

BGer 1C 102/2019 vom 17. August 2020

Bundesgericht, 2020-08-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_102_2019

FR: TF 1C 102/2019 du 17 août 2020

IT: TF 1C 102/2019 del 17 agosto 2020

Regeste

Plan partiel d'affectation | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants ont pris part à la procédure devant l'instance précédente. En tant que propriétaires de parcelles directement voisines du périmètre du plan partiel d'affectation litigieux, ils sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué qui confirme le caractère constructible de la parcelle n o 117. Ils peuvent ainsi se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué. Ils bénéficient dès lors de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies si bien qu'il convient d'entrer en matière.

E. 2

A titre de mesure d'instruction, les recourants requièrent que l'Office fédéral du développement territorial ARE soit invité à se déterminer sur le recours. L'office fédéral s'étant prononcé par acte du 5 août 2019, cette requête est satisfaite.

E. 3

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF , la partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits qui importent pour le jugement de la cause que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte (art. 97 al. 1 LTF), en particulier en violation de l'interdiction constitutionnelle de l'arbitraire (art. 97 al. 1 LTF ; ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62), ce qu'il lui appartient de démontrer par une argumentation répondant aux exigences de l' art. 42 al. 2 LTF , respectivement de l' art. 106 al. 2 LTF . Dans une première partie de leur écriture, intitulée "Bref rappel des faits", les recourants livrent une série de faits prétendument omis par l'instance précédente et susceptibles, selon eux, d'influencer le sort de la cause; ils demandent au Tribunal fédéral de compléter l'état de fait en conséquence. Les recourants se contentent cependant de livrer en vrac les faits dont ils se prévalent - exposé au demeurant entrecoupé d'aspects juridiques - sans démontrer, au mépris des exigences de l' art. 106 al. 2 LTF , que ceux-ci auraient été ignorés arbitrairement. Dès lors et dans la mesure où les faits allégués s'écartent des constatations cantonales, ceux-ci sont irrecevables.

E. 4

Les recourants soutiennent que la parcelle n o 117 - dont il n'est pas contesté qu'elle se trouve pour l'essentiel hors du territoire constructible, en zone intermédiaire (cf. ATF 123 I 175 consid. 3b/cc p. 184; RUDOLF MUGGLI, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 35 ad art. 18 LAT) - aurait dû être recensée en qualité de SDA. En conséquence, la cour cantonale ne pouvait avaliser le PQ Le Closelet, respectivement l'empiètement de son périmètre sur une nouvelle SDA. Ce faisant, le Tribunal cantonal aurait violé les art. 28, 30 al. 1, 30 al. 1bis et 30 al. 2 de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT; RS 700.1). Ils y voient également une mauvaise application de la mesure F12 du Plan directeur cantonal du canton de Vaud, dans sa 4 ème adaptation (ci-après: PDCn4).

E. 4.1

Les surfaces d'assolement sont des parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (art. 6 al. 2 let. a LAT) et qui doivent être préservées en vertu de l' art. 3 al. 2 let. a LAT . Selon l' art. 26 OAT , elles se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables. Elles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire. Elles sont délimitées en fonction des conditions climatiques (période de végétation, précipitations), des caractéristiques du sol (possibilités de labourer, degrés de fertilité et d'humidité) ainsi que de la configuration du terrain (déclivité, possibilité d'exploitation mécanisée). La nécessité d'assurer une compensation écologique doit également être prise en considération (al. 2). Selon l' art. 26 al. 3 OAT , une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé, cela conformément à l' art. 1 al. 2 let. d LAT. Sur la base des surfaces minimales arrêtées dans le plan sectoriel de la Confédération (art. 29 OAT), les cantons définissent les surfaces d'assolement dans leur plan directeur, dans le cadre de la délimitation des autres parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (art. 28 OAT). Selon l' art. 30 al. 1bis OAT , des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement (let. a) et lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances (let. b). Cette disposition a pour but de tenir compte de la nécessité de maintenir les SDA (art. 15 al. 3 LAT) en durcissant les exigences à satisfaire lorsqu'il est question de recourir à des SDA pour créer des zones à bâtir. Cette disposition s'applique lorsque les cantons disposent de réserves de SDA. Dans le cas contraire, l' art. 30 al. 2 OAT s'applique et empêche en principe un tel classement à moins qu'il soit compensé, exigeant la création de zones réservées afin de garantir durablement la surface d'assolement attribuée à chaque canton (cf. DETEC/ARE, rapport explicatif relatif au projet mis en consultation de révision partielle de l'OAT, août 2013, p. 8). L' art. 30 al. 1bis OAT impose de s'assurer que le sacrifice de SDA pour la création de zones à bâtir est absolument nécessaire du point de vue du canton. L'autorité de planification doit examiner quelles alternatives pourraient raisonnablement entrer en considération (ibid.).

E. 4.2

Le Plan directeur cantonal du canton de Vaud, 4 ème adaptation (PDCn4), approuvée le 31 janvier 2018 par le Conseil fédéral (FF 2018 959) - dont l'application n'est pas contestée par les parties - traite de la question des SDA dans sa mesure F12; il y est notamment rappelé

que la protection des SDA fait l'objet d'un plan sectoriel de la Confédération (ci-après: PSSDA). Le PSSDA, respectivement l'Arrêté du Conseil fédéral du 8 avril 1992 (FF 1992 II 1616), exige du canton de Vaud de garantir une surface minimale d'assolement de 75'800 ha (voir également PDCn4, Mesure F12, p. 295). Les données cantonales sur les SDA ont été révisées à l'occasion de la 1^{ère} adaptation du PDCn, entrée en vigueur en 2011. Depuis lors, les emprises sur les SDA se sont poursuivies de telle sorte que la marge de manoeuvre cantonale par rapport au contingent minimal, alors confortable (environ 750 ha de plus que le quota exigé), a diminué de 110 ha par année en moyenne. Aujourd'hui, le Canton de Vaud se trouve dans une situation critique: à fin 2016, la marge cantonale ne s'élevait plus qu'à 61 ha. S'agissant d'une ressource non renouvelable qui ne peut que diminuer en regard des besoins nécessaires au développement du canton, la marge de manoeuvre cantonale doit être considérée comme quasi inexistante (cf. PDCn4, Mesure F12, p. 295). Concrètement, la mesure F12 relève que toutes les SDA ne sont pas identifiées dans l'inventaire actuel. Afin de garantir en tout temps le contingent et de pouvoir autoriser les projets prévus, le canton doit protéger de nouvelles SDA. Cet objectif sera atteint en recensant des surfaces qui répondent aux critères des SDA mais qui n'ont pas été prises en considération à ce jour, en retrouvant des SDA notamment lors du redimensionnement des zones à bâtir, en procédant à des améliorations de sols dégradés et en révisant l'inventaire cantonal. Lors de la révision des plans d'affectation, les communes dont tout ou partie du territoire est inclus dans les zones climatiques A, B, C, DI-IV de la Confédération conduisent les études permettant d'établir si des surfaces non recensées aujourd'hui dans l'inventaire cantonal semblent répondre a priori aux caractéristiques des SDA. Si ces révisions permettent une extension des zones à bâtir, les communes financent et conduisent à l'échelle de la commune les investigations pédologiques permettant de vérifier si ces surfaces répondent aux critères des nouvelles surfaces d'assolement selon le document "Plan sectoriel des surfaces d'assolement. Aide à la mise en oeuvre, 2006" de l'Office fédéral du développement territorial (PDCn4, Mesure F12, p. 299 s.).

E. 4.3

La cour cantonale a estimé que la carte du Plan directeur régional de Nyon (ci-après: PDRN), sur laquelle notamment se fondaient les recourants, au stade du recours cantonal, était trop imprécise pour déterminer si la parcelle n° 117 devait être considérée comme une SDA. Il était en revanche exact que la carte 4.5 du Plan directeur communal "Contraintes à l'utilisation du sol, inventaire des milieux naturels et construits" définissait la parcelle n° 117 comme une SDA en zone intermédiaire. Au guichet cartographique de l'Etat de Vaud (www.geo.vd.ch), cette parcelle ne figurait en revanche pas à l'inventaire des SDA. La parcelle litigieuse avait été exclue du périmètre des SDA lors de l'adoption du nouveau plan de zones communal, approuvé le 28 juin 1999. L'autorité communale n'était d'ailleurs pas liée par la carte des SDA accompagnant le PDRN, lequel renvoyait du reste à l'inventaire cantonal des SDA. Il en allait de même de la mention dans le Plan directeur communal. Seules les SDA faisant partie de l'inventaire cantonal prévu par l'art. 30 al. 1 OAT et la mesure F12 du PDCn4 nécessitaient une compensation en cas de classement en zone à bâtir. Pour le surplus, faute d'investigation agro-pédologique, on ignorait si la parcelle n° 117 revêtait les qualités nécessaires pour être considérée comme une SDA, de sorte que l'adoption du PQ Le Closelet ne contrevenait pas à la législation fédérale. Compte tenu de la marge de manoeuvre réduite dont jouissait encore le canton de Vaud en matière de SDA, l'instance précédente a reconnu que celui-ci se trouvait dans une situation critique. Pour ce

motif, elle a estimé qu'il convenait néanmoins d'examiner si la collocation en zone à bâtir prévue par le PQ Le Closelet ne risquait pas de contrevenir au principe général de préservation des surfaces d'assolement, dans l'hypothèse où la parcelle n o 117 en revêtirait les caractéristiques pédologiques. La cour cantonale a retenu que d'autres secteurs de la commune pourraient être affectés en zone agricole protégée. La planification cantonale prévoyait par ailleurs que des SDA actuellement affectées à des zones constructibles pourraient être rendues à la zone agricole. Il n'était ainsi pas établi que l'objectif général de préservation des surfaces d'assolement serait mis en péril par l'adoption de la planification litigieuse.

E. 4.4

Les recourants contestent cette appréciation. Ils soutiennent que le contingent de 75'800 ha imposé par le PSSDA serait actuellement déjà entamé, le canton de Vaud ne disposant plus d'aucune marge de manoeuvre. Le PDCn4 indique qu'à la fin de l'année 2016, cette marge s'élevait à 61 ha. Les recourants soulignent que le Service cantonal du développement territorial (SDT) avait précisé que cette marge était réduite à 57 ha, au début 2017, en raison de l'approbation préalable et de la mise en vigueur de certains plans d'affectation. Les recourants estiment par ailleurs que la parcelle n o 117 répondrait à toutes les caractéristiques d'une SDA de qualité I.

E. 4.4.1

A teneur du dossier et à l'examen de l'arrêt attaqué, il faut concéder aux recourants qu'il existe en l'occurrence de nombreux indices plaidant en faveur d'une SDA dans le périmètre du PQ litigieux. Le Tribunal cantonal a certes retenu que la carte du Plan directeur régional de Nyon (PDRN) était trop imprécise pour déterminer si la parcelle n o 117 devait être considérée comme une SDA. La cour cantonale a en revanche constaté que la carte 4.5 du Plan directeur communal définissait la parcelle n o 117 comme une SDA en zone intermédiaire. L'ARE souligne pour sa part que la parcelle est recensée en qualité de SDA sur la carte cantonale des SDA de la région de Nyon de 1992. Quant à la municipalité, celle-ci a relevé que la parcelle en cause avait, lors des modifications du plan de zones communal en 1999, été exclue du périmètre des SDA, au sein duquel elle se trouvait. Il ressort en outre des plans au dossier que la parcelle jouxte, au niveau de sa limite est, la zone agricole communale; l'ARE relève à cet égard que le bien-fonds se situe dans la continuité de SDA classées à l'inventaire. Dans cette configuration particulière et contrairement à ce qu'a retenu la cour cantonale en se fondant sur l'aide à la mise en oeuvre du PSSDA publié en 2006 par l'ARE (en particulier son annexe 3), le fait que la parcelle litigieuse présente une surface inférieure à 1 ha ne permet pas d'exclure sans autre forme d'examen l'existence d'une SDA. De plus, au regard de ces différents éléments, il faut, avec l'ARE, reconnaître qu'il n'est pas exclu que la parcelle n o 117 revête effectivement les qualités d'une SDA au sens du droit fédéral (cf. art. 26 OAT). Or, dans un tel contexte, il appartenait aux autorités inférieures d'instruire d'office si l'affectation nouvelle de l'essentiel de la parcelle n o 117 en zone à bâtir répondait aux conditions d'application des art. 3 al. 2 let. a et 15 al. 3 LAT et des art. 30 ss OAT (cf. BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2 e éd., 2015 n. p. 220 ss; art. 28 de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 [LPA-VD; RS/VD 173.36]). La cour cantonale ne pouvait ainsi nier l'existence d'une SDA en se fondant - comme elle l'a fait - sur l'absence d'investigation agro-pédologique; elle devait au contraire approfondir cette question compte tenu des nombreux indices évoqués ci-dessus et de la situation critique dans laquelle se trouve le

canton de Vaud. La mesure F12 du plan directeur cantonal prévoit d'ailleurs - et notamment - une telle analyse lors du redimensionnement de la zone à bâtir ou encore de la révision de plan d'affectation, lorsque de telles opérations permettent une extension de la zone à bâtir (cf. PDCn4, Mesure F12, p. 299 s.). Il apparaît ainsi que la cour cantonale n'a pas établi les faits pertinents permettant au Tribunal fédéral d'opérer son contrôle (cf. art. 112 al. 1 let. b LTF ; BERNARD CORBOZ, Commentaire de la LTF, 2e éd. 2014 n. 26 ad art, 112 LTF et la référence à l' ATF 135 II 145 consid. 8.2 p. 153), spécialement de vérifier si la décision attaquée répond aux exigences fédérales en matière de préservation des SDA, pour la partie de la parcelle n o 117 dont le PQ prévoit le classement en zone constructible (portion affectée à la zone intermédiaire à hauteur de 4'773 m²). Pour le solde de la parcelle, affecté à la zone de verdure, on peut, avec l'ARE et au regard de la situation du bien-fonds, douter qu'il appartienne à la zone constructible au sens du droit fédéral. Cet aspect n'est toutefois pas déterminant à ce stade, compte tenu des difficultés soulevées par le reste de la parcelle n o 117.

E. 4.4.2

Par ailleurs, comme cela a déjà brièvement été évoqué, le canton de Vaud se trouve dans une situation critique du point de vue de la préservation des SDA; tant le Tribunal cantonal que le service cantonal compétent l'ont reconnu; le PDCn4 parle du reste d'une marge de manoeuvre quasi inexistante, s'agissant du respect du contingent de 75'800 ha exigé par la planification sectorielle fédérale (PSSDA). L'ARE a également émis des doutes quant à la stratégie du canton pour garantir les SDA, dans le cadre de la procédure d'approbation de la dernière adaptation du plan directeur cantonal (cf. rapport d'examen du 16 janvier 2018, p. 19, disponible à l'adresse www.are.admin.ch, consulté le 7 avril 2020). Le Conseil fédéral a néanmoins validé cette stratégie; il n'en a pas moins exigé la remise annuelle d'un rapport détaillant les évolutions intervenues et l'état d'avancement de la mise en oeuvre de cette stratégie (cf. Décision d'approbation du Conseil fédéral du 31 janvier 2018, ch. 15, FF 2018 961), alors que l' art. 9 al. 1 OAT ne l'exige d'ordinaire que tous les quatre ans. Dans ces circonstances, on peut, avec les recourants et compte tenu de l'accroissement régulier des emprises sur les SDA depuis 2011 (cf. PDCn4, mesure F12, p. 295), douter que le canton de Vaud dispose encore d'une réserve suffisante en la matière. Or, de l'existence d'une telle marge de manoeuvre dépend le régime applicable au classement éventuel de SDA en zone à bâtir. Si l' art. 30 al. 1bis OAT, applicable en présence d'une marge de manoeuvre, autorise un tel classement lorsqu'un objectif que le canton estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux SDA (let. a) et lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances (let. b), il n'en va en revanche pas de même en l'absence de réserve: l' art. 30 al. 2 OAT - applicable dans ce cas de figure - empêche par principe le classement à moins qu'il ne soit compensé. Dans ces conditions, si l'instruction complémentaire ordonnée ci-dessus (cf. consid. 4.4.1) devait constater la présence d'une SDA, la cour cantonale devrait également répondre à la question de l'existence ou non d'une réserve cantonale de SDA, notamment par le biais de la production du rapport annuel exigé par le Conseil fédéral.

E. 4.5

Sur le vu de ce qui précède, le grief doit être admis et la cause renvoyée à l'instance précédente. Il lui appartiendra de déterminer si la parcelle n o 117, seule comprise dans le PQ litigieux, revêt les qualités d'une SDA. Dans l'affirmative, l'instance précédente devra établir si le canton dispose encore d'une marge de manoeuvre par rapport au contingent

exigé par le PSSDA et, ceci fait, statuer sur l'admissibilité d'une collocation du bien-fonds concerné en zone constructible par le biais d'un plan de quartier. Cela étant, la Cour de céans relève encore que les propriétaires de la parcelle n o 117 n'ont pas été consultés au stade de la procédure cantonale; dans le cadre de la reprise de l'instruction, ceux-ci devront dès lors également être appelés à se déterminer.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation de l'arrêt attaqué; la cause est renvoyée à la cour cantonale pour nouvelle instruction et décision dans le sens des considérants. Le DTE et la commune ayant agi dans le cadre de leurs attributions officielles, il est statué sans frais (art. 66 al. 1 LTF). La commune versera en revanche des dépens aux recourants, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 et 4 LTF).

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