

VD_OMNI GE.1999.0025 vom 31. Juli 2000

VD Tribunal cantonal, 2000-07-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1999.0025

FR: VD_OMNI GE.1999.0025 du 31 juillet 2000

IT: VD_OMNI GE.1999.0025 del 31 luglio 2000

Regeste

SANTSCHI Pierre c/DINF | Ni le droit fédéral, ni le droit cantonal n'exigent la mise en consultation des débats du conseil communal avec la décision finale sur l'étude d'impact lorsque cette décision est prise par le législatif communal lors de l'adoption d'un plan d'affectation.

Erwägungen

E. 39

al. 2 LJPA, cette disposition ne prévoit pas la possibilité d'accorder une dispense de l'avance de frais mais uniquement une avance de tout ou partie des émoluments et frais de justice. Le législateur avait en effet supprimé la possibilité d'accorder une dispense, afin que l'Etat puisse rester créancier du montant avancé dont le remboursement pouvait être exigé du bénéficiaire devenu solvable (BGC automne 1947, p. 372). L'avance des frais judiciaires que permet la législation sur l'assistance judiciaire en matière civile n'a donc pas la même portée juridique que la dispense d'avance de frais prévue par l'art. 39 al. 2 LJPA. C'est donc cette dernière disposition qui entre en ligne de compte pour statuer sur une demande de dispense d'avance de frais (voir notamment l'arrêt RE 93/0050 du 11 novembre 1993). d) Il convient donc d'examiner si des motifs d'équité au sens de l'art. 39 al. 2 LJPA justifient une dispense de l'avance de frais. A cet égard, la jurisprudence de la section des recours du tribunal admet que l'indigence du recourant constitue un motif d'équité justifiant l'octroi de la dispense d'avance de frais (arrêts RE 95/036 du 12 juillet 1995 et RE 96/037 du 11 septembre 1996). Mais le recourant estime que sa seule qualité de conseiller communal devrait constituer un motif d'équité suffisant pour bénéficier de la dispense du paiement de l'avance de frais. L'équité recouvre en effet une notion plus large que l'indigence, qui s'étend à l'idée de justice naturelle, dans l'appréciation de ce qui est dû à chacun. L'équité est aussi définie par opposition au droit positif comme une "conception d'une justice qui n'est pas inspirée par les règles du droit en vigueur et qui même peut être contraire à ses règles" (Paul Robert Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, tome 2, p. 607). Ainsi, il n'est pas exclu d'envisager une dispense de l'avance de frais pour des motifs d'équité qui ne se limitent pas à l'indigence du recourant; mais le motif d'équité doit en principe se trouver dans un rapport de connexité suffisant avec la personne du recourant ou l'objet du litige; par exemple, le décès tragique des beaux parents d'une recourante ne constitue pas un motif d'équité justifiant une dispense pour contester une décision relative à sa participation aux frais de nouvelle mensuration cadastrale de ses propriétés (arrêt RE 98/017 du 21 mars 2000 consid. 2c). Le juge doit enfin dispenser de l'avance de frais toutes les procédures pour lesquelles la loi prévoit que l'exercice du droit de recours est gratuit; ce qui est notamment le cas en matière d'aide sociale et d'assurance chômage; dans ces cas, la notion d'équité a été appréciée directement par le législateur. e) Le recourant invoque le

texte de la prestation de serment par lequel il s'engage notamment à "contribuer au maintien de l'ordre, de la sûreté et de la tranquillité publique". Mais cet engagement se rapporte essentiellement aux fonctions et tâches exercées par le conseiller communal dans le cadre de ses attributions légales et réglementaires. Le conseiller communal qui manifeste son désaccord avec une décision de l'organe législatif communal a la possibilité de l'exprimer oralement, lors des débats au Conseil communal; il dispose en outre du droit de vote permettant de concrétiser son désaccord avec la proposition municipale par un vote négatif. Il peut aussi entreprendre des démarches de caractère politique pour organiser un référendum contre la décision du Conseil communal. Il est vrai que la procédure d'adoption du plan d'affectation par l'organe législatif communal s'intègre dans le processus de participation de la population à l'adoption des plans d'aménagement, prévu par l'art. 4 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT). Cette procédure permet le contrôle démocratique nécessaire et voulu par cette disposition, et qui donne au plan d'affectation sa fonction politique d'instrument de planification concrétisant les objectifs de développement définis par les autorités (sur le processus de formation de la volonté politique dans le cadre de la procédure d'adoption du plan d'affectation, voir notamment l'ATF 114 Ia 233ss qui le distingue nettement de la procédure de recours). Mais cette fonction caractéristique du Conseil communal lors de l'adoption d'un plan d'affectation ne procure pas au recourant un statut privilégié dans le stade ultérieur de la protection juridique accordée par l'art. 33 LAT aux personnes directement touchées par le plan, même si sur cet aspect, la jurisprudence admet que la procédure de recours assure aussi d'une certaine manière la participation de la population à l'élaboration des plans d'aménagement au sens de l'art. 4 LAT (ATF 111 Ia 164 ss). La procédure spécifique de recours prévue à l'art. 33 LAT vise essentiellement à donner aux particuliers qui subissent concrètement un inconvénient par l'adoption du plan la possibilité de faire examiner leurs griefs par une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen, en particulier de faire contrôler la conformité des restrictions à la propriété au droit fédéral et au droit constitutionnel (art. 33 al. 3 LAT). Ainsi, la qualité de conseiller communal du recourant, de même que la nature des griefs qu'il soulève à l'encontre de la décision d'adoption du plan ne constituent pas des motifs d'équité justifiant une dispense de l'avance de frais au sens de l'art. 39 al. 2 LJPA. f) Il reste encore à déterminer si le conseiller juridique en charge du dossier au Service de Justice de l'intérieur et des cultes (anciennement Service de justice et législation) bénéficiait de la compétence de rayer lui-même la cause du rôle ou si cette décision devait être prise directement par le département. Il est vrai que le recourant ne soulève pas un tel grief, mais le tribunal est tenu d'appliquer le droit d'office sans être limité par les moyens des parties (art 53 LJPA, voir aussi l'arrêt AC 96/173 du 30 janvier 1997 et les ATF 117 Ib 117 consid. 4a, 115 Ib 57, 58 consid. 2b); or, la jurisprudence récente examine précisément d'office la question de la validité de la délégation de compétence au fonctionnaire qui a rendu la décision attaquée (arrêts GE 98/102 du 7 juin 2000 et 97/182 du 31 mars 1998). Selon l'art. 67 de la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE), le chef d'un département peut déléguer certaines compétences dans des domaines déterminés à un fonctionnaire supérieur avec l'approbation du Conseil d'Etat (al. 1); la chancellerie d'Etat étant chargée de tenir un registre de ces délégations (al. 2). A la connaissance du tribunal, le registre ne comporte pas de délégation de compétence en faveur du Service de justice de l'intérieur et des cultes, ni de ses conseillers juridiques pour rendre les décisions finales d'irrecevabilité pour défaut d'avance de frais dans le cadre de l'instruction des recours contre les plans d'affectation. Il est vrai que l'art. 5 RPAI prévoit que l'autorité de recours peut

confier tout ou partie de l'instruction du recours au Service de justice et législation; mais cette disposition, tout comme l'art. 67 al. 1 LOCE, ne prévoit que le principe de la délégation qui nécessite encore une décision formelle d'approbation du Conseil d'Etat désignant l'autorité de recours délégataire et les fonctions au sein du Service de justice de l'intérieur et des cultes bénéficiaires de la délégation, ainsi que son étendue. A cet égard, l'acte par lequel la cause est rayée du rôle pour défaut d'avance de frais ne peut être assimilé à une simple mesure d'instruction, car il s'agit d'une décision finale qui met un terme à la procédure de recours (voir ci-dessus consid. 1). Or, le tribunal n'a pas connaissance de l'existence d'une telle délégation. Les conséquences de l'absence d'une délégation de compétence n'ont cependant pas à être élucidées en l'espèce car le recours doit de toute manière être rejeté dans la mesure où il est recevable. 3. a) L'art. 33 al. 3 let. b LAT subordonne le droit de recourir à la condition que le recourant ait un intérêt digne de protection à l'annulation de la décision attaquée en se référant aux conditions de recevabilité du recours de droit administratif au Tribunal fédéral; ces conditions sont définies par l'art. 103 let. a de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (ci après : OJ); l'intérêt digne de protection au sens de cette disposition permet au recourant de faire valoir ses droits lorsqu'il est menacé dans ses intérêts de nature matérielle, économique, idéale ou autre, par la décision contestée. Le recourant peut en outre invoquer la violation de dispositions de droit public qui n'ont pas pour but de protéger ses intérêts; mais lorsque la décision contestée favorise un tiers, la règle établie pour éviter l'action populaire veut que le recourant soit touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que quiconque, de façon spéciale et directe. Il doit être dans un rapport spécial, digne d'intérêt et particulièrement étroit avec l'objet du litige (voir notamment les ATF 121 II 174 consid. 2b; 120 Ib 51-52 consid. 2a; 119 Ib 183-184 consid. 1c; 116 Ib 323-324 consid. 2a; 113 Ib 228 consid. 1c; 112 Ib 158-159 consid. 3; 111 Ib 159-160 consid. 1b, 291-292 consid. 1b; 110 Ib 100 et ss consid. 1; 108 Ib 93 et ss consid. 3b; 107 Ib 45-46 consid. 1c, ainsi que l'arrêt de principe ATF 104 Ib 248 et ss consid. 5 à 7). Le voisin, propriétaire ou locataire, a en principe qualité pour recourir au sens de l'art. 103 lit. a OJ - et donc de l'art. 37 al. 1 LJPA - lorsque son terrain se trouve à proximité du lieu de construction et s'il subit des inconvénients liés à la réalisation et à l'exploitation du bâtiment contesté; par exemple, une augmentation du trafic automobile sur les voies à proximité de son bien-fonds, des immissions provenant de la construction projetée (bruit, odeurs, fumée, etc.) ou encore la perte d'un dégagement ou d'une vue sur un site (arrêt AC 98/005 du 30 avril 1999). b) En l'espèce, le recourant ne prétend pas être propriétaire ou locataire directement voisin du périmètre du plan contesté. En outre, sa seule qualité de conseiller communal ayant participé à la décision d'adoption du plan ne permet pas non plus de considérer qu'il est directement touché par la planification contestée et de lui reconnaître un intérêt digne de protection au sens de l'art. 103 let. a OJ. Mais dans certains cas, le Tribunal fédéral admet la qualité pour recourir lorsque le recourant se plaint de la violation de droits de procédure qui lui sont garantis devant l'autorité intimée même s'il n'a pas la qualité pour recourir au fond (voir notamment pour le recours de droit public les ATF 120 Ia 230 consid. 1 et 119 Ia 4 consid. 1). Il faut cependant que le recourant soit intervenu pendant l'enquête publique du plan pour lui reconnaître le droit d'attaquer la décision du conseil de la commune levant son opposition (Eric Brandt , Les plans d'affectation dans le contentieux administratif vaudois, in RDAF 1986 p. 218); or, le recourant n'a pas formé une opposition pendant l'enquête du plan partiel d'affectation et même le dépôt tardif de l'opposition après l'enquête publique ne permet plus de lui reconnaître la qualité pour recourir en vertu de l'art. 33 al. 2 LAT (RDAF

1995 p. 87 ss). c) Il se pose encore la question de savoir si ce principe ne devrait pas encore être nuancé lorsque la violation de règles de procédure dénoncées par le recourant concerne des événements survenus après l'enquête publique, par exemple lors de la procédure d'adoption devant le Conseil communal, ou encore, comme en l'espèce, lors de la procédure de consultation publique de la décision finale sur l'étude d'impact. En effet, dans ces cas, le recourant n'a pas la possibilité de soulever de tels griefs pendant l'enquête publique du projet plan partiel d'affectation prévue à l'art. 57 LATC. Cette question peut toutefois demeurer ouverte au vu de l'issue du recours. 4.

a) Le recourant se plaint essentiellement du fait que les débats du Conseil communal relatifs au plan partiel d'affectation "La Colline" n'étaient pas joints au dossier soumis à la consultation publique. Selon le recourant, l'absence de ces documents transcrivant les débats devant l'assemblée législative communale empêcherait les citoyens intéressés de prendre connaissance de toutes les données du problème et en particulier, de connaître les arguments échangés. b) La consultation publique de la décision d'adoption d'un plan d'affectation est étrangère à la procédure vaudoise applicable en matière d'aménagement du territoire et elle n'est pas exigée non plus par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Cette consultation est prévue à l'art. 9 al. 8 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE) pour les projets soumis à l'étude de l'impact sur l'environnement; selon cette disposition, "chacun peut consulter le rapport et les résultats de l'étude d'impact, sous réserve des secrets de fabrication et d'affaires notamment". L'art. 20 de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 19 octobre 1988 (OEIE) énumère les documents et pièces qui doivent être mis en consultation; il s'agit du rapport d'impact, de son évaluation faite par le service spécialisé de la protection de l'environnement, des résultats d'une éventuelle consultation de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage et du texte de la décision finale. L'art. 15 du règlement vaudois d'application de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 25 avril 1990 (REIE) ne prévoit pas d'autres pièces à ajouter à la consultation publique de la décision finale. c) La procédure spécifique de l'étude d'impact effectuée dans le cadre de l'adoption d'un plan d'affectation communal est définie à l'art. 16 REIE. Selon cette disposition, le préavis municipal comporte en conclusion le projet de décision finale, qui peut être adopté, amendé, modifié ou refusé par l'organe législatif communal. Mais les art. 20 OEIE et 15 REIE n'exigent pas de joindre les débats du législateur communal aux autres pièces devant être mises à disposition du public, à savoir, le rapport d'impact, son évaluation par les services spécialisés et la décision finale. Les débats du Conseil communal sont au demeurant publics, souvent relatés par la presse et chaque citoyen intéressé peut assister à la séance du Conseil communal s'il le souhaite. Le contenu des débats n'est de toute manière pas déterminant pour apprécier la conformité du plan au droit fédéral de la protection de l'environnement. L'examen du respect des exigences posées notamment aux art. 11 à 15 LPE ne dépend pas en effet des seuls arguments échangés au niveau politique, même si certains arguments ont trait à la protection de l'environnement. Enfin, des motifs pratiques s'opposent à la mise en consultation des débats du Conseil communal; les délais nécessaires à l'établissement des comptes rendus des séances du Conseil communal, après relecture et corrections éventuelles par les orateurs, sont en effet trop longs pour permettre de les joindre à la consultation publique de la décision finale, car celle-ci doit intervenir dans le délai de recours fixé par la procédure décisive pour contester la décision finale selon l'art. 15 REIE. d) Ainsi, la mise en consultation des délibérations de l'organe législatif communal avec la décision finale sur l'étude d'impact n'est ni prévue par le droit fédéral ou cantonal, ni

exigée par les dispositions sur la protection juridique prévues par le droit fédéral de l'aménagement du territoire (art. 33 et 34 LAT) et celles prévues par le droit fédéral de la protection de l'environnement (art. 9 al. 8 et 54 à 57 LPE et 20 OEIE). 4. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. Au vu de ce résultat, et pour les motifs déjà exposés au consid. 2 ci-dessus, il n'est pas possible de libérer le recourant du paiement des frais de justice, ni des dépens en faveur de la commune. En effet, l'art. 55 al. 3 LJPA, tout comme l'art. 39 al. 2 LJPA, ne permet de renoncer à l'allocation de dépens ou à la perception de frais de justice que pour des motifs d'équité, qui ne sont pas réunis en l'espèce. Il convient donc de mettre les frais de justice à la charge du recourant pour 500 fr. La commune, qui obtient gain de cause et qui a consulté un homme de loi, a droit aux dépens qu'elle a requis, arrêtés 500 fr.

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