Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 134/2010

Arrêt du 28 septembre 2010
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aemisegger et Reeb.
Greffière: Mme Mabillard.

Participants à la procédure
A._____,
B._____,
C._____,
D._____,
représentés par Me Marc-Etienne Favre, avocat,
recourants,

contre

E._____,
F._____,
G._____,
représentés par Me Daniel Guignard, avocat,
intimés,

Conseil général de Bursinel, 1195 Bursinel,
représenté par Me Jean-Michel Henny,
Département de l'économie du canton de Vaud, Service du développement territorial, place de la Riponne 10, 1014 Lausanne.

Objet
Plan de quartier,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 28 janvier 2010.

Faits:

A.
Le lieu-dit "Grands Champs", sur le territoire de la commune de Bursinel, forme un vaste secteur de terres cultivées. Il comprend plusieurs parcelles privées de grandes dimensions, en particulier les parcelles 119 et 117. Il est bordé au sud-est par le quartier "Les Tattes", zone d'habitat individuel qui s'étend jusqu'au lac et comporte une vingtaine de maisons d'habitation, parmi lesquelles celles de E._____, F._____ et G._____.
Selon le plan général d'affectation de la commune, la partie inférieure du secteur "Grands Champs" est qualifiée de "zone à traiter par plan de quartier". L'art. 78 du règlement du plan général d'affectation (ci-après: le RPGA) précise que cette zone a pour but la création d'un ensemble d'habitat individuel non groupé.

Sur mandat de la Municipalité de Bursinel, le bureau X._____ a élaboré sur cette zone le plan de quartier "Grands Champs" qui permet la construction de quatorze bâtiments d'habitation collective. Afin d'éviter toute contradiction entre le plan de quartier et l'art. 78 RPGA, la Municipalité a décidé de modifier la première phrase de cet article et de la libeller ainsi: "La zone à traiter par plan de quartier a pour but la création d'un ensemble d'habitat individuel, collectif ou groupé".

B.
Soumis à l'enquête publique du 3 juin au 3 juillet 2008, le plan de quartier "Grands Champs" et la modification de l'art. 78 RPGA ont suscité de nombreuses oppositions, dont celles de E._____, F._____ et G._____.
Dans sa séance du 10 décembre 2008, le Conseil général de Bursinel a levé les oppositions et adopté le plan de quartier "Grands Champs" ainsi que la modification de l'art. 78 RPGA. Par décision du 21 janvier 2009, le Département cantonal de l'économie a adopté préalablement ces deux objets.
Par arrêt du 28 janvier 2010, le Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal cantonal) a admis le recours de E._____, F._____ et G._____ et annulé les décisions précitées du Département de l'économie et du Conseil général de Bursinel.

C.
Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A._____, B._____, C._____ ainsi que D._____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal cantonal du 28 janvier 2010, subsidiairement de le renvoyer à dite autorité pour complément d'instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants. Ils se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendus ainsi que des principes de l'égalité de traitement et de la garantie de la propriété. Ils font au surplus valoir une constatation inexacte des faits ainsi qu'une mauvaise application du droit fédéral de l'aménagement du territoire.
Le Tribunal cantonal renonce à répondre au recours. Le Conseil général de Bursinel renonce également à déposer des déterminations et s'en remet à justice s'agissant du sort du recours. Les intimés E._____, F._____ et G._____ concluent au rejet du recours, dans la mesure où il est recevable. Les recourants ont répliqué le 30 juin 2010; ils déclarent maintenir les conclusions prises dans leur recours.

Considérant en droit:

1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement sa compétence, respectivement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (art. 29 al. 1 LTF; ATF 135 III 329 consid. 1 p. 331).
Aux termes de l'art. 89 al. 1 LTF, a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b), et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Ces conditions sont cumulatives (ATF 133 II 249 consid. 1.3 p. 252). Sauf fait justificatif valable, celui qui n'a pas participé à la procédure devant l'autorité précédente n'a donc pas qualité pour recourir, indépendamment de l'intérêt qu'il peut avoir à l'annulation ou à la modification du jugement entrepris. Des faits justificatifs se présentent notamment quand l'autorité précédente, pour un motif procédural, dénie à tort à la personne concernée la qualité de partie ou en cas d'erreur ou d'omission de cette même autorité (ATF 134 V 306 consid. 3.3.1 et 4 p. 311 ss; FRANÇOIS BELLANGER, Le recours en matière de droit public, in : Bellanger/Tanquerel [édit.], Les nouveaux recours fédéraux en droit public, 2006, p. 62; BERNHARD WALDMANN, in Basler Kommentar zum BGG, 2008, n. 8 ss ad art. 89). Une exception à l'exigence d'une lésion formelle ("formelle
Beschwer") au sens de l'art. 89 al. 1 let. a LTF existe également lorsque la personne concernée est atteinte pour la première fois par l'arrêt attaqué. Si sa qualité pour agir apparaît seulement en cours de procédure, elle doit en principe être invitée à participer à l'instance (arrêt 1C 176/2007 du 24 janvier 2008 consid. 2.2.2; Isabelle Häner, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, 2000, n. 331 et 333 p. 179; cf. également arrêt 1C 68/2009 du 17 juillet 2009 consid. 3).

2.

A._____, B._____ ainsi que C._____ sont propriétaires des parcelles concernées par le plan d'affectation litigieux (parcelles 114, 117, 118 et 119). Quant à D._____, il est promettant-acquéreur et bénéficiaire d'un droit d'emption sur ces parcelles. Les recourants sont donc particulièrement atteints par l'arrêt attaqué, qui a un effet direct sur l'utilisation de leurs biens-fonds, et ont un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Les conditions de l'art. 89 al. 1 let. b et c LTF sont donc remplies en l'espèce.

3.
Les recourants n'ont toutefois pas pris part à la procédure devant le Tribunal cantonal. Ils font valoir que l'art. 60 de la loi cantonale vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après: la LATC/VD) ne donne la qualité pour recourir contre un plan d'affectation qu'à ceux qui ont formé opposition, ce qui ôterait de facto aux non-opposants la possibilité de participer directement à une éventuelle procédure de recours. Le Tribunal cantonal ne les avait d'ailleurs pas interpellés. De toute façon, même s'ils avaient eu la qualité pour recourir, ils n'auraient eu aucune raison de le faire puisque les décisions litigieuses leur donnaient satisfaction et que la commune les avait informés qu'elle soutiendrait le procès contre les intimés. Ils n'avaient donc aucun intérêt à requérir leur intervention et soutiennent que c'est en toute bonne foi qu'ils n'ont pas participé à l'instance inférieure.

3.1 L'art. 60 LATC/VD prévoit que le département notifie à chaque opposant la décision communale sur son opposition, contre laquelle un recours peut être déposé au Tribunal cantonal. Comme l'indique son intitulé, cette disposition règle la notification des décisions communales sur les oppositions et non point la qualité pour agir contre ces décisions. Elle n'empêche dès lors pas les autres parties à la procédure, notamment les propriétaires fonciers qui n'auraient pas fait opposition, de recourir au Tribunal cantonal.

3.2 Dans leur mémoire de recours, les recourants indiquent qu'ils ont élaboré, avec la commune de Bursinel, le plan de quartier litigieux. En tant que propriétaires des terrains concernés, ils ont ainsi participé à la procédure relative à la modification de l'affectation de la zone. Ils n'ont toutefois pas été touchés par les décisions du Conseil général de Bursinel du 10 décembre 2008 et du Département cantonal de l'économie du 21 janvier 2009, puisqu'elles adoptaient le plan de quartier proposé. Ils n'avaient donc effectivement, comme ils l'allèguent, aucun motif d'attaquer ces décisions ou d'intervenir dans la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. Ils ont été pour la première fois atteints dans leurs intérêts par l'arrêt attaqué, qui, en annulant les décisions précitées, a refusé l'approbation du plan de quartier. Le cas particulier ne peut dès lors pas être assimilé à celui où la personne concernée avait volontairement renoncé à participer à la procédure devant l'autorité précédente parce qu'une autre avait agi à sa place dans le sens qu'elle souhaitait (cf. arrêt 8C 982/2008 du 2 avril 2009 consid. 1 et les références). Avant l'issue du recours interjeté par les intimés devant le Tribunal cantonal, les recourants
n'avaient manifestement pas d'intérêt à agir; d'autre part, comme le Tribunal cantonal ne les a pas interpellés, on ne peut pas considérer qu'ils ont volontairement renoncé à participer à la procédure. La qualité pour recourir doit par conséquent leur être reconnue également sous l'angle de l'art. 89 al. 1 let. a LTF, puisqu'ils se plaignent justement d'une violation de leur droit d'être entendus du fait qu'ils n'ont pas pu participer à l'instance (cf. consid. 4 ci-dessous), sans qu'une quelconque faute ne puisse leur être reprochée à cet égard.

3.3 Il résulte de ce qui précède qu'il n'est pas nécessaire de donner suite aux réquisitions de preuves présentées par les intimés, lesquelles tendent pour l'essentiel à démontrer que les recourants étaient au courant de l'existence de la procédure cantonale de recours et avaient sciemment renoncé à y participer.

4.
Les recourants se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendus. Ils reprochent aux juges cantonaux de ne pas les avoir appelés en cause, alors qu'il était, à leur avis, indispensable de les associer pleinement à la procédure et de leur notifier l'arrêt attaqué. Ils auraient pu ainsi s'exprimer sur certains éléments de fait retenus par les juges cantonaux et qu'ils estiment inexacts.

4.1 Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend notamment le droit pour les parties à une procédure d'être informées et de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision

ne soit prise touchant leur situation juridique, d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valablement offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influer sur la décision à rendre (ATF 133 I 270 consid. 3.1 p. 277; 132 II 485 consid. 3.2 p. 494; 127 I 54 consid. 2b p. 56).

4.2 Comme il a été vu au consid. 3.2 ci-dessus, les recourants ont été atteints par l'arrêt attaqué qui annule les décisions du Conseil général de Bursinel et du Département cantonal de l'économie approuvant le plan de quartier qu'ils avaient élaboré. Dès lors, en omettant de donner aux intéressés l'occasion de s'exprimer avant de rendre une décision qui affecte leur situation juridique, le Tribunal cantonal a violé leur droit d'être entendus. On peut relever à cet égard que le canton de Vaud connaît l'appel en cause en procédure administrative. Aux termes de l'art. 14 de la loi cantonale vaudoise sur la procédure administrative (ci-après: LPA/VD), l'autorité peut, d'office ou sur requête, appeler en cause ou autoriser l'intervention de personnes qui pourraient avoir qualité de partie au sens de l'art. 13. Tel est notamment le cas des personnes susceptibles d'être atteintes par la décision à rendre et qui participent à la procédure (art. 13 al. 1 let. a LPA/VD). L'institution de l'appel en cause a justement pour but de sauvegarder le droit d'être entendus des personnes qui ne sont pas initialement parties à la procédure (cf. Pierre Moor, Droit administratif, 2ème éd., 2002, volume II, p. 254; Isabelle Häner, op. cit., n. 331 et
333 p. 179). Dans le cas particulier, si elle avait procédé d'office à l'appel en cause des recourants, la Cour cantonale aurait ainsi pu leur permettre de faire valoir leurs droits en cours de procédure, avant de rendre une décision qui leur est défavorable.

4.3 Lorsqu'une garantie procédurale n'a pas été respectée, il convient autant que possible de remettre la personne lésée dans la situation qui aurait été la sienne si l'exigence en cause n'avait pas été méconnue. S'agissant d'une violation du droit d'être entendu, la réparation consiste en l'espèce à renvoyer le dossier à l'autorité intimée pour qu'elle rende une nouvelle décision après avoir appelé en cause les recourants, leur donnant ainsi l'occasion de s'exprimer.

5.
Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours, sans qu'il y ait lieu d'examiner les griefs des recourants sur le fond. L'arrêt attaqué doit être annulé et l'affaire renvoyée au Tribunal cantonal pour nouvelle décision prise à l'issue d'une procédure respectant les garanties de l'art. 29 al. 2 Cst. Les frais judiciaires sont mis à la charge des intimés qui succombent (art. 66 al. 1 et 5 LTF). Ils verseront en outre une indemnité de dépens aux recourants qui ont eu recours à un avocat (art. 68 al. 2 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est admis. L'arrêt attaqué est annulé et la cause est renvoyée au Tribunal cantonal pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge des intimés, solidairement entre eux.

3.
Une indemnité de 2'000 fr. est allouée aux recourants à titre de dépens, à la charge des intimés.

4.
Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties et du Conseil général de Bursinel, au Département de l'économie, Service du développement territorial, et au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 28 septembre 2010
Au nom de la Ire Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse
Le Président: La Greffière:

Féraud Mabillard