

VD_OMNI GE.2021.0227 vom 3. Mai 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-05-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2021.0227

FR: VD_OMNI GE.2021.0227 du 3 mai 2022

IT: VD_OMNI GE.2021.0227 del 3 maggio 2022

Regeste

A. _____/Municipalité de Vully-les-Lacs | Refus d'une municipalité de communiquer à un propriétaire l'avant-projet de plan d'affectation communal soumis à la DGTL dans le cadre de l'examen préliminaire (art. 36 al. 1, 2ème phrase, LATC). Si ce document doit être considéré comme un "document officiel" au sens de l'art. 9 al. 1 LInfo, la communication à ce stade des choix envisagés par les autorités communales au public est susceptible de perturber le processus de décision relatif à la révision du plan d'affectation communal, ce qui constitue une exception expressément réservée par l'art. 16 al. 1 let. a LInfo. C'est au moment de la mise à l'enquête publique du projet de révision du plan d'affectation communal arrêté au terme des discussions avec la DGTL que le recourant pourra consulter le dossier communal et s'exprimer à cet égard. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

Déposé en temps utile, le recours satisfait par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. en particulier art. 79 al. 1, 95 et 99 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative – LPA-VD; BLV 173.36 –, applicable par renvoi de l'art. 27 al. 3 LInfo), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Le litige porte sur le refus de l'autorité intimée de donner accès au recourant à l'avant-projet de plan d'affectation communal soumis en novembre 2020 à la DGTL.

E. 2.2

et les références citées). b) En l'espèce, l'autorité intimée a invoqué des "intérêts prépondérants" au sens de l'art. 16 LInfo, pour refuser de transmettre au recourant l'avant-projet de plan d'affectation communal demandé. Elle n'a donné aucune autre précision à ce stade. Ce n'est que dans le cadre de son mémoire de réponse qu'elle a spécifié les "intérêts prépondérants" en question, relevant en particulier qu'il y avait "un intérêt public prépondérant à ce que les documents intermédiaires élaborés en vue d'une enquête publique portant sur un PACom n'aient pas à être transmis à tout propriétaire qui le solliciterait". Elle a ajouté en outre que l'avant-projet de plan d'affectation communal ne pouvait pas être considéré comme un "document achevé" au sens de l'art. 9 LInfo. Il convient donc d'admettre avec le recourant que la motivation figurant dans la décision attaquée ne lui permettait pas de comprendre pour quelles raisons précisément l'autorité intimée avait refusé d'accéder favorablement à sa demande et qu'elle était partant insuffisante. Cela étant, cette violation du droit d'être entendu ne saurait conduire à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour qu'elle rende une décision respectant les exigences jurisprudentielles en matière de motivation.

L'occasion a en effet été donnée au recourant de se déterminer sur le mémoire de réponse de l'autorité intimée, qui précisait les motifs qui faisaient obstacle selon elle à la transmission du document demandé. Le fait qu'il n'ait pas saisi cette opportunité et qu'il ait renoncé à déposer une nouvelle écriture n'est pas déterminant. Conformément à la jurisprudence rappelée ci-dessus, le vice constaté doit ainsi être considéré comme réparé, étant précisé que la cour de céans dispose en la matière d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (cf. art. 98 LPA-VD).

E. 3

Sur le plan formel, le recourant se plaint d'une motivation insuffisante. a) La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu tel que garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101) l'obligation pour l'autorité de motiver ses décisions afin que le justiciable puisse les comprendre et exercer ses droits de recours à bon escient. L'autorité doit ainsi mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 143 IV 40 consid. 3.4.3; 141 IV 249 consid. 1.3.1; 139 IV 179 consid. 2.2). Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à ceux qui lui paraissent pertinents (ATF 142 II 154 consid. 4.2; 139 IV 179 consid. 2.2). La motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1). Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1; ATF 135 I 187 consid. 2.2; ATF 126 I 19 consid. 2d/bb). Selon la jurisprudence, sa violation peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1; ATF 135 I 279 consid. 2.6.1; ATF 133 I 201 consid.

E. 4

Sur le fond, le recourant conteste l'existence d'un intérêt prépondérant faisant obstacle à la transmission de l'avant-projet de plan d'affectation communal demandé. a) La LInfo a pour but de garantir la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique (art. 1 al. 1 LInfo). Elle fixe les principes, les règles et les procédures liées à l'information du public et des médias sur l'activité des autorités, s'agissant notamment de l'information transmise d'office par les autorités respectivement de l'information transmise sur demande (art. 1 al. 2 let. a et b LInfo). Elle s'applique aux autorités communales et à leurs administrations, à l'exclusion de leurs fonctions juridictionnelles (art. 2 al. 1 let. e LInfo). b) Concernant les informations transmises sur demande, l'art. 8 LInfo pose le principe selon lequel les renseignements, informations et documents officiels détenus par les organismes soumis à la présente loi sont accessibles au public (al. 1), sous réserve des cas décrits au chapitre IV (art. 15 à 17 LInfo) (al. 2). Aux termes de l'art. 9 al. 1 LInfo, on entend par " document officiel " tout document achevé, quel que soit son support, qui est élaboré ou détenu par les autorités, qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique et qui n'est pas destiné à un usage personnel. Ces conditions sont cumulatives (arrêts GE.2020.0066 du 8 mars 2021 consid. 2b/aa; GE.2019.0085 du 14 juillet 2020 consid. 2b; GE.2018.0105 du 25 juillet 2019 consid. 3a; ég. Exposé de motifs et projet de loi [EMPL] sur l'information, Bulletin du Grand Conseil

[BGC] septembre-octobre 2002, p. 2647 ad art. 9). 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 (arrêts GE.2020.0066 du 8 mars 2021 consid. 2b/aa; GE.2019.0019 du 4 octobre 2019 consid. 2). En revanche, 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 garanti par la LInfo (art. 9 al. 2 LInfo). L'art. 14 du règlement d'application de la LInfo, du 25 septembre 2003 (RLInfo; BLV 170.21.1), précise dans ce cadre que sont des documents internes les notes et courriers échangés entre les membres d'une autorité collégiale, entre ces derniers et leurs collaborateurs ou entre leurs collaborateurs personnels, ainsi que les documents devant permettre la formation de l'opinion et de la décision d'une autorité collégiale. c) S'agissant des " limites " à l'accessibilité des renseignements, informations et documents officiels réservées par l'art. 8 al. 2 LInfo, le chapitre IV de la LInfo (art. 15 à 17) prévoit en particulier ce qui suit: " Art. 16 Intérêts prépondérants 1 Les autorités peuvent à titre exceptionnel décider de ne pas publier ou transmettre des informations, de le faire partiellement ou différer cette publication ou transmission si des intérêts publics ou privés prépondérants s'y opposent. 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. 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. [...] 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. " d) En l'espèce, l'autorité intimée fonde son refus sur deux motifs: elle soutient tout d'abord que l'avant-projet de plan d'affectation communal demandé ne serait pas un "document officiel" au sens de l'art. 9 al. 1 LInfo; elle considère en outre que, quoi qu'il en soit, il y aurait un intérêt public prépondérant à ce que les documents intermédiaires élaborés en vue d'une enquête publique portant sur un plan d'affectation communal ne soient pas transmis à tout propriétaire qui le solliciterait, les municipalités devant pouvoir travailler de manière objective, sans pression extérieure. aa) Les règles sur l'établissement et l'approbation des plans d'affectation communaux sont définies aux art. 34 ss de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), qui ont la teneur suivante: " Art. 34 – Etablissement des plans Les plans sont établis par la municipalité. [...] Art. 36 – Examen préliminaire 1 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. Pendant l'élaboration du plan, la municipalité peut soumettre au service des avant-projets ou des options. 2 Dans un délai de trois mois, le service donne un avis sur la légalité du projet et sur sa conformité

au plan directeur cantonal. 3 Dans les cas de peu d'importance, si aucun intérêt digne de protection n'est atteint, le service peut décider que l'examen préliminaire vaut examen préalable. Art. 37 – Examen préalable 1 Avant de mettre un plan d'affectation à l'enquête publique, la municipalité le soumet au service pour examen préalable. 2 Dans un délai de trois mois, le service donne un avis sur la légalité du projet et sur sa conformité au plan directeur cantonal. Il indique le cas échéant à quelles dispositions légales ou du plan directeur cantonal le projet n'est pas conforme. Art. 38 – Enquête publique 1 Après réception de l'avis du service et éventuelle adaptation, le plan est soumis à l'enquête publique pendant 30 jours. Le dossier est tenu à disposition du public et, dans la mesure du possible, publié en ligne. Avis de ce dépôt est donné par affichage au pilier public et par insertion dans la Feuille des avis officiels du Canton de Vaud. 2 Les propriétaires touchés sont avisés par lettre recommandée, 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. 3 Les oppositions et les observations auxquelles donne lieu le projet sont déposées par écrit au lieu de l'enquête ou postées à l'adresse du greffe municipal durant le délai d'enquête." bb) L'avant-projet de plan d'affectation communal demandé est celui visé par l'art. 36 al. 1, 2^{ème} phrase, LATC. Il ne correspond pas au plan qui sera soumis à l'enquête publique. Au stade de l'examen préliminaire, les options de redimensionnement des zones à bâtir de la commune ne sont pas encore définitivement arrêtées et dépendent des discussions à venir avec les autorités cantonales responsables de l'aménagement du territoire. L'avant-projet en question constitue dans ce cadre une base de travail, qui est susceptible de modifications importantes. Cela ne signifie pas encore qu'il ne puisse pas être considéré comme un document "achevé". Il ne s'agit en effet pas d'une simple ébauche ou d'un brouillon, mais d'un document élaboré avec soin, qui a été transmis à la DGTL, pour qu'elle en prenne connaissance et se positionne sur les propositions formulées, ce qu'elle a fait dans son avis préliminaire du 9 mars 2021. L'avant-projet demandé tombe ainsi sous le coup de la notion de "document officiel" au sens de l'art. 9 al. 1 LInfo (cf. dans ce sens arrêt GE.2019.0034 consid. 2c en relation avec la "vision communal" ou le projet d'intention de l'art. 36 al. 1 LATC). Cela étant, comme la cour de céans l'a relevé s'agissant de la "vision communale" qui intervient au même stade de la procédure d'établissement des plans d'affectations communaux (cf. arrêt GE.2019.0034 du 11 octobre 2019 consid. 2c), la communication des choix envisagés par les autorités communales au public à cette étape est susceptible de perturber le processus de décision relatif à la révision du plan d'affectation communal, ce qui constitue une exception expressément réservée par l'art. 16 al. 2 let. a LInfo. L'intérêt public au déroulement d'un processus constructif est manifestement prépondérant par rapport à l'intérêt privé du recourant à connaître aujourd'hui les probables redimensionnements futurs des diverses zones de la Commune de Vully-les-Lacs et notamment le sort réservé à la parcelle dont il est propriétaire. C'est au moment de la mise à l'enquête publique du projet de révision du plan d'affectation arrêté au terme des discussions avec la DGTL que le recourant pourra consulter le dossier communal et s'exprimer à cet égard. Au regard de ces éléments, l'autorité intimée n'a pas violé le droit, ni abusé de son pouvoir d'appréciation, en refusant de communiquer au recourant l'avant-projet de plan d'affectation communal demandé.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision. L'arrêt sera rendu sans frais, la procédure de recours devant le Tribunal cantonal en matière de loi sur l'information étant gratuite (cf. art. 27 LInfo). L'autorité intimée, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, a droit à des dépens, à la charge

du recourant (cf. art. 55 al. 1 LPA-VD). Ceux-ci seront toutefois réduits pour tenir compte du fait que la décision attaquée ne satisfaisait pas aux exigences jurisprudentielles en matière de motivation. Compte tenu de cet élément, de la nature de la cause et du travail accompli (cf. art. 11 al. 2 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative du 28 avril 2015 – TFJDA; BLV 173.36.5.1), ils seront arrêtés à un montant de 500 francs.

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