

VD_OMNI AC.2023.0007 vom 10. Februar 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-02-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0007

FR: VD_OMNI AC.2023.0007 du 10 février 2023

IT: VD_OMNI AC.2023.0007 del 10 febbraio 2023

Regeste

A. _____ et B. _____ /Conseil communal de Perroy, Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) | Recours de propriétaires contre un plan de zone réservée communale. Grievs des recourants, en lien avec les modalités de la séance de conciliation (cf. art. 40 LATC) à laquelle ils ont été invités par la municipalité, clairement mal fondés. Recours d'emblée rejeté, dans la mesure de sa recevabilité, selon la procédure simplifiée de l'art. 82 LPA-VD. Recours au TF rejeté (arrêt 1C_140/2023 du 14 décembre 2023).

Erwägungen

E. 1

Dans la procédure de recours de droit administratif, il incombe au juge de se prononcer sur les rapports juridiques que l'autorité administrative a précédemment réglés de manière contraignante, sous la forme d'une décision. C'est cette décision qui détermine l'objet de la contestation devant le Tribunal cantonal. Ensuite, pour délimiter l'objet du litige, il faut examiner quel élément de la décision attaquée est effectivement contesté (cf. notamment ATF 144 II 359 consid. 4.3, ATF 131 V 164 consid. 2.1; CDAP AC.2021.0175 du 12 octobre 2022 consid. 1 et les références). L'objet de la contestation est un plan de zone réservée, adopté par le conseil communal et approuvé par le département cantonal compétent. Ces décisions des autorités communale et cantonale ont été notifiées simultanément aux opposants déboutés, singulièrement aux recourants. Elles peuvent ensemble faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal, conformément à l'art. 43 al. 2 LATC et aux art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Le recours a été déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD). Les recourants, qui ont pris part en tant qu'opposants à la procédure communale, et qui sont propriétaires d'un bien-fonds soumis au régime de la zone réservée, ont qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). L'acte de recours doit contenir des motifs et des conclusions, ces dernières ne pouvant pas sortir du cadre fixé par la décision attaquée (art. 79 al. 1 et 2 LPA-VD). En d'autres termes, la juridiction cantonale ne peut pas statuer en dehors de l'objet de la contestation. En l'espèce, les conclusions 5 et 6 du recours sont irrecevables, dès lors qu'elles ne visent pas les décisions attaquées mais tendent à ce que des instructions générales soient données à des autorités. Les conclusions 1 à 4 doivent être interprétées en ce sens que les recourants demandent l'annulation des décisions d'adoption et d'approbation de la zone réservée, la cause étant renvoyée aux autorités intimées pour nouvelle décision (cf. art. 90 LPA-VD, qui détermine ce que l'autorité de recours peut prononcer). Le recours est donc recevable dans cette mesure.

E. 2

a) Dans leurs motifs ou exposé de leurs griefs, les recourants présentent en substance l'argumentation suivante: la convocation à la séance du 21 avril 2022 était irrégulière car elle avait été adressée, par courriel, à un seul des deux copropriétaires et n'avait pas été envoyée par la municipalité elle-même mais par le responsable du service technique communal. Lors de la séance en question, ils n'ont pas été reçus formellement par la municipalité, mais par un membre de cette autorité et un agent de l'administration, qui ne leur ont pas remis une "quelconque légitimation"; il subsisterait un doute quant aux pouvoirs conférés par l'exécutif communal à ces deux personnes. Il n'y a pas eu de procès-verbal et, d'après les recourants, ils n'auraient jamais " formellement reçu la moindre correspondance ou information concernant le traitement de [leur] opposition ". Ils ont ensuite fait part de leurs doléances dans un courrier du 9 mai 2022 à la municipalité, où ils demandaient une décision formelle sur " la récusation de la Municipale des constructions, des bâtiments communaux et de l'aménagement du territoire, et ce pour toutes les affaires [les] concernant ". La lettre de la municipalité du 9 mai 2022 (cf. supra , let. C) serait viciée parce qu'elle a été signée non pas par le syndic et la secrétaire municipale mais par deux autres personnes, en remplacement. Les recourants critiquent par ailleurs la lettre de la municipalité du 24 mai 2022 qui annule la rencontre prévue le 30 mai 2022. A cause de cette annulation, ils se plaignent d'une violation d'un droit d'être entendus par la municipalité in corpore à la suite de leur opposition. Ils font valoir que le processus de la séance de conciliation selon l'art. 40 LATC voudrait qu'ensuite la municipalité adresse un procès-verbal de la séance à chaque opposant pour détermination, l'opposant ayant alors la possibilité de lever par écrit son opposition ou de la maintenir. Enfin, les recourants soutiennent que " la notification du projet de zone réservée communale et sa mise à l'enquête " seraient formellement irrégulières au regard de l'art. 44 LPA-VD. b) Les recourants ne présentent aucun grief à propos du contenu de la mesure d'aménagement du territoire adoptée par la conseil communal et approuvée par le département cantonal. Cette mesure est définie, en droit fédéral, à l'art. 27 LAT: cette disposition prévoit que s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités; à l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). En droit cantonal, l'art. 46 al. 1 LATC prévoit que la commune ou le département cantonal peuvent établir des zones réservées pour une durée de cinq ans pouvant être prolongée de trois ans au maximum. Les zones réservées ont pour but de garantir (provisoirement) la planification (telle qu'elle a été envisagée). Il s'agit en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de constructions viennent entraver cette liberté (cf. notamment ATF 136 I 142; TF 1C_394/2019 du 14 août 2020 et les références citées). La procédure prévue par la LATC pour l'établissement d'une zone réservée est celle des plans d'affectation (art. 46 al. 2 LATC). Les différentes étapes sont réglées aux art. 34 ss LATC. Comme le plan de la zone réservée s'applique à des fractions importantes du territoire communal - l'ensemble des parcelles affectées en zone à bâtir d'habitations et mixtes – le droit cantonal n'exige pas une consultation ou audition préalable des propriétaires touchés (cf. art. 35 al. 1 LATC). Il n'exige pas non plus un avis personnel aux propriétaires, par lettre recommandée, avant la mise à l'enquête publique (cf. art. 38 al. 2 LATC): une publication relative à cette enquête, affichée au pilier public et insérée dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud, est donc suffisante (art. 38 al. 1 LATC). L'art. 44 LPA-VD, invoqué par les recourants dans ce contexte, est sans pertinence car il s'applique à

la notification des décisions administratives, mais pas aux publications relatives à l'enquête publique, aucune décision n'étant prise à ce stade. A propos de ces formalités préliminaires, on ne voit pas d'irrégularités dans le dossier de la zone réservée. La possibilité de consulter le dossier durant le délai d'enquête publique, et de déposer une opposition (art. 38 al. 1 et 3 LATC) garantit la possibilité, pour les propriétaires touchés, d'exercer leur droit d'être entendus. Le droit fédéral n'impose pas, à ce propos, d'autres modalités (cf. art. 33 al. 1 LAT; Heinz Aemisegger/Stephan Haag, Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, N. 30 ad art. 33). Les recourants, qui ont effectivement pris connaissance du projet et déposé une opposition, ont donc pu exercer valablement leur droit d'être entendus. L'art. 40 LATC dispose qu'au terme de l'enquête publique, la municipalité ou une délégation nommée par celle-ci invite les opposants à une séance de conciliation. Cette modalité de la procédure n'est pas une mesure d'instruction; la séance de conciliation n'est pas une audience d'instruction, au cours de laquelle des preuves seraient administrées (cf. art. 28 ss LPA-VD); le droit cantonal n'impose donc pas l'établissement d'un procès-verbal (art. 29 al. 4 LPA-VD a contrario). La municipalité peut, d'après le texte de l'art. 40 LATC, confier à une délégation le soin de diriger la séance de conciliation. Le droit cantonal ne fixe aucune exigence particulière quant à la composition de cette délégation ni quant à la façon de la nommer. Les recourants ont reçu en temps utile la convocation à la séance et ils ont été en mesure d'y donner suite; l'art. 40 LATC ne prescrit du reste pas une forme particulière pour cette convocation. On ne voit pas, dans le cas particulier, quelles irrégularités pourraient être reprochées à l'exécutif communal dans la préparation et la conduite de la séance de conciliation du 21 avril 2022. Les recourants y ont participé en connaissant à l'avance la composition de la délégation et ils n'ont pas présenté d'objection. S'ils avaient eu alors des motifs de demander la récusation de la conseillère municipale ou du technicien communal, ils auraient dû invoquer ces motifs d'emblée, avant la séance ou à l'ouverture de celle-ci, conformément aux règles de la bonne foi (cf. art. 5 al. 3 de la Constitution fédérale [Cst.; RS 101]). Les critiques – peu concluantes au demeurant – qu'ils ont formulées ensuite à l'encontre de ces deux personnes, en vue d'une rencontre ultérieure avec la municipalité, ne permettent pas de considérer que la composition de la délégation municipale était viciée et que la séance de conciliation du 21 avril 2022 n'était pas valable. La municipalité a officiellement pris acte du résultat de cette séance dans sa lettre du 9 mai 2022, les griefs d'ordre formel concernant la signature de cette lettre étant au demeurant inconsistants. L'art. 40 LATC ne confère pas le droit à une seconde séance de conciliation, quand la première n'aboutit pas à une solution satisfaisante pour l'opposant. c) En définitive, les griefs des recourants apparaissent d'emblée clairement mal fondés. Aussi leur recours doit-il être rejeté d'emblée – dans la mesure où il est recevable (cf. consid. 1 supra) –, selon la procédure simplifiée de l'art. 82 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Cela entraîne la confirmation de la décision attaquée.

E. 3

Il résulte par ailleurs des considérants que la demande d'assistance judiciaire doit être rejetée, les conclusions des recourants étant manifestement vouées à l'échec (cf. art. 18 al. 1 in fine LPA-VD). Un émolument judiciaire doit être mis à la charge des recourants, qui succombent (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens, les autorités intimées n'ayant pas été invitées à répondre au recours (cf. art. 55 LPA-VD).