

BGer 1C_546/2018 vom 26. November 2019

Bundesgericht, 2019-11-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_546_2018

FR: TF 1C_546/2018 du 26 novembre 2019

IT: TF 1C_546/2018 del 26 novembre 2019

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans une cause relevant de l'aménagement du territoire (art. 82 let. a LTF et 34 al. 1 LAT [RS 700]), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants ont pris part à la procédure devant l'instance cantonale; ils sont particulièrement atteints par l'arrêt attaqué et ont un intérêt digne de protection à sa modification, celui-ci confirmant l'affectation d'une parcelle propriété de l'un d'eux et supportant leur maison d'habitation familiale. Ils ont ainsi qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

Les autres conditions de recevabilité sont réunies si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

E. 2

Les recourants se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendus au motif que la cour cantonale n'a pas donné suite à leurs requêtes de diverses mesures d'instruction, à savoir d'une part procéder à une inspection des lieux et, d'autre part, ordonner la production:

- par la commune, du dossier original et complet relatif aux modifications du PGA en tant qu'il concerne la parcelle n° 234 (y compris les préavis municipaux, examens préalables, feuilles d'enquête publique, oppositions, rapports de commission et décisions du législatif communal),
- par le département cantonal, de son dossier original et complet concernant la modification du PGA de 2005-2006 ainsi que de tous les documents originaux et complets (examens préalables, correspondances, plans, etc.) ayant servi à la modification du PGA en tant qu'elle concerne la parcelle n° 234 depuis l'arrêt de la CDAP de 2007,
- par le bureau Urbaplan SA, de ses échanges de correspondance avec la municipalité et le SDT concernant la modification du PGA de 2005-2006, de tous les documents concernant la modification du PGA en tant qu'elle concerne la parcelle n° 234 depuis l'arrêt de la CDAP de 2007, ainsi que de l'échange de correspondance intervenu en 2013 concernant la mention sur le PGA de deux liserés rouges différents munis de deux tampons capsule comportant le même texte mais alignés différemment concernant la parcelle n° 234.

E. 2.1

Tel qu'il est garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. , le droit d'être entendu comprend en particulier le droit pour le justiciable de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos. Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une

appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299 et les références citées). Devant le Tribunal fédéral, les griefs de violation des droits fondamentaux sont soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit alors mentionner les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés; de même, elle doit citer les dispositions du droit cantonal ou communal dont elle se prévaut et démontrer en quoi ces dispositions auraient été appliquées arbitrairement ou d'une autre manière contraire au droit (ATF 136 II 489 consid. 2.8 p. 494).

E. 2.2

Pour ce qui est de l'inspection locale, les recourants expliquent que les pièces au dossier ne traduiraient pas entièrement la réalité du terrain. Ils n'exposent toutefois aucun élément qu'ils souhaiteraient voir pris en considération qui ne se déduirait pas de la lecture des plans. Ils se contentent d'alléguer des généralités sur la nécessité d'une visite sur place pour apprécier la situation, sans expliquer quelles spécificités en la cause justifieraient cette mesure d'instruction. Ainsi, on ne saurait voir une violation de leur droit d'être entendus du fait de l'absence de visite des lieux par la cour cantonale. Pour les mêmes motifs - et parce qu'ils ne font valoir aucune contestation de l'état de fait retenu par la cour cantonale en lien avec la configuration des lieux -, il n'y a pas lieu de donner suite à leur requête d'inspection locale par le Tribunal fédéral.

S'agissant de la production de documents, on peut certes s'attendre à ce que la commune transmette l'ensemble de son dossier concernant la parcelle en cause dans une procédure judiciaire. La commune affirme toutefois que certains des documents que les recourants estiment être manquants n'existeraient pas. A cela s'ajoute qu'il est admissible que la commune retranche du dossier ce que l'on pourrait considérer comme des notes de travail. Il n'y a quoi qu'il en soit pas lieu de déterminer si les documents requis relèvent d'une telle catégorie. En effet, comme on l'exposera ci-dessous, les recourants ne peuvent se prévaloir d'aucune éventuelle garantie donnée - il n'est pas démontré que tel aurait été le cas - quant au sort de leur parcelle dans le cadre des procédures administratives et judiciaires ayant précédé les arrêts cantonaux de 2007 et 2015. Ils ne démontrent ainsi pas que d'éventuels documents manquants y afférents pourraient avoir une incidence sur l'issue de la présente cause.

E. 3

Les recourants font valoir que les faits ont été établis de façon manifestement inexacte dans l'arrêt attaqué. Ils affirment que le PGA est susceptible d'avoir fait l'objet de manipulations, le tracé d'un liseré rouge variant selon eux d'une version du PGA à l'autre. Ils déplorent ainsi l'absence de prise en considération par la cour cantonale de deux versions du PGA différentes qu'ils ont produites devant elle.

E. 3.1

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 . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , la partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte - en particulier en violation de l'interdiction constitutionnelle de l'arbitraire - et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause. Conformément à l'

art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait divergent de celui qui est contenu dans l'acte attaqué. En particulier, le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire (ATF 145 I 26 consid. 1.3 p. 30; 142 III 364 consid. 2.4 p. 368; 139 II 404 consid. 10.1 p. 445).

E. 3.2

Le liseré rouge sur les plans qu'ont produits les recourants devant la cour cantonale délimite la portion de terrain que la commune, à la suite de l'arrêt cantonal de 2007 et avant d'opter - à la demande des recourants - pour une reprise complète de la procédure de modification du PGA, entendait affecter en zone de dégagement. Dans la mesure où, dans l'intervalle, une procédure de planification complète a eu lieu et les décisions d'adoption du plan d'affectation qui s'en sont suivies ont été examinées puis annulées par la cour cantonale en 2015, il importe peu de savoir quelle avait été l'intention première de la commune à la suite de l'arrêt cantonal de 2007. Cette question est par conséquent sans incidence pour l'issue du litige. Au surplus, quoi qu'en disent les recourants, on ne voit pas qu'une légère variation de trait sur des documents de travail finalement sans pertinence soit à même de démontrer ni même rendre vraisemblable une prétendue intention générale des autorités communales de prétexter leurs intérêts.

Il en va de même de l'imprécision d'un élément de fait que les recourants relèvent dans le cadre de leur grief en violation de la LAT et de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1). La divergence, dans les deux décisions d'approbation du plan attaquées (celle de la commune qui évoque 721 m² et celle du département cantonal qui évoque 750 m²), quant à l'énoncé de la surface nouvellement affectée en zone de dégagement n'est pas significative, seuls les plans graphiques pouvant être tenus pour déterminants.

Il n'y a donc pas lieu de modifier l'état de fait de l'arrêt attaqué.

E. 4

Sur le plan de la procédure d'adoption de la planification contestée, les recourants se plaignent d'arbitraire dans l'application des art. 56 à 58 de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 août 2018 (aLATC; RSV 700.11), soit sa teneur en vigueur lorsque la procédure d'adoption du plan était en cours. Les recourants reprochent à la cour cantonale de ne pas avoir tenu pour impérative une reprise de la procédure de planification

ab ovo une fois le dossier retourné aux autorités communales après l'arrêt cantonal de 2015.

E. 4.1.1

Sous réserve des cas visés à l'art. 95 let. c à e LTF, la violation du droit cantonal ou communal ne constitue pas un motif de recours. Il est néanmoins possible de faire valoir que l'application des dispositions cantonales ou communales consacre une violation d'une norme de droit fédéral au sens de l'art. 95 let. a LTF, telle que l'art. 9 Cst. garantissant la protection contre l'arbitraire (ATF 138 V 67 consid. 2.2 p. 69; 134 II 349 consid. 3 p. 351). Appelé à revoir l'application faite d'une norme cantonale ou communale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que

les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat. Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (ATF 140 III 167 consid. 2.1 p. 168; 138 I 305 consid. 4.3 p. 319; 138 III 378 consid. 6.1 p. 379).

Les griefs de violation des droits fondamentaux et des dispositions de droit cantonal sont en outre soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit alors indiquer les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés; de même, elle doit citer les dispositions du droit cantonal dont elle se prévaut et démontrer en quoi ces dispositions auraient été appliquées arbitrairement ou d'une autre manière contraire au droit (cf. ATF 136 II 489 consid. 2.8 p. 494; 133 IV 286 consid. 1.4).

E. 4.1.2

Les art. 56 à 58 aLATC fixent la procédure d'établissement des plans d'affectation. Après l'examen préalable (art. 56 aLATC) et l'enquête publique (art. 57 aLATC), l'art. 58 al. 3 aLATC prévoit que le conseil de la commune statue sur les réponses motivées aux oppositions non retirées en même temps qu'il se prononce sur l'adoption du plan et du règlement dans un délai de huit mois dès la clôture de l'enquête publique. A teneur de l'art. 58 al. 4 aLATC, lorsque le conseil de la commune adopte le projet sans modification susceptible de porter atteinte à des intérêts dignes de protection, le dossier est adressé sans délai par la municipalité au service cantonal en vue de son approbation par le département. Si le conseil apporte des modifications plus importantes, celles-ci sont soumises à une enquête complémentaire de trente jours, après l'examen préalable du service. Les oppositions ne sont alors recevables que dans la mesure où elles visent les modifications mises à l'enquête publique (art. 58 al. 5 aLATC).

E. 4.2

Le dispositif de l'arrêt de renvoi de 2015 a la teneur suivante: "les décisions du Conseil communal de St-Barthélemy du 28 octobre 2013 et du Département de l'intérieur du 20 novembre 2013 adoptant et approuvant respectivement la modification du plan général d'affectation concernant la parcelle n° 234 sont annulées, et le dossier est retourné à l'autorité communale pour statuer à nouveau". En l'occurrence, la cour cantonale a considéré que la portée de cet arrêt de renvoi était que le conseil communal devait se trouver nanti des éléments de fait ou de droit déterminants pour rendre sa décision, ce qui impliquait notamment l'établissement et la transmission par la municipalité d'un préavis. Se référant à l'art. 58 al. 4 et 5 aLATC, les premiers juges ont constaté que ces dispositions garantissaient formellement le respect du droit d'être entendus des recourants en cas de modification du projet postérieurement à l'enquête publique. En outre, aucune modification n'avait été portée au projet en l'espèce, de sorte que la commune n'avait, à raison, pas procédé à une nouvelle enquête publique.

Le dossier contenait en effet déjà les doléances des opposants, particulièrement étayées vu qu'il avait déjà fait l'objet de deux procédures judiciaires devant la CDAP. Les recourants n'expliquent pas quels arguments ils souhaitaient encore exposer qui auraient alors fait défaut dans le dossier que le conseil communal a eu en mains pour statuer. Ils se contentent d'affirmer qu'il fallait reprendre la procédure de planification dans son ensemble. Ce faisant,

ils ne font qu'opposer leur propre vision des choses à la solution retenue par la cour cantonale, sans en démontrer l'arbitraire. La commune relève au demeurant de façon convainquante dans ses déterminations que le renvoi opéré par le dispositif de l'arrêt de 2015 l'invite à

statuer à nouveau, ce qui laisse supposer que la procédure devait être reprise à l'étape de l'art. 58 al. 3 aLATC. A cet égard, les recourants affirment sans fondement que l'admission de leur recours en 2015 résultait de la constatation de graves vices dans la procédure de planification. On constate au contraire que, selon l'arrêt en question, le problème résultait de ce que les autorités communales "n'étaient pas en possession de tous les éléments d'appréciation nécessaires pour statuer en pleine connaissance de cause sur l'opposition des recourants dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation". La CDAP ayant apporté les compléments d'information jugés nécessaires pour statuer, on ne voit pas en quoi le procédé suivi alors par la commune - à savoir l'adoption par la municipalité d'un complément de préavis, la prise en compte des déterminations des recourants sur ce préavis, puis l'adoption du projet qui avait été mis à l'enquête publique avant le recours devant la CDAP - serait entaché d'arbitraire.

Le grief est par conséquent mal fondé.

E. 5

Les recourants font valoir que l'arrêt attaqué viole les art. 2 al. 3 et 33 al. 3 LAT, ainsi que les art. 3 et 30 OAT, au motif que la cour cantonale n'aurait pas procédé à une pesée complète et consciencieuse des intérêts en présence. Ils considèrent que la partie de leur terrain affectée jusqu'alors en zone agricole - y compris la portion en nature de pré-champs supportant les parcs à poules, le poulailler et la bergerie - devrait être entièrement classée en zone de dégagement.

E. 5.1

L'art. 2 al. 3 LAT prévoit que les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Dans ce contexte, les autorités sont tenues de peser les intérêts en présence (art. 3 OAT).

Parmi les principes régissant l'aménagement du territoire, l'art. 3 al. 2 let. a LAT prévoit que, le paysage devant être préservé, il convient notamment de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier les surfaces d'assolement. Les surfaces d'assolement font partie du territoire qui se prête à l'agriculture; 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 (art. 26 al. 1 OAT). La Confédération a adopté un plan sectoriel au sens de l'art. 13 al. 1 LAT définissant la surface totale minimale d'assolement du territoire suisse et sa répartition entre les cantons (art. 29 OAT ; DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE, OFFICE FÉDÉRAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE, OFFICE FÉDÉRAL DE L'AGRICULTURE, Plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) : surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons; FF 1992 II 1616). Les cantons veillent à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zone agricole (art. 30 al. 1 OAT) et s'assurent que leur part de la surface totale minimale d'assolement soit garantie de façon durable (art. 30 al. 2 OAT). L'art. 30 al. 1bis OAT entré en vigueur le

1er mai 2014 précise que les 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).

E. 5.2

L'arrêt de la CDAP du 29 juillet 2015 constatait que le conseil communal, lorsqu'il avait maintenu le terrain litigieux en zone agricole, n'avait pas été en possession de tous les éléments d'appréciation nécessaires pour statuer en pleine connaissance de cause sur l'opposition des intéressés. Tel était le cas à trois égards. Tout d'abord, conformément aux déterminations présentées par le SDT en décembre 2014, les terrains affectés en zone de dégagement telle que celle-ci était prévue par le règlement communal pouvaient être comptabilisés comme surface d'assolement (SDA), de sorte que l'objectif de préservation des SDA ne s'opposait pas à cette éventuelle nouvelle affectation. Ensuite, le principe de la sécurité du droit ne s'opposait pas à un éventuel changement d'affectation, dès lors que la procédure en cours n'était que le prolongement de la dernière révision de la planification, désormais en vigueur - excepté pour les parcelles qui, comme celle en cause, demeuraient litigieuses -. Enfin, l'objectif de légalisation de certaines constructions illicites n'était pas par principe un obstacle à l'adoption d'une nouvelle affectation de la parcelle.

En dépit de cet arrêt cantonal, une fois le dossier reçu en retour, la commune a persisté dans le refus de classer la partie litigieuse de la parcelle n° 234 en zone de dégagement. S'agissant des SDA, le SDT, consulté nouvellement par la commune, indiquait désormais que, "en raison des nombreux aménagements et constructions qu'elle autorise, la zone de dégagement se traduirait par une perte de la part cantonale des SDA (emprise sur les SDA)". La commune a fait sienne cette appréciation. Puis la cour cantonale a constaté que la décision attaquée établissait de façon satisfaisante les intérêts prépondérants en cause, dont notamment la préservation des SDA, et a jugé le pesée des intérêts opérée par la commune conforme à l' art. 3 OAT .

Aussi, le SDT - et à sa suite la commune, le département cantonal et la CDAP - a-t-il dressé des constats contradictoires en 2014 et 2016 quant à la compatibilité de la zone de dégagement avec la préservation des SDA. Jugeant tout d'abord, sans explication particulière, que les zones de dégagement étaient comptabilisées comme SDA, les autorités cantonales ont par la suite considéré qu'un terrain affecté comme tel serait soustrait des SDA. Le SDT fait désormais valoir à cet égard une erreur de plume. Se préoccupant uniquement de savoir si la commune avait pris en considération tous les éléments pertinents pour statuer, l'arrêt attaqué ne discute pas vraiment cette problématique. Les recourants ne le font pas non plus. Ils fondent l'essentiel de leur argumentation sur l'idée que le Conseil communal ne disposait pas de toutes les informations nécessaires pour statuer sur le sort de leur parcelle. Or on peut présumer que l'arrêt de 2015 figurait au dossier parvenu aux membres du Conseil communal, de sorte que ceux-ci ont pu prendre connaissance des éléments mis en avant par la cour cantonale à cette occasion.

Les recourants, sans se référer expressément au principe de la bonne foi, entendent tirer avantage de la contradiction relevée ci-dessus, en particulier de la première constatation de la CDAP en 2015 selon laquelle les zones de dégagement peuvent comprendre des SDA, ainsi que d'autres observations formulées par la cour cantonale dans l'arrêt de 2007. La cour

cantonale ayant retourné le dossier à la commune pour reprise de la procédure sans instruction particulière, en attirant simplement l'attention du planificateur communal sur des éléments jusqu'alors non pris en considération, on ne saurait déduire une quelconque garantie donnée aux recourants sur le sort de leur parcelle ni sur la compatibilité entre la zone de dégagement et la préservation des SDA. A cet égard, on rappelle qu'il s'agit de décisions de renvoi qui étaient a priori encore susceptibles de recours devant le Tribunal fédéral dans le cadre de la présente procédure (art. 90 ss LTF). Quoi qu'il en soit, on ne voit pas quelles dispositions irréversibles les recourants auraient prises sur la base de l'appréciation des autorités en 2014-2015 quant à la compatibilité de la zone de dégagement avec les SDA, les constructions sises sur le terrain litigieux ayant été érigées avant les débuts de la procédure de modification du PGA. Il n'est donc pas question de faire application en l'espèce du principe de la bonne foi.

Il est constant que la portion litigieuse du terrain des recourants est actuellement comptabilisée comme surface d'assolement. L' art. 30 al. 1bis OAT limite de façon stricte le classement en zone à bâtir des SDA en vertu de conditions qui ne sont a priori pas réalisées et dont il n'est pas allégué que tel soit le cas. On comprend de la position des recourants qu'ils considèrent, en se basant sur les appréciations de la cour cantonale et du SDT exprimées respectivement en 2015 et 2014 et modifiées depuis, que le classement en zone de dégagement ne serait pas un classement en zone à bâtir. Cela étant, la réponse à cette question n'est pas décisive. En effet, l' art. 30 al. 1 OAT prescrit que les SDA doivent être affectées en zone agricole. La solution qu'entendent obtenir les recourants, à savoir un classement en zone de dégagement, serait donc en tout état contraire à cette disposition, quoi qu'aient pu en dire le SDT et la CDAP il y a quelques années. On ne saurait par conséquent considérer que les autorités ont mal soupesé les intérêts en cause, le droit fédéral prescrivant expressément d'affecter les SDA en zone agricole. Au contraire des intérêts opposés, privés notamment - en particulier celui de recourants à voir le terrain classé en une affectation présentant une certaine cohérence avec les constructions existantes -, l'intérêt au classement des SDA en zone agricole n'est ainsi pas sujet à appréciation mais bien une obligation ne souffrant d'exceptions qu'à des conditions strictes. Il s'ensuit qu'une affectation en une autre zone que la zone agricole - même à supposer que cette autre zone puisse être considérée comme non constructible - serait manifestement contraire au droit fédéral (art. 30 al. 1 OAT).

Le grief est par conséquent mal fondé.

E. 6

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté aux frais de ses auteurs, qui succombent (art. 66 al. 1 LTF). Bien que représentée par un mandataire professionnel, la commune ne peut prétendre à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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