l'institution communale en droit vaudois - le droit d'initiative des membres du conseil général ou communal et de la municipalité en droit vaudois, in RDAF hors-série octobre 2010). Une municipalité peut ainsi faire le choix de représenter un préavis si elle le juge nécessaire et le conseil général ou communal devra se prononcer à nouveau. Il s'agit là d'un choix politique que la municipalité est libre d'opérer, tout comme le législatif est libre de refuser à nouveau l'objet qui lui est soumis." Ces considérations peuvent être reprises dans le cas d'espèce: la municipalité a estimé qu'au vu des enjeux une information complémentaire sur la mise en œuvre du PPA et sur les engagements du propriétaire de la parcelle était nécessaire, raison pour laquelle elle a décidé de préparer et présenter un nouveau préavis. Il n'apparaît pas choquant que, vu l'importance des investissements engagés ou des enjeux pour elle, la municipalité ait souhaité qu'un nouveau débat puisse avoir lieu. Vu le caractère politique de la décision en question et l'importante marge de manœuvre dont dispose le conseil communal à cet égard, un second vote ne se heurte par ailleurs pas au principe de force de chose décidée, lequel n'interdit d'ailleurs pas à une autorité de réexaminer une décision qu'elle a prise, si elle estime que l'intérêt public le justifie. En conclusion, en l'absence d'une disposition légale ou réglementaire empêchant un conseil général ou un conseil communal de se prononcer plusieurs fois sur le même objet, rien n'empêchait la municipalité de soumettre à nouveau le PPA au conseil communal, alors qu'il avait été refusé une première fois, pour demander à l'organe législatif de revenir sur sa décision. Il peut être justifié de faire revoter un conseil général ou communal sur un objet, lorsque des circonstances nouvelles le justifient, que des explications complémentaires sont apportées ou pour d'autres raisons jugées suffisantes par la municipalité; il s'agit d'un choix politique, relevant du pouvoir d'appréciation de la municipalité. Cela revient à considérer que la décision négative du conseil communal le 25 juin 2018 n'a pas rendu irrémédiablement caduc le dossier du PPA.

E. 4

Dans la mesure où il doit être retenu que le premier refus du conseil communal n'a pas mis fin à la procédure d'établissement du plan d'affectation, il convient d'examiner si le délai de l'article 44 LATC a été respecté, respectivement s'il peut en l'occurrence être prolongé. a) En l'espèce, comme évoqué ci-dessus, l'enquête publique a eu lieu avant le 1^{er} septembre 2018, puisqu'elle s'est déroulée du 9 juin 2017 au 10 juillet 2017. En application de l'art. 136d LATC, qui concerne les dispositions transitoires de la loi du 17 avril 2018, le délai de 2 ans prévu à l'art. 44 al. 1 LATC a pris fin le 31 août 2020, ce que le SDT avait d'ailleurs expressément constaté dans son courrier du 18 avril 2019. Avant l'échéance de ce délai, la commune a requis, le 4 mai 2020, la prolongation du délai prévu à l'art. 44 LATC en faisant référence à l'alinéa 2 de cette disposition et en expliquant que la municipalité avait adopté un nouveau préavis n° 03/2020 le 2 mars 2020 et que cet objet devait être soumis au conseil communal, lors de sa séance du mois de juin 2020. En raison de la pandémie la séance du conseil communal a été annulée et le PPA "Grand-Pré" ne pouvait être soumis à l'organe législatif qu'au mois de septembre 2020. Il s'agit donc de déterminer si la pandémie actuelle de Coronavirus constitue un cas exceptionnel qui justifie de prolonger d'une année le délai de l'art. 44 al. 1 LATC. Les travaux préparatoires liés au nouvel art. 44 LATC (art. 43 dans le projet) et en particulier l'exposé des motifs précité ne fournissent pas d'indication sur la notion de "cas exceptionnel" et ne donnent pas d'exemple de ce qu'elle recouvre. Le nouveau préavis n° 03/2020 de la municipalité a été adopté le 2 mars 2020 et aurait pu manifestement être soumis au conseil communal avant fin août 2020 sans la crise sanitaire.

Il paraît évident que l'absence d'un vote du conseil communal avant l'échéance du délai du 31 août 2020 ne saurait être imputée à la recourante: en effet, la situation sanitaire liée à la pandémie du nouveau coronavirus (COVID-19) a notamment eu pour conséquence que, pendant une certaine période, le traitement des demandes non urgentes a, de manière générale, été reporté par les administrations cantonales et communales (cf . Directives du Conseil d'Etat du 20 mars 2020 et du 29 avril 2020 relative aux procédures administratives en cours et à venir au sein des administrations cantonale et communales). Il est notoire que la crise sanitaire a engendré des difficultés d'organisation exceptionnelles. Certes, le 23 avril 2020, le Conseil d'Etat a adopté un nouvel arrêté relatif à l'adaptation de certaines règles en matière communale et de droits politiques dans le cadre de la lutte contre le coronavirus COVID-19 (BLV 175.11.230420.1) autorisant notamment à nouveau les conseils généraux et communaux à se réunir pour autant que les recommandations de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) en matière de distance sociale et d'hygiène soient respectées (art. 9). On ne saurait toutefois faire grief au conseil communal de ne pas avoir organisé une séance pour examiner et voter le préavis litigieux avant l'échéance du délai au 31 août 2020 dans la mesure où une possibilité de prolongation de délai existait et que la municipalité avait d'ores et déjà annoncé le 21 mars 2019 qu'elle la solliciterait sans que cela n'engendre une opposition formelle du service concerné. b) Dans sa réponse du 24 septembre 2020, la DGTL évoque que la situation juridique a changé depuis l'enquête publique et le premier passage au conseil communal, notamment suite à certains arrêts du Tribunal fédéral relatifs aux surfaces d'assolement (p.ex. arrêt 1C_494/2016 du 26 novembre 2018). Il en découlerait que le plan ne serait manifestement plus conforme à la réglementation actuelle du point de vue matériel et que si ce plan lui était soumis à nouveau, la DGTL recommanderait au DIT de ne pas l'approuver. Pour le service, l'enquête publique devrait se baser sur des informations actualisées, notamment sur un nouveau rapport d'examen préalable. Ce faisant, la DGTL invoque des arguments de fond qui feraient, selon elle, obstacle à l'approbation du plan partiel d'affectation. A l'instar de la recourante, il convient de constater que rien dans les travaux préparatoires liés au nouvel art. 44 LATC (art. 43 dans le projet) n'indique qu'une prolongation de délai pourrait être refusée pour des raisons de fond, ni même que ce délai de deux ans aurait été instauré pour cette raison. Le Rapport de la majorité de la Commission du Grand Conseil chargée d'examiner l'exposé des motifs précité (rapport du 25 septembre 2017, p. 55) révèle qu'un amendement est à l'origine de l'alinéa 2 de l'art. 44 LATC. L'exemple évoqué alors par un député pour soulever la pertinence d'une possibilité de prolonger le délai instauré était celui d'intenses et longues négociations afin d'éviter un passage devant les tribunaux suite à une opposition. Dans le cas évoqué, elles auraient pu mettre en péril la continuation de la procédure si elles avaient duré quelques mois de plus. L'exposé des motifs évoque quant à lui la situation qui se rencontre parfois d'une procédure qui s'enlise à la suite de l'enquête publique. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce puisque, sous réserve des difficultés d'organisation faisant suite à la situation sanitaire, la procédure a suivi son cours et le préavis aurait certainement pu être soumis au conseil communal dans le délai de l'article 136d LATC. Le temps passé depuis l'enquête publique découle aussi en l'occurrence de l'application de cette disposition transitoire voulue par le législateur. Il ne s'agit pas d'un cas d'enlissement de la procédure, même si des propriétaires ont peut-être changé entre-temps. On relèvera que ce seul élément n'est donc pas déterminant. D'ailleurs, dans le cas d'une procédure qui durerait devant les tribunaux, le risque d'un changement de propriétaires existe également, sans que, le cas échéant, cela n'exige une nouvelle procédure ab initio si le plan est finalement adopté dans

le délai après une longue suspension due à la procédure judiciaire. Finalement, la seule question procédurale objet du litige est de déterminer si le motif invoqué par la recourante, à savoir un retard engendré par la crise sanitaire, constitue un cas exceptionnel permettant de prolonger de 12 mois le délai de l'article 44 al. 1 LATC (en application de l'article 136d LATC). La réponse est affirmative sans qu'il ne soit besoin d'examiner à ce stade les motifs de fond qui justifieraient de ne pas approuver ce projet: cet examen interviendra éventuellement ultérieurement, au moment de l'approbation du plan par le Département cantonal compétent, dans l'hypothèse où le conseil communal déciderait de l'adopter dans le délai prolongé à cette fin.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours ainsi qu'à la réforme de la décision rendue le 8 juin 2020 par la DGTL, en ce sens qu'une prolongation de 12 mois, soit jusqu'au 31 août 2021, est accordée à la commune d'Echandens, en application de l'art. 44 al. 2 LATC, pour adopter le plan partiel d'affectation "Grand-Pré", ainsi que la modification du plan général d'affectation "En Rueyre". Compte tenu de l'issue de la cause, il sera statué sans frais (cf . art. 49 al. 1, 52 al. 1, 91 et 99 LPA-VD). La commune, qui obtient gain de cause en ayant procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, a droit à des dépens (art. 55, 91 et 99 LPA-VD), mis à la charge de l'Etat de Vaud par l'intermédiaire de la DGTL.

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