

# VD\_OMNI GE.2020.0066 vom 8. März 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-03-08, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2020.0066](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2020.0066)

FR: VD\_OMNI GE.2020.0066 du 8 mars 2021

IT: VD\_OMNI GE.2020.0066 del 8 marzo 2021

## Regeste

A. \_\_\_\_\_ /Municipalité d'Aubonne | Révision du Plan général d'affectation (PGA) d'une commune et de son règlement (RPGA). Dans le cadre de la mise à l'enquête publique complémentaire des modifications apportées au projet de PGA et au RPGA, recours d'un administré contre le refus de la Municipalité de lui transmettre plusieurs documents qui avaient été envoyés à l'autorité cantonale compétente pour examen préalablement à la précédente mise à l'enquête publique du projet de PGA et de RPGA. Le recourant fonde sa demande d'accès aux documents litigieux sur le droit à l'information garanti par la LInfo; la Municipalité motive principalement son refus par l'existence d'une procédure administrative en cours qui s'opposerait à l'application de cette loi, conformément aux art. 35 al. 2 LPA-VD et 15 LInfo. En l'occurrence, il convient de constater que la procédure à laquelle il est fait référence dans le cadre de l'art. 35 LPA-VD a débuté en la matière dès la mise à l'enquête publique de la planification envisagée (consid. 3c), de sorte qu'une procédure au sens de la LPA-VD a bien été initiée, à laquelle le recourant a pris part le dernier jour de l'enquête complémentaire; en conséquence, la question de l'accès du recourant aux documents litigieux doit être résolue en application de son droit à consulter le dossier fondé sur les art. 35 et 36 LPA-VD ainsi que sur les dispositions spécifiques à la procédure de planification en matière d'aménagement du territoire, notamment l'art. 4 LAT qui prévoit une information et une participation de la population à l'établissement des plans d'affectation (consid. 3d). Admission du recours dans la mesure où il conserve un objet, annulation de la décision attaquée et renvoi du dossier à la Municipalité afin qu'elle donne accès au recourant au dossier d'enquête, comprenant le dossier de l'enquête principale de 2016.

## Erwägungen

### E. 1

let. c LPA-VD), un dispositif (art. 42 al. 1 let. d LPA-VD), ainsi que l'indication des voies de droit ordinaires ouvertes à son encontre, le délai pour les utiliser et de l'autorité compétente pour en connaître (art. 42 al. 1 let. f LPA-VD). b) En l'occurrence, la lettre de la Municipalité ne respecte pas pleinement ces exigences, en particulier en l'absence de toute indication de la voie de recours. Cela nonobstant, l'autorité intimée a clairement adressé un refus de donner suite à la demande du recourant et a motivé ce refus par l'existence d'une procédure ("opération") en cours. Il convient ainsi d'admettre que l'acte attaqué constitue bien une décision au sens de l'art. 3 LPA-VD. c) Le recours déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 27 al. 3 LInfo, a été interjeté en temps utile, de sorte que l'informalité quant à l'absence d'indication de la voie de droit n'a pas porté à conséquence. Le recours satisfait en outre aux conditions formelles énoncées par l'art. 79 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le

fond.

## **E. 2**

Des intérêts publics prépondérants sont en cause lorsque : a. 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; b. une information serait susceptible de compromettre la sécurité ou l'ordre publics; c. le travail occasionné serait manifestement disproportionné; d. les relations avec d'autres entités publiques seraient perturbées dans une mesure sensible.

## **E. 3**

Sont réputés intérêts privés prépondérants : a. la protection contre une atteinte notable à la sphère privée, sous réserve du consentement de la personne concernée; b. la protection de la personnalité dans des procédures en cours devant les autorités; c. le secret commercial, le secret professionnel ou tout autre secret protégé par la loi.

## **E. 4**

[...]

## **E. 5**

[...] " Art. 17 Refus partiel 1 Le refus de communiquer un renseignement ou un document conformément à l'article 16 ne vaut le cas échéant que pour la partie du renseignement ou du document concerné par cet article et tant que l'intérêt public ou privé prépondérant existe. 2 L'organisme sollicité s'efforce de répondre au moins partiellement à la demande, au besoin en ne communiquant pas ou en masquant les renseignements ou les parties d'un document concernés par l'intérêt public ou privé prépondérant. " Le système de la LInfo met le fardeau de la preuve à la charge de l'autorité, du fait de la présomption en faveur du droit d'accès aux documents officiels (cf. la jurisprudence du Tribunal fédéral en relation avec la loi fédérale sur la transparence, TF 1C\_428/2016 du 27 septembre 2017 consid. 2.3). 3. Tant dans la décision contestée que dans ses écritures, la Municipalité motive principalement son refus par l'existence d'une procédure en cours qui s'opposerait à l'application de la LInfo, conformément à l'art. 35 al. 2 LPA-VD. a) A teneur de l'art. 35 LPA-VD, les parties et leur mandataire peuvent en tout temps consulter le dossier de la procédure (al. 1); la LInfo n'est pas applicable à la consultation des dossiers en cours de procédure (al. 2). En rapport avec cette disposition, l'exposé des motifs et projet de lois (EMPL) sur la procédure administrative précise que la LInfo s'applique à la fourniture de renseignements par l'autorité uniquement hors de toute procédure (cf. EMPL précité, mai 2008, n° 81, p. 27 ad art. 36 du projet de lois). Selon l'art. 13 al. 1 LPA-VD, ont qualité de parties en procédure administrative les personnes susceptibles d'être atteintes par la décision à rendre et qui participent à la procédure (let. a), les personnes ou autorités auxquelles la loi confère la qualité de partie (let. b), les personnes ou autorités qui disposent d'un moyen de droit à l'encontre de la décision attaquée (let. c) et les personnes intervenant dans une procédure d'enquête publique ou de consultation (let. d). b) Jusqu'à l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2018 de la nouvelle modifiant la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), la procédure d'établissement et d'approbation des plans d'affectation communaux était régie par les art. 56 ss de cette loi dans sa précédente version (aLATC). Elle est désormais réglée par les art. 34 ss LATC et 15 ss du règlement du 22 août 2018 sur l'aménagement du territoire (RLAT; BLV 700.11.2). Selon l'ancien droit, la procédure d'adoption des plans d'affectation

communaux prévoyait notamment que tout projet relatif à un plan général ou partiel d'affectation communal ou intercommunal était soumis au service cantonal en charge de l'aménagement du territoire pour examen préalable par la ou les municipalités intéressées avant l'enquête publique; le service examinait le projet en limitant son pouvoir d'examen à la légalité et il faisait part de ses observations à l'autorité qui l'avait établi (art. 56 al. 1 et 2 aLATC). Le plan était ensuite soumis à l'enquête publique pendant une durée de trente jours; durant l'enquête, le dossier comprenant le projet et ses annexes était déposé au greffe municipal de la commune ou des communes intéressées, où le public pouvait en prendre connaissance (art. 57 al. 1 aLATC). Après la fin de l'enquête publique, les opposants pouvaient être entendus par la municipalité lors d'une séance de conciliation (art. 58 al. 1 aLATC). La municipalité établissait à l'intention du conseil de la commune un préavis contenant un résumé des observations et des oppositions ainsi que des propositions de réponse aux oppositions non retirées; le conseil de la commune statuait sur les réponses motivées aux oppositions non retirées en même temps qu'il se prononçait sur l'adoption du plan et du règlement dans un délai de huit mois dès la clôture de l'enquête publique (art. 58 al. 2 et 3 aLATC). Lorsque le conseil de la commune adoptait le projet sans modification susceptible de porter atteinte à des intérêts dignes de protection, le dossier était adressé sans délai par la municipalité au service cantonal en charge de l'aménagement du territoire en vue de son approbation par le département (art. 58 al. 4 aLATC). Si le conseil apportait des modifications plus importantes, celles-ci étaient soumises à une enquête complémentaire de trente jours, après l'examen préalable du service cantonal; les oppositions n'étaient alors recevables que dans la mesure où elles visaient les modifications mises à l'enquête publique; le conseil de la commune adoptait le projet dans un délai de huit mois dès la clôture de l'enquête publique complémentaire (art. 58 al. 5 aLATC). Le département décidait préalablement s'il pouvait approuver le plan et le règlement, l'approuver partiellement ou l'écarter (art. 61 al. 1 aLATC). Il notifiait simultanément à chaque opposant sa décision d'approbation préalable, ainsi que la décision communale sur les oppositions; ces deux décisions étaient susceptibles d'un recours à la CDAP (art. 60 al. 1 et 61 al. 2 aLATC). Le département se prononçait définitivement sur le plan et le règlement si aucun recours n'avait été déposé, respectivement après avoir pris connaissance des arrêts rendus sur recours par la CDAP (art. 61a aLATC). Le nouveau droit prévoit une procédure sensiblement identique. Au terme de l'enquête publique, les opposants sont invités à une séance de conciliation (art. 40 LATC). La municipalité transmet le dossier au conseil communal pour adoption; il est accompagné d'un préavis avec les propositions de réponses aux oppositions et le ou les avis du service cantonal en charge de l'aménagement du territoire (art. 42 al. 1 LATC). Le conseil statue sur les projets de réponses aux oppositions en même temps qu'il se prononce sur le plan (art. 42 al. 2 LATC). 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 (art. 42 al. 3 LATC). Le département approuve le plan adopté par le conseil sous l'angle de la légalité et de sa conformité au plan directeur cantonal; la décision du département et les décisions communales sur les oppositions sont notifiées par écrit à la municipalité et aux opposants; ces décisions sont susceptibles d'un recours à la CDAP; le service cantonal constate l'entrée en vigueur du plan (art. 43 al. 1 à 3 LATC; voir aussi les art. 15 ss RLAT). c) La "procédure" à laquelle il est fait référence dans le cadre de l'art. 35 LPA-VD correspond à la procédure régie par la LPA-VD (GE.2019.0005 du 24 janvier 2020 consid. 3a;

GE.2010.0048 du 7 septembre 2010 consid. 2c); elle ne débute que lorsque les parties peuvent y participer, soit en la matière dès la mise à l'enquête publique de la planification envisagée (cf. art. 13 al. 1 let. d LPA-VD; cf. ég. GE.2019.0005 précité consid. 3a; GE.2013.0217 du 31 décembre 2014 consid. 3b); la ratio legis de l'art. 35 al. 2 LPA-VD est en effet de soumettre la consultation des documents relevant d'un dossier qui fait l'objet d'une procédure administrative en cours aux règles applicables en la matière. Dans un arrêt du 12 janvier 2021 (TF 1C\_367/2020 destiné à publication), le Tribunal fédéral a précisé les documents couverts par une procédure judiciaire dont la consultation pouvait être refusée. Il s'agit des documents qui ont un lien intrinsèque avec la procédure en cours et qui sont établis par l'autorité ou sous son égide (TF 1C\_367/2020 précité consid. 3.5). d) En l'occurrence, la mise à l'enquête publique du projet de PGA a eu lieu du 15 novembre au 15 décembre 2016. Il n'est pas contesté que le recourant n'a pas formé d'opposition dans le cadre de cette procédure. La Municipalité a ensuite adressé son préavis au Conseil communal. Le

## **E. 8**

juillet 2018, le Conseil communal a adopté le projet de PGA et le RPGA. Cette décision n'est toutefois pas encore en force et il ne ressort pas du dossier que l'autorité cantonale compétente ait approuvé cette planification. Des modifications apportées au PGA ont par la suite été soumises au SDT (DGTL), qui a rendu son examen préalable complémentaire le 28 février 2019, puis celles-ci ont fait l'objet d'une enquête publique complémentaire du 13 mars au 14 avril 2020. Le recourant est intervenu à cette occasion, le dernier jour de l'enquête complémentaire et a requis la consultation du dossier d'enquête publique. Cette enquête publique complémentaire a certes été annulée par la suite et l'autorité intimée prévoit qu'une nouvelle enquête publique complémentaire portant sur le même objet soit organisée. Force est toutefois de constater non seulement qu'une procédure au sens de la LPA-VD a bien été initiée mais que le recourant y a pris part. En conséquence, la question de l'accès du recourant aux documents litigieux doit être résolue en application de son droit à consulter le dossier fondé sur les art. 35 et 36 LPA-VD ainsi que sur les dispositions spécifiques à la procédure de planification en matière d'aménagement du territoire. Il convient en conséquence d'annuler la décision contestée et de renvoyer le dossier à la Municipalité afin qu'elle donne accès au recourant au dossier d'enquête, comprenant le dossier de l'enquête principale de 2016. Cette solution apparaît au demeurant conforme à l'art. 4 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) qui prévoit une information et une participation de la population à l'établissement des plans d'affectation (voir à ce sujet en particulier Thierry Largey/Sébastien Fanti, L'obligation de transparence en matière d'aménagement du territoire, le cas des zones réservées, AJP/PJA 2/2021, p. 94 ss). 4. Dans un second moyen, l'autorité intimée fait valoir que les documents en cause ne seraient pas des documents achevés au sens de l'art. 9 LInfo, de sorte qu'ils seraient exclus du droit à l'information garanti par cette loi. Dès lors que le recourant peut se prévaloir de sa qualité de partie à la procédure de planification en cours, il n'y a pas lieu d'examiner plus avant un éventuel droit à la consultation fondé sur la LInfo. 5. a) Le recourant a aussi requis l'accès à un dernier document, à savoir le cahier des charges établi par la Municipalité pour la réalisation technique du projet de PGA par le bureau B.\_\_\_\_\_. A cet égard, la Municipalité a indiqué, le 2 février 2021, qu'elle n'avait pas établi un tel document à l'attention du bureau précité. Le recours est dès lors sans objet sur ce point. b) Le recourant a toutefois modifié ses conclusions à ce sujet, en sollicitant d'autres documents. En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés

et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision. Dans cette mesure, la décision détermine l'objet de la contestation qui peut être déférée en justice par la voie d'un recours (cf. ATF 144 II 359 consid. 4.3; 134 V 418 consid. 5.2.1; 131 V 164 consid. 2.1). Le juge n'entre donc pas en matière, sauf exception, sur des conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation (cf. ATF 144 II 359 consid. 4.3; 134 V 418 consid. 5.2.1; arrêt TF 2C\_53/2017 du 21 juillet 2017 consid. 5.1). L'objet du litige peut être réduit par rapport à l'objet de la contestation. Il ne peut en revanche en principe s'étendre au-delà de celui-ci (cf. ATF 144 II 359 consid. 4.3; 136 II 457 consid. 4.2; 136 II 165 consid. 5). Le Tribunal cantonal ne peut donc pas se prononcer en dehors de l'objet de la contestation et il n'a pas à traiter les conclusions qui sortent du cadre fixé par la décision attaquée (cf. art. 79 al. 1 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD: PS.2020.0067 du 15 janvier 2021 et les références citées). La décision attaquée ne se prononce pas sur les documents nouvellement sollicités par le recourant. Les conclusions prises par le recourant à cet égard excèdent ainsi l'objet du litige et sont irrecevables. 6. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis dans la mesure où il conserve un objet et le dossier renvoyé à l'autorité intimée pour nouvelle décision au sens des considérants. Le présent arrêt est rendu sans frais (art. 49 LPA-VD et art. 27 al. 1 LInfo). Le recourant ayant procédé sans le concours d'un mandataire professionnel, il n'y a pas lieu de lui octroyer 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.