

VD_OMNI GE.2019.0034 vom 11. Oktober 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-10-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2019.0034

FR: VD_OMNI GE.2019.0034 du 11 octobre 2019

IT: VD_OMNI GE.2019.0034 del 11 ottobre 2019

Regeste

A. _____ et B. _____ /Municipalité d'Arzier-Le Muids, Service du développement territorial | Recours à l'encontre d'une décision d'une municipalité qui refuse de transmettre à deux copropriétaires de parcelles la "vision communale" remise au SDT dans le cadre d'une demande de subvention pour entamer un processus de révision de son plan général d'affectation. Au regard de l'art. 9 LInfo, le document litigieux est bien un document officiel achevé (al. 1) et ne saurait être considéré comme un document interne (al. 2). En revanche, il s'agit d'un document qui constitue encore un projet - notamment des propositions d'options relatives au redimensionnement des zones à bâtir de la commune - lequel doit faire l'objet de discussions, voire de négociations, entre les autorités communales et cantonales. Sa diffusion, à ce stade, serait susceptible de perturber le processus de décision. La "vision communale" tombe ainsi sous le coup de l'exception au principe de la transparence, au sens de l'art. 16 al. 1 et 2 let. a LInfo. Au surplus, à la lumière de la LATC, la "vision communale" est une pré-étude dans la procédure d'établissement des plans d'affectation communaux, qui intervient avant l'examen préliminaire de l'art. 36 LATC ou l'examen préalable de l'art. 37 LATC; dans la systématique des art. 34 ss LATC, la mise à l'enquête publique (et partant la communication au public des options arrêtées par les autorités communales) ne se fait qu'après réception de l'avis du service cantonal compétent et éventuelle adaptation du projet soumis par l'autorité communale (art. 38 LATC). C'est ainsi à juste titre que la municipalité a refusé de communiquer la "vision communale" aux recourantes à ce stade du processus. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

er al. 2 let. b LInfo, que la loi fixe les principes, les règles et les procédures liées à l'information du public s'agissant notamment de l'information transmise sur demande. En vertu de son art. 2 al. 1 let. e, la loi sur l'information s'applique aux autorités communales et à leurs administrations, à l'exclusion de leurs fonctions juridictionnelles. En l'espèce, la décision attaquée est un refus de transmettre un document requis par les recourantes, document émanant de la municipalité. Un recours devant le Tribunal cantonal est ouvert contre une telle décision en application des art. 20 et 21 LInfo. L'art. 27 LInfo prévoit que la procédure de recours devant le Tribunal cantonal est rapide, simple et gratuite (al. 1) et qu'au surplus, la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36) est applicable aux décisions rendues en vertu de la LInfo, ainsi qu'aux recours contre dites décisions (al. 3). Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 LPA-VD, le recours est intervenu en temps utile. Il satisfait également aux autres conditions formelles de recevabilité énoncées à l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD) et émane de personnes ayant pris part à la procédure devant l'autorité

précédente, atteintes par la décision attaquée et qui disposent d'un intérêt digne de protection au sens de l'art. 75 LPA-VD. Il y lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Les documents internes, notamment les notes et courriers échangés entre les membres d'une autorité collégiale ou entre ces derniers et leurs collaborateurs, sont exclus du droit à l'information institué par la présente loi." A propos de l'art. 9 al. 1 LInfo, la jurisprudence a eu l'occasion de préciser que les documents officiels sont ceux qui ont atteint leur stade définitif d'élaboration. Cette réserve du caractère achevé d'un document doit permettre à l'administration de travailler et de faire évoluer ses projets avec toute la latitude nécessaire à cette fin. On peut donner comme exemples de documents inachevés des textes raturés ou annotés, la version provisoire d'un rapport, l'esquisse d'un projet, les brouillons de séance, les notes de travail informelles, les ébauches de texte, les notes récapitulatives de séance. Au contraire, plusieurs indices permettent de considérer un document comme achevé. Il s'agit par exemple de la signature ou de l'approbation d'un document, même si inversement, l'absence de signature ou d'approbation ne signifie pas automatiquement qu'un document n'est pas achevé. Un autre indice est celui de la transmission d'un document à l'interne ou à l'extérieur de l'administration. Le support sur lequel se trouve le document officiel n'est pas un critère déterminant; il s'agit de données directement perceptibles, notamment écrites. Le document demandé dans lequel l'information est contenue doit en outre se trouver effectivement en possession de l'autorité sollicitée. La loi ne vise pas seulement les documents produits par l'autorité, mais aussi ceux détenus par elle. Les documents soumis à la LInfo sont ceux qui ont un rapport avec une action administrative des autorités (cf. CDAP GE.2018.0105 du 25 juillet 2019 consid. 3a; GE. 2017.0114 et GE.2018.0025 du 12 novembre 2018 consid. 4a; GE.2017.0086 du 9 janvier 2018 consid. 2a; GE.2013.0019 du 27 mai 2013 consid. 2a; voir également exposé des motifs et projet de loi [EMPL] sur l'information, Bulletin du Grand Conseil [BGC] septembre-octobre 2002 p. 2634 ss, p. 2647-2649). L'art. 14 du règlement d'application de la LInfo du 24 septembre 2002 (RLInfo; BLV 170.21.1) précise la définition des documents internes; il s'agit des " notes et courriers échangés entre les membres d'une autorité collégiale, entre ces derniers et leurs collaborateurs ou entre leurs collaborateurs personnels, ainsi que des documents devant permettre la formation de l'opinion ou de la décision d'une autorité collégiale ". Selon la jurisprudence, le caractère de document interne doit être reconnu aux documents dont la communication aurait pour effet de divulguer le processus de formation de la volonté de l'autorité dans un cas d'espèce. Seuls les documents contenant, outre des données techniques ou juridiques, une appréciation politique qui nécessite une prise de décision, pourraient de cas en cas, être soustraits au droit à l'information (CDAP GE.2018.0105 du 25 juillet 2019 consid. 3a; GE.2017.0086 du 9 janvier 2018 consid. 2a; GE. 2017.0001 du 22 mars 2007 consid. 2c; GE.2011.0176 du 27 avril 2012 consid. 2c). Le droit à l'information institué par la LInfo n'est pas absolu. A son art. 16, la LInfo réserve les intérêts publics ou privés prépondérants (al. 1). Les intérêts publics sont en cause lorsque la diffusion d'informations, de documents, de propositions, d'actes et de projets d'actes est susceptible de perturber sensiblement le processus de décision ou le fonctionnement des autorités (al. 2 let. a); une information serait susceptible de compromettre la sécurité ou l'ordre publics (al. 2 let. b); le travail occasionné serait manifestement disproportionné (al. 2 let. c); les relations avec d'autres entités publiques seraient perturbées dans une mesure sensible (al. 2 let. d). S'agissant plus particulièrement de la protection du processus décisionnel, il résulte des travaux préparatoires (EMPL sur l'information, BGC septembre-octobre 2002, p. 2655) ce

qui suit : "Tous les documents qui doivent faire l'objet d'une décision du Conseil d'Etat sont par définition soustraits au principe de transparence avant que le Conseil d'Etat n'ait pu formellement prendre sa décision. En effet, une diffusion d'un tel document durant cet intervalle serait de nature à compromettre le fonctionnement normal de l'autorité. Cet article ne doit cependant pas vider la loi de son contenu au motif que tout projet devant être soumis au Conseil d'Etat doit être tenu pour secret. En effet, il est imaginable qu'il soit fait état de l'existence de certains projets avant décision sans que le contenu précis de ces projets soit entièrement dévoilé au public. Un type de documents doit être spécialement mentionné; il s'agit des propositions départementales qui accompagnent systématiquement tout projet de décision à soumettre au Conseil d'Etat. Ces propositions sont visées par la loi. Néanmoins, plusieurs réserves doivent être amenées. Premièrement, ces propositions ne sont en principe pas diffusables avant que le Conseil d'Etat ait formellement pris sa décision sur le sujet, comme mentionné ci-haut. Une fois les décisions prises, le Conseil d'Etat pourra également ne pas diffuser ces propositions s'il estime que cette diffusion porterait atteinte au bon fonctionnement de l'autorité. Si le Conseil d'Etat s'écarte de la proposition et du projet de décision qui l'accompagne, il doit alors pouvoir se garder de dévoiler le déroulement de ses délibérations et préserver ainsi toute latitude durant ses séances. Il convient de préciser encore que le processus de décision peut être perturbé aussi à un autre niveau que celui du Conseil d'Etat, par exemple à celui d'un office ou d'un service. Le principe explicité plus haut vaut aussi pour ce type de situation. Si la diffusion d'une information perturbe sérieusement l'entité concernée dans sa prise de décision, il se justifie au nom d'un intérêt public prépondérant de ne pas la communiquer." c) In casu, les recourantes et l'autorité intimée s'opposent, d'une part, sur la question de savoir si la "vision communale" est un document officiel au sens de l'art. 9 al. 1 LInfo et, d'autre part, sur la qualification de document interne tel que décrit à l'art. 9 al. 2 de cette loi. aa) La terminologie "vision communale" n'est pas utilisée dans la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11). La section III du chapitre II consacré aux plans d'affectation communaux prévoit, à l'art. 34, que les plans sont établis par la municipalité. L'art. 35 al. 1 LATC stipule qu'avant d'élaborer un plan, la municipalité invite et entend les propriétaires touchés, sauf s'il s'agit d'un plan s'appliquant à tout le territoire de la commune ou à des fractions importantes de celui-ci. Quant à l'art. 36 al. 1 LATC, il dispose qu'avant d'élaborer un plan d'affectation, la municipalité soumet au service un projet d'intention comprenant le périmètre et les objectifs du plan envisagé pour examen préliminaire. Il est précisé que, pendant l'élaboration du plan, la municipalité peut soumettre au service des avant-projets ou des options. Enfin, l'art. 37 al. 1 LATC prévoit qu'avant de mettre un plan d'affectation à l'enquête publique, la municipalité le soumet au service pour examen préalable. La formulation "vision communale" est évoquée dans la brochure intitulée "Redimensionnement des zones à bâtir : lignes directrices à l'attention des communes vaudoises", éditée par le DTE, soit le SDT, en octobre 2015. Les "visions communales" doivent faire écho à la "vision cantonale" exposée dans le Plan directeur cantonal. A cet égard, la brochure explique que la révision de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 "introduit plusieurs éléments nouveaux concernant le dimensionnement des zones à bâtir. [...] Le Plan directeur cantonal doit prévoir des dispositions pour assurer la mise en conformité des zones à bâtir. [...] Les communes ont la responsabilité d'adapter leurs planifications à la loi sur l'aménagement du territoire révisée. Pour cela, les planifications communales devront concourir à mettre en oeuvre la vision contenue dans le Plan directeur cantonal. Par ailleurs,

la zone à bâtir étant désormais une denrée rationnée, elle devra effectivement être utilisée dans l'horizon de planification de quinze ans." A la suite de ces propos introductifs, l'autorité cantonale suggère une procédure de redimensionnement à suivre par les autorités communales, dont la première étape s'intitule " une vision communale à quinze et à vingt-cinq ans ". A ce sujet, la brochure précitée mentionne encore ce qui suit : "[...] Chaque commune devra définir son territoire urbanisé, puis développer sa vision à quinze ans, ainsi qu'une stratégie de redimensionnement des zones à bâtir. Elle pourra aussi, le cas échéant, décréter une zone réservée selon l'art. 46 LATC sur tout ou partie de son territoire pour sécuriser la mise en oeuvre future de son projet. La commune peut également définir un périmètre d'urbanisation à vingt-cinq ans comprenant le territoire réservé à l'urbanisation à cet horizon. Celui-ci pourra être transformé en zone à bâtir lors d'une prochaine planification, si les besoins sont confirmés. Si elle le souhaite, la commune peut soumettre son projet au Service du développement territorial ou l'élaborer conjointement avec lui, ce qui permettra, notamment, de limiter les risques liés à la procédure et de bénéficier d'une aide financière du canton." Pour soutenir la mise en conformité à la LAT des plans d'affectation communaux, le Grand Conseil a adopté un décret accordant un crédit-cadre afin de financer une aide aux communes. Les règles applicables pour obtenir cette aide financière sont précisées dans la Directive du DTE relative à l'octroi de subventions aux communes pour la révision de leurs plans d'affectation et les mesures transitoires de la LAT, du 8 octobre 2015. L'art. 1 de cette Directive prévoit ce qui suit : "1. DEMANDE DE SUBVENTION (art. 18 LSubv.) Après avoir procédé à une préétude, la commune adresse une demande de subvention par écrit au SDT. La demande est accompagnée des éléments suivants : · État du surdimensionnement avant planification (bilan des réserves actualisé); · Définition du périmètre du territoire urbanisé; · Méthode et calendrier pour redimensionner la zone à bâtir; · Estimation de l'état du dimensionnement après planification; · Documents à élaborer en vue de l'examen préalable du SDT et de l'approbation du DTE, avec l'estimation de leurs coûts.[...]" L'art. 2 al. 2 de la Directive dispose que : "2. COÛTS PRIS EN COMPTE (art. 14 LSubv.) [...] La préétude effectuée en vue d'obtenir l'avis du SDT en amont de la procédure d'examen préalable est subventionnée si elle contient les éléments mentionnés sous point 1." Dans les fiches d'application par thématiques du SDT à l'attention des communes et de leurs mandataires se trouve une fiche intitulée "Révision d'un plan d'affectation" qui, dans sa version d'août 2019, expose que : "La démarche de révision d'un plan d'affectation communal se déroule selon les étapes suivantes : Etape 1 : pré-étude Si la révision du plan d'affectation intervient dans le contexte du redimensionnement des zones à bâtir d'habitation et mixtes, la commune présente sa pré-étude au SDT pour accord. Etape 2 : stratégie d'aménagement Avant d'élaborer la nouvelle planification et d'engager des frais, la commune, avec l'appui ou non d'un mandataire, détermine les objectifs de la révision. Pour cela, elle : · délimite le territoire urbanisé; · met à jour son périmètre de centre quand elle en a un; · calcule le potentiel d'accueil des zones à bâtir d'habitation et mixtes (bilan des réserves); · calcul la croissance démographique allouée par la mesure A11 du plan directeur cantonal; · définit les besoins en zone d'habitation et mixte qui en découlent; · évalue les besoins prévisibles en zones d'activités (tertiaires, commerciales, artisanales et industrielles) à l'horizon de planification, en coordination avec le système de gestion des zones d'activités prévu par la ligne d'action D du plan directeur cantonal; · recense les besoins prévisibles en zones d'utilité publique, sport et loisirs et autres zones pour les 15 prochaines années. La commune élabore ces éléments sous la forme d'une stratégie d'aménagement, qui comprend également une proposition pour la réalisation des étapes 4 et 5 [...]" bb) Ainsi, la "vision

communale" souhaitée en 2015 par le DTE apparaît comme une "pré-étude" (selon la terminologie employée en 2019) que les communes adressent au SDT dans le cadre des demandes de subvention pour procéder à la révision de leurs plans d'affectation ou encore comme un "projet d'intention" au sens de l'art. 36 al. 1 LATC. Il s'agit donc d'un document élaboré avec un soin certain, qui comporte des éléments relativement précis quant à la structure du territoire communal. On ne saurait comparer la "vision communale" à de simples notes internes échangées entre membres d'une autorité ou avec leurs collaborateurs. Au contraire, la "vision communale" présente les objectifs concrets de l'autorité communale au terme d'une réflexion interne aux fins d'obtenir en premier lieu des subventions qui permettront ensuite à cette autorité de réaliser les adaptations nécessaires de son plan d'affectation. Il s'agit donc d'un document achevé dans sa forme mais qui, par essence, est susceptible de modifications conséquentes dans le cadre des discussions, voire même des négociations, qui auront lieu avec les autorités cantonales responsables de l'aménagement du territoire. En ce sens, la "vision communale" est en quelque sorte un document de travail - même s'il s'agit d'un document achevé à ce stade - qui est transmis à une autre autorité pour que celle-ci en prenne connaissance et se positionne sur les propositions formulées. L'on se trouve dès lors dans une situation comparable à celle décrite dans l'EMPL cité ci-dessus (cf. supra consid. 2b) à savoir celle d'une décision qui n'a pas encore été prise et doit être discutée entre les diverses autorités concernées (communales et cantonales) avant d'être éventuellement divulguée à l'extérieur. En outre, si l'on examine la "vision communale" à la lumière de la LATC, on se situe bel et bien au tout début de la procédure d'établissement et approbation des plans d'affectation communaux des art. 34 à 45 LATC. Contrairement à ce que soutiennent les recourantes, il ne s'agit pas d'un processus distinct de la procédure d'établissement des plans d'affectation communaux, mais d'une étape préparatoire. Or, dans la procédure des art. 34 et suivants LATC, la mise à l'enquête publique n'intervient qu'après réception de l'avis du service cantonal compétent et éventuelle adaptation du projet soumis par l'autorité communale (art. 38 LATC) à la suite de l'examen préliminaire (art. 36 LATC) puis de l'examen préalable (art. 37 LATC). On en conclut que la "vision communale" est effectivement un document officiel, qui se présente sous une forme achevée au sens de l'art. 9 al. 1 LInfo. En outre, la "vision communale" ne saurait être qualifiée de document "interne" au sens des art. 9 al. 2 LInfo et 14 al. 1 RLInfo. Comme on l'a vu, la "vision communale" litigieuse dépasse le stade des notes et des courriers échangés entre collègues et a déjà été transmise par l'autorité communale au SDT en exposant des propositions stratégiques concrètes de la municipalité. Certes, le processus décisionnel n'est pas abouti et est seulement initié par la "vision communale" qui doit servir de base à la discussion entre autorités communales et cantonales. Il appert par conséquent que la "vision communale" d'Arzier-Le Muids tombe sous le coup de l'exception prévue à l'art. 16 LInfo, lequel réserve les intérêts publics ou privés prépondérants (al. 1) et précise que les intérêts publics sont en cause lorsque la diffusion d'informations, de documents, de propositions, d'actes et de projets d'actes est susceptible de perturber sensiblement le processus de décision ou le fonctionnement des autorités (al. 2 let. a). Dans le cas particulier, dès lors que le processus de décision relatif aux diverses options de redimensionnement des zones à bâtir de la commune n'est pas achevé et que la réflexion entre les autorités cantonales et communales est en cours, la communication des choix envisagés par les autorités communales au public à ce stade du processus est susceptible de perturber celui-ci. On peut à cet égard s'inspirer du système comparable prévu par la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration

(LTrans; RS 152.3) qui, à son art. 7 al. 1 let. a, prévoit que le droit d'accès est limité, différé ou refusé, lorsque l'accès à un document officiel est susceptible de porter notablement atteinte au processus de la libre formation de l'opinion ou de la volonté d'une autorité qui est soumise à la présente loi, d'un autre organe législatif ou administratif ou d'une instance judiciaire. De plus, à son art. 8 al. 2, la LTrans stipule que l'accès aux documents officiels n'est autorisé qu'après la décision politique ou administrative dont ils constituent la base. En l'espèce, la "vision communale" doit servir de base à l'élaboration d'un nouveau plan d'affectation. Les services de l'Etat sont habilités à donner leur avis à la Commune afin de limiter les risques liés à la procédure dans le cadre du développement du nouveau plan d'affectation comme le souligne la brochure intitulée "Redimensionnement des zones à bâtir : lignes directrices à l'attention des communes vaudoises" précitée (cf. supra consid. 2c). Les options choisies au niveau communal ne sont pas définitives et dépendent des discussions à venir avec l'autorité cantonale. L'intérêt public au déroulement d'un processus constructif est manifestement prépondérant par rapport à l'intérêt privé des recourantes de connaître aujourd'hui les probables redimensionnements futurs des diverses zones de la Commune d'Arzier-Le Muids. C'est au moment de la mise à l'enquête publique du projet de révision du plan d'affectation abouti au terme des discussions que les recourantes pourront consulter le dossier communal et s'exprimer à son sujet. d) Les recourantes se réfèrent encore à un arrêt de la CDAP (AC.2018.0208 du 18 janvier 2019), qui cite plusieurs extraits de la "vision communale" d'Arzier-Le Muids produite à l'appui de la position de la municipalité à l'encontre du recours en cause. Les recourantes font valoir que la "vision communale" litigieuse a donc été transmise à plusieurs autorités extérieures et que les recourants dans la cause en question ont également eu connaissance dudit document. Les recourantes perdent de vue que, dans le cadre d'une procédure administrative, la consultation du dossier est régie par l'art. 35 LPA-VD, qui dispose que les parties et leurs mandataires peuvent en tout temps consulter le dossier de la procédure (al. 1) et que la LInfo n'est pas applicable à la consultation des dossiers en cours de procédure (al. 2). Ainsi, les parties à la procédure AC.2018.0208 ont eu accès en leur qualité de partie à la "vision communale" produite, mais les tiers que sont les recourantes dans la présente cause ne peuvent prétendre consulter les pièces d'un autre dossier que celui auquel elles sont parties. La demande de consultation de la vision communale présentée par Me Keller aurait pu aboutir si elle avait été présentée dans le cadre des discussions avec le DTE au sujet de la zone réservée cantonale envisagée; cette procédure s'est terminée avec la décision du 6 septembre 2018 et ne fait pas l'objet du présent recours. L'art. 35 al. 1 LPA-VD n'est dès lors d'aucun secours aux recourantes dans le cadre de la procédure diligentée actuellement par la CDAP et les recourantes ne peuvent prétendre à avoir accès à la "vision communale" litigieuse au motif que ce document a été accessible à d'autres dans une procédure distincte.

E. 3

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et au maintien de la décision attaquée. En matière de loi sur l'information, la procédure devant le Tribunal cantonal est gratuite, conformément à l'art. 27 LInfo. L'autorité intimée, qui n'a pas procédé avec l'assistance d'un mandataire professionnel, ne prétend pas à l'allocation de dépens (art. 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD).

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