



## Communications de la Municipalité

Séance du Conseil communal du 9 décembre 2025

**Document distribué lors de la séance du 9 décembre 2025 selon l'information donnée lors des communications orales de la Municipalité**

---

### Service Administration générale

- Avis de droit qui répond aux questions de la participation des membres du Conseil communal, ayant formé opposition à titre personnel, aux discussions et aux votes du préavis municipal sur le PACom ainsi qu'à leur éventuelle participation au sein de la commission ad hoc chargée d'examiner le préavis





**Par courrier électronique uniquement**

Municipalité de Prangins  
Maison de commune  
La Place 2  
1197 Prangins

**Alexandre Kirschmann**

Avocat, DEA en droit des nouvelles technologies  
Spécialiste FSA Droit de la construction et de l'immobilier  
Inscrit au registre cantonal vaudois des avocats

Ligne directe : +41 (0)58 200 33 45  
alexandre.kirschmann@kellerhals-carrard.ch

**Vanessa Benitez**

Avocate, Lic. iur.  
Inscrite au registre cantonal vaudois des avocats

Ligne directe : +41 (0)58 200 33 65  
vanessa.benitez@kellerhals-carrard.ch

Lausanne, le 8 décembre 2025

AKI/BENV/ELLE1245371

**PACCom de Prangins – traitement du préavis municipal par le plénum du Conseil communal - participation des conseillers communaux ayant fait opposition à titre individuel – Avis de droit**

Madame la Syndique,  
Madame et Messieurs les Municipaux,

Cet avis répond aux questions de la participation des membres du Conseil communal, ayant formé opposition à titre personnel, aux discussions et aux votes du préavis municipal sur le PACCom, ainsi qu'à leur éventuelle participation au sein de la commission ad hoc chargée d'examiner le préavis.

La première question a fait l'objet d'un arrêt du 10 avril 2025 de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP) dans la cause AC.2024.0230 qui traitait de l'adoption d'un plan d'affectation appelé « Les Grandes Vignes » sur une seule parcelle du territoire communal de Tartegnin (arrêt en annexe).

Les éléments suivants tirés de l'arrêt peuvent ainsi répondre aux questions posées :

1. S'agissant d'un *Plan d'affectation communal* (PACCom) qui couvre l'entier du territoire communal, les membres qui ont formé opposition à titre personnel n'ont pas besoin de se récuser ni pour les discussions, ni pour les votes au plénum. En effet, il ressort du considérant 2 let. e), que la question de la récusation ne se pose pas, même pour d'éventuels opposants, en cas d'adoption d'un plan d'affectation touchant l'ensemble du territoire communal, puisque chaque conseiller pourrait être touché dans ses intérêts personnels ou matériels par l'objet de la votation.
  
2. En ce qui concerne les travaux de la commission ad hoc, l'arrêt précité, se basant sur la doctrine et le périodique Canton-communes édité par la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC), expose que la question de la récusation (non-participation à la commission ad hoc) se pose s'agissant de l'adoption d'un *plan partiel d'affectation* (PPA) : dès lors que seuls certains citoyens peuvent être touchés directement dans leurs intérêts

personnels ou matériels, la DGAIC préconise que ces derniers se récusent pour l'entier de la procédure, tant au sein de la commission que pour les discussions et le vote du conseil. Ici, la récusation pour les travaux de la commission est citée. Cependant, il s'agit là du cas traitant du conseiller communal ayant fait opposition à un PPA. Lorsque la question traite du PACom – donc du cas du plan couvrant tout le territoire communal - cette précision sur la récusation pour les travaux de la commission n'est pas donnée. Il s'ensuit que la question de la participation par un opposant à titre individuel aux travaux de la commission ad hoc chargée d'examiner le préavis municipal dans la procédure d'adoption d'un PACom n'est pas expressément tranchée dans l'arrêt précité.

3. Cela étant, à notre avis, la question de la récusation doit se poser pour la composition de la commission qui est chargée d'examiner le PACom. En effet, il nous paraît opportun, par crainte que les intérêts personnels des opposants à titre individuel n'interfèrent dans l'efficacité du travail de la commission ad hoc, et afin que ses travaux respectent l'exigence d'impartialité nécessaire en la matière, que la commission ad hoc ne soit composée que de membres qui n'ont pas fait opposition à titre individuel au PACom.

Nous demeurons naturellement à disposition pour tout éventuel complément ou éclaircissement qui vous serait utile et vous adressons, Madame la Syndique, Madame et Messieurs les Municipaux, nos meilleurs messages.



Alexandre Kirschmann, av.



Vanessa Benitez, av.

Annexe : ment.



aperçu avant l'impression

N° affaire: AC.2024.0230

Autorité: CDAP, 10.04.2025

Date

décision:

Juge: ABR

Greffier:

Publication

(revue

juridique):

Ref. TF:

Nom des parties contenant: A.\_\_\_\_\_ / CONSEIL GÉNÉRAL DE TARTEGNIN, Direction générale du territoire et du logement, B.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_, D.\_\_\_\_\_, E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_, PATRIMOINE SUISSE  
Section vaudoise

COMPÉTENCE RATIONE MATERIAE  
ACCÈS À UN TRIBUNAL  
ÉCHANGE DE VUES  
PLAN D'AFFECTATION  
PLAN D'AFFECTATION SPÉCIAL  
REJET DE LA DEMANDE  
RÉCUSATION  
OPPOSITION(PROCÉDURE)  
ASSEMBLÉE COMMUNALE

Cst-29a  
Cst-29-1  
LATC-42  
LATC-43-2 (01.09.2018)  
LAT-33-2  
LC-145  
LC-40j  
LPA-VD-10  
LPA-VD-9  
LPA-VD-92-1  
ROTC-34

## Résumé contenant:

Un recours est ouvert à la CDAP contre la décision d'un conseil communal/général refusant l'adoption d'un plan d'affectation. Dans ce cas, la CDAP est également compétente pour statuer sur le grief de récusation des membres du conseil sans qu'un échange de vues ne soit nécessaire avec le Conseil d'Etat sur ce point (c. 1). La demande de récusation doit être déposée dès la connaissance du motif de récusation. L'art. 40j al. 1 LC impose en principe la récusation d'un membre du conseil général d'une commune, dans la procédure d'adoption d'un plan partiel d'affectation (plan spécial) selon l'art. 42 LATC, quand ce membre du conseil a formé opposition à titre personnel lors de l'enquête publique, que ce conseiller soit ou non propriétaire d'une parcelle située à l'intérieur du périmètre du plan d'affectation concerné. Le présent arrêt a fait l'objet d'une procédure de coordination au sens de l'art. 34 ROTC (c. 2).



# TRIBUNAL CANTONAL

## COUR DE DROIT ADMINISTRATIF ET PUBLIC

### Arrêt du 10 avril 2025

**Composition**

*Mme Annick Borda, présidente; Mme Imogen Billotte et M. André Jomini, juges.*

**Recourante**

**A.**\_\_\_\_\_, à \*\*\*\*\*\*, représentée par Me Matthieu CARREL, avocat à Lausanne,

**Autorité intimée**

**Conseil général de Tartegnin**, à Tartegnin, représenté par Me Yasmine SÖZERMAN, avocate à Lausanne,

**Autorité concernée**

**Direction générale du territoire et du logement (DGTL)**, à Lausanne,

**Opposants**

1. **B.**\_\_\_\_\_, à \*\*\*\*\*,
2. **Patrimoine Suisse – section vaudoise**, à La Tour-de-Peilz,
3. **C.**\_\_\_\_\_, à \*\*\*\*\*,
4. **D.**\_\_\_\_\_, à \*\*\*\*\*,
5. **E.**\_\_\_\_\_, à \*\*\*\*\*,
6. **F.**\_\_\_\_\_, à \*\*\*\*\*,

les opposants 3 à 6 étant représentés par Me Marc-Olivier BESSE, avocat à Lausanne.

**Objet**

plan d'affectation

Recours A.\_\_\_\_\_ c/ décision du Conseil général de Tartegnin du 27 juin 2024 refusant le préavis municipal n° 06/2024 relatif à l'adoption du plan d'affectation "Les Grandes Vignes" et son règlement (parcelle n° 293)

#### **Vu les faits suivants:**

A. La société A.\_\_\_\_\_, dont le siège est à \*\*\*\*\*\*, a notamment pour but la promotion immobilière, le financement de projets immobiliers et d'entreprises générales. Elle est propriétaire de la parcelle n° 293 de la commune de Tartegnin. D'une surface de 2'667 m<sup>2</sup>, cette parcelle supporte un bâtiment de 146 m<sup>2</sup> implanté à son angle sud-est. Pour le surplus, sa désignation au registre foncier indique qu'elle est couverte de 2'514 m<sup>2</sup> de vignes (celles-ci auraient toutefois été enlevées il y a environ quatre ans), les 7 m<sup>2</sup> restants étant en nature de jardin.

B. Ce bien-fonds se situe en bordure nord du noyau du village historique de Tartegnin et il est actuellement entouré de parcelles construites. Selon le plan des zones de la commune de Tartegnin et son règlement du 17 août 1983, la construction située à l'angle sud-est de cette parcelle est colloquée en zone de village, le solde du bien-fonds étant désigné comme "à occuper par plan spécial".

C. Depuis 2008, diverses démarches ont été entreprises par A.\_\_\_\_\_ , en collaboration avec la Municipalité de Tartegnin (ci-après: la municipalité), pour élaborer un plan spécial sur la parcelle n° 293.

Après plusieurs projets et études n'ayant pas abouti, la municipalité a finalement mis à l'enquête publique, du 4 octobre au 3 novembre 2022, un projet de plan d'affectation "Les Grandes Vignes" et son règlement portant sur toute la zone de la parcelle précitée "à occuper par plan spécial". Ce projet prévoit en bref l'attribution de la moitié sud-est de la parcelle à l'aire de verdure, une aire centrale d'implantation de construction destinée à accueillir une douzaine de logements et une aire d'accès et de circulation se trouvant le long de la limite nord-ouest du bien-fonds.

Le projet de plan d'affectation a fait l'objet de 18 oppositions. Les opposants sont les suivants: G.\_\_\_\_\_ (parcelle n° 53), H.\_\_\_\_\_ (parcelle n° 41), I.\_\_\_\_\_ et J.\_\_\_\_\_ (parcelle n° 159), K.\_\_\_\_\_ et L.\_\_\_\_\_ (parcelle n° 53), C.\_\_\_\_\_ (parcelle n° 205), F.\_\_\_\_\_ et E.\_\_\_\_\_ (parcelle n° 158), M.\_\_\_\_\_ et N.\_\_\_\_\_ (parcelle n° 161), O.\_\_\_\_\_ , P.\_\_\_\_\_ et Q.\_\_\_\_\_ (parcelle n° 161), R.\_\_\_\_\_ et S.\_\_\_\_\_ (parcelle n° 53), Patrimoine suisse – section vaudoise, T.\_\_\_\_\_ et U.\_\_\_\_\_ (parcelle n° 56), D.\_\_\_\_\_ (parcelle 205), V.\_\_\_\_\_ et W.\_\_\_\_\_ (parcelle 55), X.\_\_\_\_\_ et Y.\_\_\_\_\_ (parcelle n° 53), Z.\_\_\_\_\_ et AA.\_\_\_\_\_ (parcelle n° 53), Helvetia Nostra, BB.\_\_\_\_\_ et CC.\_\_\_\_\_ (parcelle n° 291) et, enfin, DD.\_\_\_\_\_ (parcelle n° 79). A l'exception des deux associations à but idéal et de P.\_\_\_\_\_ et O.\_\_\_\_\_, qui ne sont plus domiciliées à Tartegnin (depuis le 4 février 2023, respectivement le 1<sup>er</sup> juin 2024), tous les opposants résident sur une parcelle voisine du périmètre du plan d'affectation ou dans le proche noyau villageois de Tartegnin.

La municipalité a organisé diverses séances de conciliation avec les opposants dans le courant du mois de février 2024. À l'issue de ces séances, DD.\_\_\_\_\_ a décidé de retirer son opposition le 13 mars 2024.

D. Une commission ad hoc composée de conseillers généraux a été désignée pour traiter la question du plan d'affectation "Les Grandes Vignes" le 14 décembre 2021 déjà. Les membres nommés initialement dans cet organe étaient les suivants: EE.\_\_\_\_\_ , FF.\_\_\_\_\_ , DD.\_\_\_\_\_ , C.\_\_\_\_\_ , GG.\_\_\_\_\_ et, au titre de suppléants, L.\_\_\_\_\_ et J.\_\_\_\_\_ .

Lors de la séance du Conseil général de Tartegnin du 14 mars 2024, son président a relevé que parmi les membres et les suppléants de cette commission se trouvaient plusieurs opposants. La discussion s'est alors engagée autour de la question d'une éventuelle récusation de certains des membres de la commission. À l'issue d'une décision prise à l'unanimité des votants, la récusation de L.\_\_\_\_\_ , J.\_\_\_\_\_ et C.\_\_\_\_\_ a été refusée par le conseil général. EE.\_\_\_\_\_ , FF.\_\_\_\_\_ et GG.\_\_\_\_\_ ont quant à eux démissionné de la commission. Par conséquent, une nouvelle commission ad hoc a été élue par le conseil général dans la composition suivante:

C.\_\_\_\_\_, L.\_\_\_\_\_, J.\_\_\_\_\_, DD.\_\_\_\_\_, HH.\_\_\_\_\_. W.\_\_\_\_\_ a été désignée suppléante.

E. Le 6 mai 2024, la municipalité a élaboré un préavis n° 06/2024 dans lequel elle a prié le Conseil général de Tartegnin de lever les oppositions et d'adopter le plan d'affectation "Les Grandes Vignes" et son règlement. Elle demandait aussi que la municipalité soit autorisée à entreprendre toutes les démarches pour mener ce projet à terme et plaider si nécessaire devant toute instance saisie.

F. Par courriel du 13 mai 2024, le greffe municipal de Tartegnin a informé l'avocat de la société A.\_\_\_\_\_ de la composition de la commission ad hoc nommée le 14 mars 2024.

Le 14 mai 2024, cette société a demandé la récusation des membres de la commission qui s'étaient opposés au plan d'affectation et l'appontement par le bureau du conseil d'une nouvelle commission, sans opposants, à même de traiter l'objet avec l'impartialité requise. Cette lettre précisait que ce devoir de récusation vaudrait également pour tous les opposants lors du traitement en plénum de l'objet.

Le Bureau du Conseil général de Tartegnin a répondu le 2 juin 2024 que la question de la récusation avait déjà été débattue par le conseil le 14 mars 2024 et que celle-ci avait été refusée. En conséquence, le bureau refusait de soumettre à nouveau cette question au conseil et précisait qu'il n'avait pas lui-même le pouvoir de renommer une nouvelle commission.

La commission ad hoc a examiné le préavis municipal n° 06/2024 et rendu son rapport le 12 juin 2024. Elle a recommandé au conseil général de refuser le préavis en question.

La société A.\_\_\_\_\_ a répondu au bureau du conseil le 14 juin 2024, maintenant sa désapprobation. Partant de l'idée que la commission en question avait déjà dû siéger, elle a requis la transmission du rapport rendu par celle-ci sur le préavis municipal concerné.

G. Le Conseil général de Tartegnin s'est prononcé sur le préavis municipal n° 06/2024 dans sa séance du 27 juin 2024 après avoir prononcé le huis clos sur cet objet. Il résulte du procès-verbal de cette séance que le conseil général comporte 48 membres, mais que seuls 42 membres étaient présents. Parmi ceux-ci, on trouve notamment des opposants au projet de plan d'affectation. Dans cette séance, préalablement au vote sur l'adoption du plan d'affectation, les conseillers généraux ont débattu d'une éventuelle récusation des opposants membres du conseil général. La récusation de 15 membres opposants a été refusée par le conseil. La récusation de DD.\_\_\_\_\_, préalablement opposant, a également été refusée. Au final, sur le fond, le conseil général a refusé d'adopter le nouveau plan d'affectation "Les Grandes Vignes" et son règlement. Il résulte du procès-verbal de cette séance que 35 conseillers ont voté contre le plan, 5 en sa faveur et que 2 se sont abstenus.

H. Par acte du 26 juillet 2024, A.\_\_\_\_\_ (ci-après: la recourante) a déposé un recours à l'encontre de la décision du Conseil général de Tartegnin (ci-après: l'autorité intimée) auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP). Elle a conclu principalement à l'annulation de la décision du conseil général refusant le préavis municipal n° 06/2024 et l'adoption d'un nouveau plan d'affectation "Les Grandes Vignes" et son règlement, le dossier étant envoyé au conseil général pour nouvelle décision dans une composition régulière; elle a subsidiairement conclu à la réforme de

cette décision en ce sens que les oppositions sont levées, le projet de plan d'affectation et son règlement sont adoptés et la municipalité est autorisée à entreprendre toutes les démarches pour mener ce projet à terme et plaider si nécessaire devant toute instance saisie.

La recourante a complété les conclusions de son recours le 23 août 2024 en ce sens que la décision de l'autorité intimée du 27 juin 2024 refusant de prononcer toute récusation relative au traitement du préavis n° 06/2024 était annulée.

Le 5 septembre 2024, la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) s'en est remise à justice s'agissant des griefs relatifs à la loi sur l'aménagement du territoire, précisant qu'elle n'était pas compétente s'agissant des griefs relevant de la loi sur les communes.

L'autorité intimée a déposé sa réponse au recours le 19 septembre 2024 et conclu à l'irrecevabilité partielle de celui-ci, respectivement à son rejet, la décision entreprise étant confirmée.

La recourante a déposé une réplique en date du 30 octobre 2024.

Six opposants sont intervenus dans la présente procédure. B.\_\_\_\_\_ a déposé des déterminations le 2 décembre 2024 et conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. C.\_\_\_\_\_ et D.\_\_\_\_\_, E.\_\_\_\_\_ et F.\_\_\_\_\_, sous la plume du même mandataire, sont intervenus le 2 décembre 2024 et ont conclu au rejet du recours. L'association Patrimoine Suisse – section vaudoise est également intervenue à la procédure le 4 décembre 2024 en précisant toutefois ne pas prendre de conclusions formelles.

La présente affaire a fait l'objet d'une procédure de coordination au sens de l'art. 34 du règlement organique du Tribunal cantonal du 13 novembre 2007 (ROTC; BLV 173.31.1) à laquelle ont participé les juges suivants: François Kart, Danièle Revey, Pascal Langone, Imogen Billotte, André Jomini, Marie-Pierre Bernel et Annick Borda.

#### **Considérant en droit:**

1. a) Il convient d'examiner en premier lieu la recevabilité du recours, en particulier la compétence de la CDAP pour en connaître.

aa) L'art. 33 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) énonce que le droit cantonal prévoit au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la LAT.

En droit vaudois, cette obligation, qui s'impose aux cantons, est concrétisée par l'art. 43 al. 2 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), qui prévoit que la décision du département et les décisions communales sur les oppositions relatives à l'adoption/approbation des plans d'affectations communaux sont susceptibles de recours auprès du Tribunal cantonal. A rigueur de texte et avec la recourante, on pourrait se demander si cette disposition couvre le cas d'espèce puisqu'elle se contente de citer les décisions communales et cantonales relatives à l'adoption et à l'approbation des plans d'affectation, sans mentionner le sort réservé aux décisions de refus d'adopter, respectivement de refus d'approuver une planification.

S'agissant de l'organisation des voies de droit devant le Tribunal fédéral, les plans d'affectation sont régis notamment par l'art. 86 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110; LTF) – et non par l'art. 87 LTF relatif aux actes normatifs (voir arrêt du Tribunal fédéral [TF] 1C\_553/2023 du 10 décembre 2024 consid. 1.2.2). Selon l'art. 86 LTF, les cantons instituent des tribunaux supérieurs qui statuent comme autorités précédant immédiatement le Tribunal fédéral, sauf dans les cas où une autre loi fédérale prévoit qu'une décision d'une autre autorité judiciaire peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral (al. 2). Pour les décisions revêtant un caractère politique prépondérant, les cantons peuvent instituer une autorité autre qu'un tribunal (al. 3).

Sur la base de cet article, les cantons sont donc tenus de prévoir que les décisions administratives soient examinées au moins en dernière instance cantonale par une autorité judiciaire. La possibilité de déroger à la garantie de cet accès au juge (art. 29a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst.; RS 101]) au niveau cantonal est traitée de façon restrictive par le Tribunal fédéral. Il faut que le caractère politique de la décision contestée soit évident et que les éventuels intérêts dignes de protection apparaissent comme secondaires. Une telle dérogation n'entre pas en ligne de compte pour les décisions et plans d'affectation relevant de l'aménagement du territoire et de la construction (TF 1C\_553/2023 du 10 décembre 2024 consid. 1.3; 1C\_537/2018 du 28 mai 2019 consid. 2; Aemisegger, Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, Genève/Zurich/Bâle 2020, N. 11 ad art. 34 LAT).

bb) En vertu de l'art. 92 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître (al. 1). Les décisions du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, en première instance ou sur recours, ne sont pas susceptibles de recours au Tribunal cantonal (al. 2). Quant à l'art. 145 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC; BLV 175.11), son alinéa 1<sup>er</sup> dispose que les décisions prises par le conseil communal ou général, la municipalité ou le préfet revêtant un caractère politique prépondérant, de même que les contestations portant sur des vices de procédure ou d'autres irrégularités susceptibles d'avoir affecté la décision du conseil ou de la municipalité, peuvent faire l'objet d'un recours administratif au Conseil d'Etat.

cc) En l'espèce, la décision du Conseil général a pour effet de mettre fin à la procédure d'adoption du plan d'affectation litigieux. Il s'agit d'une décision finale, qui met fin à la procédure dès lors que le dossier du plan concerné ne sera pas transmis à l'autorité cantonale pour décision. En tant qu'elle porte sur un plan d'affectation, cette décision ne revêt pas un caractère politique prépondérant au sens de la jurisprudence fédérale. Un recours devant une autorité judiciaire de dernière instance cantonale, ce qui exclut le Conseil d'Etat (dont les décisions ne peuvent pas faire l'objet d'un recours devant le Tribunal cantonal – art. 92 al. 2 LPA-VD), doit ainsi nécessairement être ouvert contre la décision litigieuse. En vertu du principe général de l'art. 92 al. 1 LPA-VD, à défaut d'une autre autorité pour en connaître, la décision peut donc être déférée devant le Tribunal cantonal.

Ces considérations reflètent la jurisprudence de la CDAP, qui a déjà eu l'occasion d'entrer en matière au moins à deux reprises dans des configurations analogues, à savoir contre une décision de refus d'adoption d'un plan de quartier par un conseil communal (AC.2002.0119 du 12 décembre 2002 consid. 1, rendu sous l'ancien art. 60a aLATC prévoyant un recours intermédiaire au département et confirmé par le Tribunal fédéral dans son arrêt 1A.16/2003-1P.56/2003 du 9 janvier 2004 consid. 1.2) ainsi que contre le refus

d'une municipalité de poursuivre une procédure de révision d'un plan de quartier (AC.2015.0042 du 26 novembre 2015).

dd) La recourante s'interroge plus spécifiquement sur la compétence de la CDAP pour traiter du grief relatif à la récusation d'une partie des membres du conseil général.

Dans un arrêt AC.2016.0045 du 11 avril 2017, qui a fait l'objet sur ce point d'une procédure de coordination au sens de l'art. 34 du règlement organique du Tribunal cantonal du 13 novembre 2007 (ROTC; BLV 173.31.1), la CDAP a admis sa compétence, et écarté celle du Conseil d'Etat fondée sur l'art. 145 LC, pour statuer sur le grief de récusation de membres d'un conseil communal ou d'une municipalité dans le cadre d'un recours contre une décision relevant de sa compétence au fond. Pour les motifs indiqués dans l'arrêt précité (consid. 2 in fine), il s'ensuit que, conformément à la pratique suivie avant l'entrée en vigueur de la modification de la loi sur les communes du 20 novembre 2012 (cf. notamment AC.2010.0314 du 21 juin 2012; AC.2011.0158 du 7 mai 2012; AC.2005.0235 du 20 novembre 2006) ainsi que dans des arrêts ultérieurs (AC.2017.0052 du 30 juin 2017; AC.2021.0157 du 14 septembre 2022), la CDAP est compétente pour connaître du grief portant sur la contestation de l'impartialité de membres du conseil général pour statuer sur l'adoption du plan d'affectation.

Au bénéfice de ce qui précède, singulièrement au vu du résultat des procédures de coordination menées par la CDAP (voir AC.2016.0045 et AC.2021.0157 précités), il n'y a pas lieu à échange de vues avec le Conseil d'Etat (art. 145 al. 2 LC et 7 al. 2 LPA-VD).

b) Aux termes de l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD, a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée.

La recourante est propriétaire de la parcelle concernée par le périmètre du plan d'affectation. Elle a participé à l'élaboration de celui-ci et n'avait pas de motif d'intervenir dans le cadre de l'enquête relative à ce plan. Il ne fait pas de doute qu'elle dispose d'un intérêt digne de protection à l'admission du recours dès lors que la décision rendue par le conseil général lui est en définitive défavorable. Elle jouit donc de la qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD; voir également AC.2002.0119 précité consid. 1 et la référence citée).

c) Le recours a été déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD) et il respecte les exigences légales de motivation (art. 76, 77 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD).

d) Au vu de ce qui précède, il convient donc d'entrer en matière.

2. a) L'art. 29 al. 1 Cst. dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement.

b) L'art. 9 LPA-VD, qui prévoit les motifs de récusation, a la teneur suivante:

*"Toute personne appelée à rendre ou à préparer une décision ou un jugement doit se récuser:*

- a. si elle a un intérêt personnel dans la cause;
- b. si elle a agi dans la même cause à un autre titre, notamment comme membre d'une autorité, comme conseil d'une partie, comme expert ou comme témoin;

c. si elle est liée par les liens du mariage ou du partenariat enregistré ou fait durablement ménage commun avec une partie, son mandataire ou une personne qui a agi dans la même cause comme membre de l'autorité précédente; la dissolution du mariage ou du partenariat enregistré ne supprime pas le motif de récusation;

d. si elle est parente ou alliée en ligne directe ou, jusqu'au troisième degré inclus, en ligne collatérale avec une partie, son mandataire ou une personne qui a agi dans la même cause comme membre de l'autorité précédente;

e. si elle pourrait apparaître comme prévenue de toute autre manière, notamment en raison d'une amitié étroite ou d'une inimitié personnelle avec une partie ou son mandataire."

Cette disposition n'offre pas de garanties plus étendues que l'art. 29 al. 1 Cst. (cf. TF 2C\_975/2014 du 27 mars 2015 consid. 3.4).

La récusation des membres d'un conseil général ou communal est en outre régie par l'art. 40j LC, qui prévoit ce qui suit:

<sup>1</sup> Un membre du conseil général ou communal ne peut prendre part à une décision ou à une discussion lorsqu'il a un intérêt personnel ou matériel à l'affaire à traiter. Il doit se réuser spontanément ou, à défaut être récusé par un membre du conseil ou par le bureau. Le conseil statue sur la récusation.

<sup>2</sup> Les décisions sur la récusation et sur l'affaire à traiter sont prises à la majorité des membres restants du conseil. Dans ce cas, les articles 15, alinéa 1 et 26, alinéa 1 de la présente loi ne sont pas applicables.

<sup>3</sup> Il est fait mention de la récusation au procès-verbal et sur l'extrait de décision.

<sup>4</sup> Le règlement du conseil peut instituer un registre des intérêts."

c) Sur le plan communal, le règlement du conseil général du 22 janvier 2015 (ci-après: le RCG), à son art. 50 al. 1, reprend textuellement la règle posée à l'art. 40j al. 1 LC.

d) Conformément à l'art. 10 al. 2 LPA-VD, les parties qui souhaitent demander la récusation d'une autorité ou de l'un de ses membres doivent le faire dès la connaissance du motif de récusation (cf. ATF 132 II 485 consid. 4.3).

En l'occurrence, il ressort du dossier que la recourante a été informée le 13 mai 2024 de la composition de la commission du conseil général amenée à se prononcer sur le préavis municipal et qu'elle a requis le 14 mai 2024, à savoir le lendemain, la récusation de certains de ses membres. Le bureau du conseil lui a répondu le 2 juin 2024 qu'il n'entendait pas soumettre cette question à nouveau au vote du conseil. Il se trouve donc que la recourante a demandé immédiatement la récusation, mais que le conseil général n'a pas statué spécialement sur cette demande avant la réponse susmentionnée du bureau, alors que c'est le conseil qui est pourtant compétent selon l'art. 40j al. 1, 3<sup>e</sup> phrase, LC (voir David Equey, La réforme de la loi vaudoise sur les communes, RDAF 2013 I 231 ss, p. 237). La lettre du 2 juin 2024 émanant du bureau n'est donc pas une décision portant sur le bien-fondé de la requête de récusation. Ce n'est que lors de la séance plénière du 27 juin 2024, date à laquelle il a également statué au fond sur le plan d'affectation, que le conseil a débattu de la question de la récusation de certains de ses membres pour finalement y renoncer. A ce sujet, la recourante avait, pour autant que de besoin, requis la récusation de tous les opposants dans sa lettre du 14 mai 2024 pour le traitement du plan d'affectation par le plenum. En conséquence, la demande de récusation formée au stade du recours contre la décision communale respecte le délai précité de l'art. 10 al. 2 LPA-VD, qu'il s'agisse des membres de la commission ou de la composition du conseil général qui a statué.

e) Sur le fond, la jurisprudence du Tribunal fédéral considère (v. arrêt TF 2C\_831/2011 du 30 décembre 2011; dans le même sens pour la jurisprudence cantonale: AC.2015.0164 précité consid. 1;

AC.2014.0400 du 20 mai 2015 consid. 3; AC.2006.0213 du 13 mars 2008 consid. 3) que de manière générale, les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. Contrairement à l'art. 30 al. 1 Cst. (qui ne concerne que les procédures judiciaires), l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose en effet pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation d'autorités gouvernementales, administratives ou de gestion et n'offre pas, dans ce contexte, une garantie équivalente à celle applicable aux tribunaux (cf. TF 2C\_975/2014 du 27 mars 2015 consid. 3.2; 2C\_127/2010 du 15 juillet 2011 consid. 5.2; ATF 125 I 209 consid. 8a). S'agissant des membres des autorités administratives, s'applique cependant le principe d'impartialité, qui fait partie de la garantie d'un traitement équitable; l'essentiel réside alors dans le fait que l'autorité n'a pas de prévention, par exemple en adoptant un comportement antérieur faisant apparaître qu'elle ne sera pas capable de traiter la cause en faisant abstraction des opinions qu'elle a précédemment émises (ATF 138 IV 142 consid. 2.3). Le Tribunal fédéral a ainsi considéré que se trouvaient en situation de récusation les membres d'un exécutif communal qui ont pris part comme jurés à un concours d'architecture et qui doivent ensuite statuer sur un plan d'aménagement fondé sur ce concours: ceux-ci donnaient en effet l'apparence objective de ne plus pouvoir s'écartier, lors de l'appréciation des oppositions au plan d'aménagement des choix pris dans le cadre du concours (ATF 140 I 326 consid. 7.3).

Il résulte de ce qui précède que la portée de l'obligation de se récuser n'est donc pas la même suivant le type d'autorité: pour les autorités administratives, elle peut être réduite selon la nature de la fonction, dans la mesure où l'exercice normal de la compétence en cause implique cette réduction (Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3<sup>ème</sup> éd., ch. 2.2.5.2, p. 27). En ce qui concerne les autorités administratives, la récusation ne touche en principe que les personnes physiques composant les autorités, et non l'autorité en tant que telle (cf. TF 1C\_555/2015 du 30 mars 2016; TF 2C\_305/2011 du 22 août 2011 consid. 2.5; ATF 97 I 860 consid. 4). Le Tribunal fédéral a relevé à cet égard que la récusation doit rester l'exception si l'on ne veut pas vider la procédure et la réglementation de l'administration de son sens. Il a ajouté que tel doit *a fortiori* être le cas lorsque la récusation vise à relever une autorité entière des tâches qui lui sont attribuées par la loi et qu'aucune autre autorité ordinaire ne peut reprendre ses fonctions (ATF 122 II 471 consid. 3b; AC.2015.0164 précité).

En matière de planification, le Tribunal fédéral a jugé qu'un membre de l'exécutif communal devait se récuser dans le processus d'adoption d'un plan d'affectation spécial lorsqu'il était lui-même également président de l'association qui portait le projet (ATF 143 II 588 consid. 3.2). Il en est de même lorsque la procédure de planification concerne une parcelle dont l'épouse du membre de l'exécutif communal est propriétaire. Le Tribunal fédéral retient ici que l'apparence objective de partialité est suffisante pour entraîner la violation du devoir d'impartialité (1P.316/2003 du 14 octobre 2003 consid. 3). Au niveau cantonal, la CDAP a jugé qu'un conseiller communal propriétaire de plusieurs parcelles desservies par le chemin agricole dont la réfection et l'élargissement était litigieux, de surcroît principal bénéficiaire de ces travaux en tant qu'agriculteur utilisateur de ce chemin est tenu de se récuser aussi bien en tant que membre de la commission ad hoc devant se prononcer sur le préavis municipal que dans le cadre de la décision du plénum (AC.2016.0045 du 11 avril 2017 consid. 3b/bb).

Selon la doctrine (David Equey, op. cit., p. 237), il doit y avoir récusation en principe dès que, pour une raison ou une autre, il est plausible que le membre de la municipalité puisse avoir, de par une confusion d'intérêts, une opinion préconçue. Pour le législateur, les motifs de récusation doivent être

admis de manière restrictive, car il doit exister un lien particulièrement évident et direct entre les intérêts d'un conseiller en cause et l'objet soumis aux délibérations du conseil, susceptible de créer un véritable problème pour les tiers concernés, singulièrement au niveau des apparences. L'Exposé des motifs et projet de loi [EMPL] relatif notamment à la modification de la loi sur les communes mentionne notamment comme exemple de cas de récusation, celui du conseiller communal qui aurait formé une opposition contre un plan d'affectation, opposition qui devrait ensuite être levée par le conseil communal (EMPL n° 453, Bulletin du Grand Conseil 2012-2017, Tome 2, Conseil d'Etat, p. 316).

Ainsi, les motifs de récusation doivent être appréciés de manière restrictive, surtout pour les membres d'une assemblée législative. Les membres du conseil communal ou général représentent en effet les opinions des différents électeurs et groupes d'intérêt ou d'influence et ils expriment des prises de position politiques qui alimentent les débats du conseil. Par la nature de son mandat politique, le conseiller communal est appelé à se prononcer sur des objets le concernant et à défendre des positions, à intervenir et faire part de son opinion en fonction de ses connaissances professionnelles, de son expérience et de ses convictions. Il peut arriver que la plupart des conseillers communaux soient concernés par les objets relevant de l'autorité législative au sein de laquelle ils siègent. A titre d'exemple, dans le cas de l'adoption d'un plan général d'affectation, tous les membres du conseil communal ou général seront intéressés à un titre ou à un autre, soit comme habitant, soit comme propriétaire, sans que cela ne remette en principe en question leur capacité à prendre des décisions sur un tel objet. Une éventuelle récusation ne se pose que lorsque l'intérêt personnel ou matériel d'un conseiller dans l'objet à traiter apparaît de nature à créer une situation de conflit d'intérêts, comme l'a relevé la doctrine précitée (David Equey, op. cit. p. 237). Tel peut en particulier être le cas lorsqu'un conseiller communal se trouve partie à une procédure sur laquelle le conseil communal doit se prononcer (cf. par exemple dans ce sens l'art. 68 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210), qui prévoit la récusation obligatoire des membres de l'assemblée générale d'une association pour les décisions relatives à une affaire ou un procès de l'association, lorsqu'ils sont eux-mêmes parties en cause, ou parents ou alliés en ligne directe).

Selon le périodique Canton-communes édité par la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) (Numéro 68 - Juin 2023), la question de la récusation ne se pose pas, même pour d'éventuels opposants, en cas d'adoption d'un plan d'affectation touchant l'ensemble du territoire communal puisque chaque conseiller pourrait être touché dans ses intérêts personnels ou matériels par l'objet de la votation. La question de la récusation est autre en revanche s'agissant de l'adoption d'un plan partiel d'affectation dès lors que seuls certains citoyens peuvent être touchés directement dans leurs intérêts personnels ou matériels. Dans ce cas, la DGAIC préconise que ces derniers se récusent pour l'entier de la procédure, tant au sein de la commission que pour les discussions et le vote du conseil. Il y a motif à récusation notamment lorsqu'un conseiller a formé opposition au projet lors de la mise à l'enquête ou lorsqu'un conseiller a un conjoint ou un proche habitant sous le même toit qui est touché par l'objet (propriétaire, opposant, etc.).

Selon les auteurs Valérie Défago et Pascal Mahon, il convient de faire une distinction en fonction des intérêts défendus par les conseillers communaux dans le cadre du processus d'adoption de la planification. Les organisations disposant d'un droit de recours de droit fédéral ne sont pas soumises à l'obligation de récusation dans la mesure où elles défendent des intérêts publics. Les propriétaires des parcelles situées dans le périmètre du plan qui ont fait opposition sont en revanche concernés par le devoir de récusation dès lors qu'ils sont touchés d'une manière particulière et que leur opposition atteste

d'une prévention. Plus délicate est la question de la récusation des opposants non propriétaires. Le fort lien existant entre exigence d'impartialité et qualité de partie à une procédure plaide toutefois selon ces auteurs dans le sens d'un devoir de récusation. Le retrait d'une opposition n'aurait pas d'effet sur l'obligation de se récuser (Valérie Défago/Pascal Mahon, "Détermination de l'applicabilité des règles d'indépendance et d'impartialité valant pour les autorités administratives à l'activité des députées et députés du Grand Conseil lors de l'adoption du PAC Lavaux", avis de droit du 11 novembre 2021, p. 41).

f) En l'occurrence, la présente procédure porte sur l'adoption d'un plan d'affectation limité à une seule parcelle du territoire communal. Certes, la taille réduite du village de Tartegnin et son faible nombre d'habitants (environ 250) ont pour conséquence de donner une importance proportionnelle plus grande à ce périmètre, qui se situe à proximité de bon nombre de constructions du village. Nombre d'habitants du village pourraient donc être personnellement impactés par les constructions futures autorisées sur la base du plan d'affectation objet du recours. Il n'en demeure pas moins que l'entier du territoire communal n'est pas concerné par le plan et que celui-ci ne concerne qu'une seule parcelle sur un peu plus de 2'500 m<sup>2</sup>. Hormis les deux associations à but idéal et P.\_\_\_\_\_ et O.\_\_\_\_\_, qui ne sont pas domiciliées à Tartegnin, on ne peut exclure d'emblée que tous les autres opposants, qui sont presque tous voisins directs du projet, puissent faire valoir un intérêt digne de protection à ce titre et disposent ainsi de la qualité pour recourir contre le plan litigieux. En formant opposition, les opposants membres du conseil général ont manifesté une prévention particulière contre le plan d'affectation soumis au vote de ce conseil, ce qui interfère avec leur qualité de conseillers. Par leur opposition, ils se sont réservé des droits de partie dans une éventuelle procédure de recours à l'encontre de la décision sur le plan d'affectation. Il n'est dès lors pas conforme aux exigences d'impartialité qu'ils participent à forger la volonté de l'autorité pour rendre une décision contre laquelle ils pourront eux-mêmes recourir en faisant valoir leurs intérêts personnels. S'agissant de DD.\_\_\_\_\_ en revanche, ce constat ne vaut pas dès lors qu'il a finalement retiré son opposition. Il en découle que les membres du conseil général ayant formé opposition au plan auraient dû se récuser dans le cadre de la décision intervenue le 27 juin 2024, ce au regard des art. 40j LC, 9 LPA-VD et 50 al. 1 RCG, à l'exclusion de DD.\_\_\_\_\_ dont l'opposition a été retirée.

Cette question a fait l'objet d'une procédure de coordination de l'art. 34 ROTC. Dans ce cadre, la 1<sup>re</sup> Cour de droit administratif et public a adopté le principe selon lequel l'art. 40j al. 1 LC, qui prévoit qu'"un membre du conseil général ou communal ne peut prendre part à une décision ou à une discussion lorsqu'il a un intérêt personnel ou matériel à l'affaire à traiter", impose en principe la récusation d'un membre du conseil général d'une commune, dans la procédure d'adoption d'un plan partiel d'affectation (plan spécial) selon l'art. 42 LATC, quand ce membre du conseil a formé opposition à titre personnel lors de l'enquête publique (cf. art. 38 LATC), que ce conseiller soit ou non propriétaire d'une parcelle située à l'intérieur du périmètre du plan d'affectation concerné.

Le 27 juin 2024, le conseil général était composé de 48 membres. Selon l'art. 48 RCG, le conseil ne peut délibérer qu'autant que les membres présents forment le tiers du nombre total des membres (voir art. 15 LC). L'art. 50 al. 2 RCG prévoit que cet article n'est pas applicable dans un cas de récusation. La récusation de tous les opposants au plan d'affectation n'aura par conséquent pas d'incidence sur le fonctionnement des autorités communales.

Pour les mêmes motifs, il apparaît que la composition de la commission ad hoc était également irrégulière. Conformément aux art. 35 ss RCG, les membres d'une commission ad hoc sont

chargés d'examiner les propositions de la municipalité (art. 37 RCG). A l'issue de son examen, la commission va ensuite déposer un rapport, qui est destiné au conseil général (art. 39 RCG). Il est ainsi évident que le rapport d'une telle commission, qui est chargée d'étudier et de prendre position sur un objet donné, est susceptible d'avoir un impact particulier sur les autres membres du conseil général, au moment du vote sur cet objet (voir AC.2016.0045 précité consid. 3 b/bb). La récusation des opposants au plan d'affectation aurait donc dû intervenir déjà au stade de la nomination des membres de la commission ad hoc.

Au vu de ce qui précède, la décision de l'autorité intimée a donc été prise dans une composition irrégulière et doit être annulée, le dossier lui étant renvoyé pour nouvelle décision dans une composition régulière.

3. Le recours doit en conséquence être admis et la décision attaquée annulée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres griefs de la recourante.

L'autorité intimée, qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD) supportera les frais du recours (art. 52 LPA-VD *a contrario*) et versera une indemnité à la recourante à titre de dépens (art. 55 LPA-VD). Les opposants désignés sous numéros 3 à 6 ont consulté un avocat. Ils ont contesté le principe de la récusation et succombent également sur ce point; ils n'auront donc pas droit à des dépens.

**Par ces motifs  
la Cour de droit administratif et public  
du Tribunal cantonal  
arrête:**

- I. Le recours est admis.
- II. La décision du Conseil général de Tartegnin du 27 juin 2024 est annulée et la cause lui est renvoyée afin qu'il statue à nouveau dans une composition régulière.
- III. Un émolument de justice de 1'500.- (mille cinq cents) francs est mis à la charge de la Commune de Tartegnin.
- IV. La Commune de Tartegnin versera à la société A. \_\_\_\_\_ une indemnité de 2'000.- (deux mille) francs à titre de dépens.

Lausanne, le 10 avril 2025

La présidente:

**Le présent arrêt est communiqué aux participants à la procédure.**

Il peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral (Tribunal fédéral suisse, 1000 Lausanne 14). Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire à celles des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.