

VD_OMNI AC.2022.0101 vom 14. März 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-03-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0101

FR: VD_OMNI AC.2022.0101 du 14 mars 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0101 del 14 marzo 2023

Regeste

A. _____ à O. _____/Département de la culture, des infrastructures et des ressources, Conseil communal de La Tour-de-Peilz, Direction générale du territoire et du logement, Direction générale de l'environnement DGE-DIRNA | Recours d'opposants contre les décisions du Conseil communal et du Département compétent adoptant respectivement approuvant le projet d'aménagement d'un cheminement piétonnier public le long des rives du lac. Admission des recours pour vices formels. - Les décisions de levée des oppositions rendues par la Municipalité, notifiées aux opposants postérieurement au recours, sont nulles. - Les décisions de la DGMR, rendues postérieurement au recours, sont nulles. - La procédure d'adoption du projet de cheminement litigieux par le Conseil communal, telle qu'elle est prévue à l'art. 42 LATC, a été respectée. - La décision du Département approuvant le projet de cheminement litigieux en application de l'art. 43 al. 1 LATC a été rendue sur la base d'un dossier incomplet; elle est annulée. Admission des recours dans la mesure où ils sont recevables, renvoi des causes au Département pour qu'il rende une nouvelle décision sur la base d'un dossier complet.

Erwägungen

E. 1

Conformément à l'art. 24 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation de faits identique ou à une cause juridique commune. En l'occurrence, les causes précitées portent toutes sur une cause commune, à savoir le projet litigieux de cheminement piétonnier le long des rives du lac, à la Tour-de-Peilz. Il se justifie en conséquence de joindre en tout état les causes AC.2022.0101, 0102, 0104 et 0106 pour former un seul arrêt.

E. 2

a) Les recours sont dirigés contre les décisions du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH/DCIRH), du 21 février 2022 approuvant le projet d'aménagement d'un cheminement piétonnier public le long des rives du lac "Secteur Ouest" et contre les décisions du Conseil communal du 8 décembre 2021 adoptant ce plan, étant précisé que, comme on le verra ci-dessous, le projet de cheminement piétonnier public, adopté selon la procédure de l'art. 13 de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes (LRou; BLV 725.01), a la portée d'un plan d'affectation régi par les art. 34 ss de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; BLV 700.11).
b) Conformément à l'art. 43 al. 2 LATC, la décision du Département et les décisions communales sur les oppositions sont notifiées simultanément par écrit à la municipalité et aux opposants. Ces décisions sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal avec libre pouvoir d'examen.
c) Les recours ont été déposés en temps utile et selon les formes

prescrites par la loi (cf. art. 79, 95, 96 et 99 LPA-VD). d) S'agissant de la qualité pour recourir, l'art. 75 LPA-VD prévoit qu'a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 75 let. a), ainsi que tout autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (art. 75 let. b). aa) En ce qui concerne le recours déposé par l'Association A. _____ et consorts, la recourante D. _____ est propriétaire de la parcelle n° 347 qui est riveraine du projet de cheminement piétonnier litigieux et elle s'est apparemment opposée audit projet dans le délai d'enquête; elle dispose donc de la qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). La question de la qualité pour agir de l'Association A. _____ peut en conséquence souffrir de rester indéfinie. La qualité pour agir des recourants C. _____ et B. _____, F. _____ et E. _____, G. _____ et H. _____ paraît en revanche douteuse. D'une part, le rapport, du 19 novembre 2021, de la commission ad hoc chargée d'étudier le Complément au Préavis municipal n° 1/2021 indique en page 5 que ces oppositions seraient tardives, ce qui exclut d'emblée leur qualité pour recourir au vu de l'art. 75 let. a LPA-VD. Ce constat est confirmé dans les lettres de la Municipalité du 16 décembre 2021, concernant les recourants C. _____ et B. _____, G. _____ et H. _____. A cela s'ajoute que ces personnes, de même que les recourants F. _____ et E. _____, sont propriétaires de parts de PPE sis sur des parcelles non concernées par le tronçon litigieux à aménager (parcelles n os 481 et 479). A teneur du guichet cartographique cantonal, ces parcelles sont sises à quelque 450 ou 500 mètres à l'est du DP 1045 , qui constitue la limite du tronçon litigieux à l'est. Le seul fait qu'un autre tronçon (tronçon est) ait été envisagé devant leur parcelle ne permet pas de conclure qu'ils disposent d'un intérêt digne de protection au sens de l'art. 75 let. a LPA-VD à contester le tronçon ouest dont ils sont en définitive relativement éloignés. La notice technique indique en page 5 à cet égard que le secteur envisagé à l'est pose plusieurs problèmes, tant du point de vue des aménagements existants (ports, façades de bâtiments et constructions protégées) que des aménagements nécessaires (passerelles) et des impacts d'un tel cheminement piétonnier sur la nature. L'option a donc été prise de renoncer à aménager ce secteur est. Il n'y a ainsi pas lieu de considérer que la validation du secteur ouest entraînera inévitablement la réalisation ultérieure du secteur est. Le recours est irrecevable dans cette mesure. Toutefois, dès lors que les recourants précités ont procédé conjointement avec la recourante D. _____, il se justifie d'entrer en matière sur le recours. bb) Quant au Syndicat I. _____ et consorts, les recourants J. _____, K. _____ et L. _____ sont propriétaires de parcelles riveraines du projet de cheminement litigieux et ont formé opposition dans le délai d'enquête. Leur qualité pour recourir doit partant être admise, de sorte qu'il n'apparaît pas nécessaire de se déterminer sur celle du Syndicat précité. Quant à la recourante M. _____, son opposition, datée du 30 décembre 2019, paraît tardive (voir aussi le rapport, du 19 novembre 2021, de la commission ad hoc chargée d'étudier le Complément au Préavis municipal n° 1/2021, p. 5 et lettre de la Municipalité du 16 décembre 2021 la concernant), de sorte que sa qualité pour recourir doit être niée. cc) Propriétaire de la parcelle n° 345 riveraine du projet de cheminement piétonnier litigieux et s'étant opposée audit projet dans le délai d'enquête, la Fondation N. _____ dispose de la qualité pour recourir. dd) Il en va de même de la recourante O. _____, propriétaire de la parcelle riveraine n° 335.

E. 3

Lorsque le conseil apporte au plan des modifications de nature à porter atteinte à des intérêts dignes de protection, celles-ci sont soumises au service pour examen préalable, puis font l'objet d'une enquête complémentaire ne portant que sur les éléments modifiés.

E. 4

Dans le cas présent, la Municipalité a adopté, le 10 février 2021, le Préavis municipal n° 1/2021. Ce préavis porte sur une demande de crédit de 120'0000 fr. pour la levée des oppositions au projet de cheminement piétonnier litigieux. Il contient aussi un résumé des oppositions et des réponses proposées qui sont listées dans un tableau récapitulatif (N. 3.2, p. 3 du Préavis n° 1/2021). Un " plan de situation - Secteur Ouest " est joint à ce préavis qui propose " d'approuver le principe de levée des oppositions ". Selon l'Extrait du procès-verbal de la séance du Conseil communal du 24 mars 2021, cette autorité a adopté la demande de crédit précitée, ainsi que " le principe de levée des oppositions relatives à cet aménagement" [à savoir le projet de cheminement piétonnier litigieux]. Il convient de constater que ce préavis municipal prête à confusion puisqu'il porte sur l'obtention d'un crédit pour la levée des oppositions concernant le projet de cheminement piétonnier litigieux, tout en prenant d'ores et déjà position sur les oppositions et proposant des réponses à celles-ci. Cette confusion a été maintenue par le Conseil communal qui a adopté le principe de levée des oppositions, sans adopter formellement le plan. Il ne ressort en outre pas des pièces produites par les autorités dans le cadre de la présente procédure que ce préavis ait été accompagné de tous les documents nécessaires pour l'adoption dudit projet (cf. art. 42 LATC, art. 20 al. 4, 21 al. 2 RLAT), soit en particulier les plans et notices techniques du projet de cheminement litigieux. C'est partant à juste titre que l'autorité cantonale intimée a requis, le 7 juillet 2021, que le Conseil communal se prononce formellement sur l'adoption des plans du cheminement litigieux ainsi que sur les réponses aux oppositions. La Municipalité a donc élaboré un complément au Préavis municipal, du 15 septembre 2021, proposant sans ambiguïté l'adoption des plans et l'adoption des propositions de réponses aux opposants. Les documents joints à ce Complément sont les notices techniques et plans, l'extrait du procès-verbal de la séance du Conseil communal du 24 mars 2021, ainsi que des projets de réponses individuelles aux oppositions. La Commission ad hoc s'est prononcée le 27 octobre 2021 sur ce Complément et a recommandé d'adopter le plan et les réponses aux oppositions (cf. son rapport du 19 novembre 2021). Le Conseil communal a ensuite adopté le projet et les plans du cheminement piétonnier litigieux, ainsi que les propositions de réponses aux oppositions déposées durant l'enquête publique, le 8 décembre 2021, sur la base du Préavis Municipal n° 1/2021, du 10 février 2021, et du Complément au Préavis municipal, du 15 septembre 2021. Dans ses déterminations du 5 octobre 2022, le Conseil communal confirme avoir eu connaissance des projets de lettres de levée des oppositions rédigés par la Municipalité, lorsqu'il s'est prononcé le 8 décembre 2021, étant précisé que ceux-ci ont été élaborés sur la base du Préavis municipal n° 1/2021. Sous réserve du considérant qui suit quant à la portée des lettres de la Municipalité du 16 décembre 2021, il y a lieu de constater que le préavis précité comporte des propositions de réponses aux oppositions. Quand bien même ces propositions ne sont pas nominatives, elles reprennent, selon les autorités intimées, l'ensemble des griefs soulevés par les différents opposants. Il s'ensuit que la procédure d'adoption du projet de cheminement litigieux par le Conseil communal, telle qu'elle est prévue à l'art. 42 LATC précité, a été respectée ici.

E. 5

Suite à cette adoption, il appartenait à l'autorité cantonale compétente, soit le DIRH/DCIRH, d'approuver le plan, ce qu'elle a fait, le 21 février 2022. Il s'avère toutefois que cette autorité n'a pas eu connaissance de l'ensemble du dossier au moment où elle a statué, dès lors qu'il manquait alors un dossier complet, dont en particulier le Complément au Préavis municipal n° 1/2021. Les recourants estiment en substance que cette décision devrait être annulée, dès lors qu'elle a été rendue sans que le Département n'ait eu connaissance d'un dossier complet, en particulier du Complément au Préavis municipal, du 15 septembre 2021, et des décisions municipales de levée des oppositions, du 16 décembre 2021. Par lettres séparées du 18 juillet 2022, la DGMR a indiqué à chaque recourant que la commune avait omis de lui transmettre le Complément précité au Préavis municipal n° 1/2021 et qu'elle lui communiquait donc ce document, ainsi que la réponse de la Municipalité à chaque opposition, élaborée sur la base du Préavis municipal n° 1/2021 du 19 février 2021. La DGMR ajoutait que, dans la mesure où les éléments fondant l'approbation du projet par le Département compétent (DIRH/DCIRH) étaient identiques à ceux présentés dans le Complément au Préavis municipal, la décision de ce Département n'était pas remise en cause. Ces lettres mentionnent la voie de recours auprès de la CDAP.

a) Une telle manière de procéder n'apparaît pas soutenable, quand bien même la situation n'aurait en définitive pas changé quant au fond. En effet, la DGMR reconnaît ainsi que l'autorité cantonale compétente, à savoir le DIRH/DCIRH, avoir statué sur la base d'un dossier incomplet. Il appartenait donc à cette autorité de confirmer sa décision initiale. Or la DGMR ne fait pas valoir qu'elle aurait bénéficié d'une quelconque délégation de compétence pour confirmer la décision du Département. Dans la mesure où les lettres du 18 juillet 2022 qu'elle a notifiées aux recourants valent décision au sens de l'art. 3 LPA-VD, celles-ci émanent donc d'une autorité incompétente. Il en va de même des décisions municipales du 16 décembre 2021 par lesquelles la Municipalité indique lever les oppositions au nom du Département intimé. De tels actes sont d'une part contraires à l'art. 42 LATC qui prévoit, comme on l'a vu, un simple préavis municipal comportant des propositions de réponses aux oppositions, la compétence pour statuer sur ces propositions appartenant au conseil communal. Elles créent d'autre part une confusion quant aux compétences respectives des différentes autorités, dès lors que la Municipalité indique ici agir pour le compte du Département. Or la Municipalité n'est pas compétente pour se prononcer sur les oppositions et encore moins pour agir au nom du Département cantonal. Au contraire, l'art. 43 al. 2 LATC prévoit expressément que la décision d'approbation du département et les décisions communales sur les oppositions sont notifiées à la municipalité et aux opposants. C'est dire qu'il n'appartient pas à la Municipalité de rendre de décision dans ce cadre. La décision communale sur opposition, au sens de l'art. 25 RLAT, est bien celle du Conseil communal.

b) Selon la jurisprudence, les actes administratifs viciés ne sont en principe pas nuls, mais simplement annulables lorsqu'ils sont attaqués (ATF 137 I 273 consid. 3.1). Les actes de l'administration sont nuls lorsque les défauts qui les affectent sont particulièrement graves, qu'ils sont évidents ou aisément reconnaissables et que la prise en compte de la nullité ne compromet pas sérieusement la sécurité du droit (Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3e éd., Berne 2011, p. 366 s. N. 2.3.3.3 et les références citées). Hormis dans les cas expressément prévus par la loi, il n'y a lieu d'admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire. Des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision. De graves vices de procédure, tels une erreur manifeste de procédure, ainsi que l'incompétence fonctionnelle et matérielle

de l'autorité qui a rendu la décision sont des motifs de nullité (ATF 138 II 501 consid. 3.1; 138 III 49 consid. 4.4.3 ; 137 I 273 consid. 3.1). Néanmoins si, dans le domaine en cause, l'autorité qui a statué dispose de compétences générales ou que la reconnaissance de la nullité est incompatible avec la sécurité du droit la sanction sera l'annulabilité (ATF 129 I 361, 129 V 485, 127 II 32). Par ailleurs, on admettra la nullité en cas de violation d'un principe constitutif d'une procédure: ainsi le jugement rendu sans que le défendeur ait jamais eu connaissance de la procédure engagée contre lui ou le défaut de publication préalable d'un plan d'affectation. Ne sont pas essentielles en particulier les règles qui confèrent aux parties des droits auxquelles elles peuvent renoncer à exercer: ainsi le droit d'être entendu. Dans ce cas, il y a simplement annulabilité (Moor/Poltier, op. cit., p. 372 s, N. 2.3.4.3 et les références citées). c) Les irrégularités formelles constatées ci-dessus sont de nature à créer une confusion importante entre les différentes autorités compétentes et sont au surplus contraires aux art. 42 et 43 LATC. Dans la mesure où elles constituent, respectivement donnent l'apparence d'une décision au sens de l'art. 3 LPA-VD, il convient de constater la nullité des décisions de la Municipalité, du 16 décembre 2021, respectivement de celles de la DGMR, du 18 juillet 2022. d) Quant à la décision d'approbation du 21 février 2022, l'autorité cantonale qui se prononce sur l'approbation d'un plan d'affectation communal, auquel est assimilé le projet de cheminement piétonnier litigieux en vertu de l'art. 13 LRou, doit le faire en toute connaissance de cause (supra , consid. 3), ce qui implique qu'elle ait à sa disposition tous les documents utiles pour se prononcer; selon l'art. 21 al. 2 RLAT, il s'agit non seulement de l'extrait du procès-verbal des séances du conseil communal et du plan et du règlement adoptés par cette autorité, mais également des préavis municipaux et des rapports de commissions, ainsi que des décisions sur les oppositions et les procès-verbaux des éventuelles séances de conciliation. En l'espèce, l'autorité cantonale intimée admet qu'elle s'est prononcée sur la base d'un dossier incomplet. Elle estime toutefois que le Complément au Préavis municipal précité et les lettres de levée des oppositions n'étaient pas nécessaires pour se prononcer sur l'approbation du projet litigieux, dès lors que le Département avait connaissance du Préavis municipal n°1/2021 qui contient un résumé des oppositions et des réponses. Elle relève que, s'agissant de l'approbation d'un plan communal, l'examen du Département se limite à la légalité (cf. art. 43 al. 1 LATC). Cette appréciation ne saurait être suivie. Si l'examen du projet d'aménagement du cheminement litigieux par l'autorité cantonale d'approbation est limité à la légalité (cf. art. 43 al. 1 LATC), le contrôle de la légalité implique d'examiner le respect du droit fédéral. L'examen par l'autorité d'approbation implique également de vérifier si l'autorité communale a exercé correctement son pouvoir d'appréciation (Ruch, op. cit. , N. 38 et 39 ad. art. 26). Or, un tel examen ne peut être fait que sur la base d'un dossier complet qui faisait défaut en l'espèce, de l'aveu même de l'autorité cantonale intimée. En particulier, le Département n'avait pas connaissance du rapport de la Commission ad hoc du 19 novembre 2021, lorsqu'il a rendu sa décision du 21 février 2022. Il convient donc d'annuler la décision du Département cantonal, du 21 février 2022 et de renvoyer le dossier à cette autorité pour nouvelle décision d'approbation sur la base d'un dossier complet et pour qu'elle notifie simultanément les décisions communales sur les oppositions, soit celles du Conseil communal prises sur la base des préavis municipaux. Contrairement à ce que soutient la DGMR dans ses déterminations du 5 octobre 2022 (page 3), le Département en charge des infrastructures ne doit pas formellement lever les oppositions (ce qui relève de la compétence du Conseil communal et a déjà été fait en l'espèce), mais approuver le plan (art. 43 LATC, applicable par renvoi de l'art. 13 al. 3 LRou). e) Vu l'issue de la procédure, il n'y

a pas lieu de se prononcer sur les griefs au fond dirigés contre les décisions d'adoption et d'approbation du projet de cheminement litigieux attaquées ni de donner suite aux mesures d'instruction requises par les recourants.

E. 6

Il s'ensuit que les recours de l'Association A. _____ et consorts et du I. _____ et consorts sont admis dans la mesure de leur recevabilité. Les recours de la Fondation N. _____ et d'O. _____ sont admis. Les décisions de la Municipalité du 16 décembre 2021 et celles de la DGMR du 18 juillet 2022 sont nulles. La décision du DIRH/DCIRH du 21 février 2022 est annulée. La cause est renvoyée au Département intimé pour nouvelle décision au sens des considérants. Vu l'issue des recours, les frais sont laissés à la charge de l'Etat (art. 52 LPA-VD). L'Etat, par l'intermédiaire du DCIRH versera une indemnité à titre de dépens aux recourants, qui ont procédé avec l'assistance d'un avocat et qui obtiennent gain de cause (art. 55 LPA-VD) .

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