

BGer 1C_69/2023 vom 26. April 2024

Bundesgericht, 2024-04-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_69_2023

FR: TF 1C_69/2023 du 26 avril 2024

IT: TF 1C_69/2023 del 26 aprile 2024

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), 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. Le recourant a pris part à la procédure devant l'instance cantonale; il est particulièrement atteint par l'arrêt attaqué et dispose d'un intérêt digne de protection à sa modification, celui-ci confirmant l'affectation d'une partie de la parcelle dont il est propriétaire en zone viticole protégée. Il jouit ainsi de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

E. 2

Le recourant estime que l'instance précédente aurait violé l' art. 33 al. 3 let. b LAT . Selon lui, le Tribunal cantonal se serait borné "à confirmer que la pesée d'intérêts exigée [avait] bien eu lieu"; il n'aurait pas "réellement contrôlé si la mesure contestée était juste et adéquate", mais se serait "limité à procéder à un contrôle d'aptitude de la mesure et à une confirmation d'une pesée des intérêts antérieure, sans y procéder lui-même", restreignant ainsi à l'excès sa cognition.

E. 2.1

L' art. 33 LAT impose aux cantons d'instituer une protection juridique, en matière de plans d'affectation, et de prévoir qu'une autorité de recours au moins ait un libre examen (art. 33 al. 3 let. b LAT). Ce libre examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité.

L'autorité doit vérifier que la planification contestée devant elle est juste et adéquate (arrêts 1C_288/2022 du 9 octobre 2023 consid. 2.2.2; 1C_548/2021 du 24 février 2023 consid. 5.1).

E. 2.2

Si la cour cantonale a certes fait sienne la pondération opérée par l'instance inférieure, elle ne s'en est pas moins livrée préalablement à son contrôle: après avoir apprécié sur place la situation, lors de l'inspection locale, l'instance précédente a procédé à sa propre pesée des intérêts, détaillant les différents éléments qui l'ont conduite à confirmer la décision du département du 16 novembre 2020 (cf. arrêt attaqué, consid. 7a). Une telle manière de procéder ne viole pas le droit; au contraire, elle découle de la retenue dont doit faire preuve l'instance de recours lorsqu'il s'agit d'examiner les circonstances locales et lorsque l'autorité de niveau inférieur bénéficie, comme en l'espèce (cf. arrêt 1C_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 7.2), d'une certaine marge de manoeuvre dans le cadre de son activité de planification (cf. art. 2 al. 3 LAT ; ATF 127 II 238 consid. 3b/aa; arrêt 1C_288/2022 du 9

octobre 2023 consid. 2.2.2; HEINZ AEMISEGGER/STEPHAN HAAG, in Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, n. 84 ad art. 33 LAT).

E. 2.3

Toujours en lien avec le grief de violation de l' art. 33 al. 3 let. b LAT , le recourant se plaint encore d'un "refus plus général des autorités inférieures de procéder à une pesée complète des intérêts", dont découlerait, à le suivre, une violation du principe de la coordination ancré à l' art. 25a LAT . L'argumentation du recourant est cependant difficilement compréhensible; elle ne démontre ni que les autorités inférieures auraient refusé de procéder à la pesée des intérêts requise ni où résiderait la violation de l' art. 25a LAT , notamment s'agissant du risque de décision contradictoire (cf. art. 25a al. 3 LAT).

Le grief est écarté.

E. 3

Le recourant se plaint encore d'une violation de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), spécialement s'agissant de l'intérêt public et du caractère proportionné de l'affectation de la partie est de son bien-fonds à la zone viticole protégée. Il ne discute en revanche pas valablement que la mesure litigieuse repose sur une base légale suffisante, en l'occurrence et en particulier les art. 1, 3, 16a et 17 LAT. Ses critiques mentionnant notamment "la lacune de base légale" en lien avec certaines prescriptions du plan directeur cantonal (ci-après: PDCn) sont en réalité dirigées contre la pesée des intérêts opérée par l'instance précédente et seront examinées dans ce cadre, dans la mesure où elles répondent aux exigences de motivation du recours fédéral (à ce propos, cf. consid. 3.1.1 ci-dessous).

E. 3.1.1

La garantie de la propriété est ancrée à l' art. 26 al. 1 Cst. Elle n'est toutefois pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l' art. 36 Cst. La restriction doit ainsi reposer sur une base légale (al. 1), être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). Ce dernier principe exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés - règle de l'aptitude -, que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive - règle de la nécessité -, et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis - règle de la proportionnalité au sens étroit - (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1; 135 I 233 consid. 3.1).

Les griefs de violation des droits fondamentaux sont soumis à des exigences de motivation accrues (cf. 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 ceux-ci auraient été violés (ATF 141 IV 369 consid. 6.3; 136 II 489 consid. 2.8; arrêt 1C_503/2019 du 7 avril 2021 consid. 5.1; 1C_104/2019 du 21 avril 2020 consid. 3.1.1).

Sous cette réserve, le Tribunal fédéral examine en principe librement si une restriction de la propriété répond à un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales dont les autorités cantonales ont une meilleure connaissance que lui, ou de trancher de pures questions d'appréciation (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1; 135 I 176 consid. 6.1; 132 II 408 consid. 4.3); tel est notamment le cas lorsque le litige porte sur la délimitation des zones d'affectation (ATF 113 Ia 444 consid. 4b/ba; arrêt 1C_149/2018 du 13 septembre 2018

consid. 2.3). Le Tribunal fédéral n'est en effet pas l'autorité supérieure de planification et il n'a pas à substituer son appréciation à celle des autorités cantonales. Il doit néanmoins examiner, dans le cadre des griefs soulevés (art. 106 al. 2 LTF), si la décision attaquée se prononce de façon complète sur les motifs d'intérêt public invoqués pour justifier l'atteinte au droit de propriété et si, dans la pesée des intérêts, les intérêts privés ont été pris en considération de manière adéquate (cf. ATF 118 Ia 394 consid. 2b; arrêts 1C_447/2009 du 11 mars 2010 consid. 4.1; 1A.265/2006 du 14 juin 2007 consid. 4.4.5).

E. 3.1.2

Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT); elle doit également prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 de l'ordonnance du 18 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT; RS 700.1]).

E. 3.2

Le Tribunal cantonal a constaté que, sur une surface totale de 10'204 m

2 , la parcelle n

o 493 supportait, dans sa partie ouest, quatre bâtiments représentant 1'941 m

2 au sol (abritant les infrastructures nécessaires à l'entreprise maraîchère du recourant); elle comprenait en outre 5'022 m

2 de vignes sur sa partie est. La parcelle était par ailleurs intégralement située dans le périmètre de l'objet IMNS n

o 117 (Mont-de-Chamblon et ses abords) et comprise dans une réserve de faune. Les parcelles du recourant n

os 491 et 492 (de 1'778 et 1'004 m

2), voisines à l'ouest, étaient maintenues, respectivement affectées à la zone d'activités économiques afin de permettre à celui-ci de développer ses infrastructures. Dans ces conditions, la collocation de la partie est de la parcelle n° 493 en zone viticole protégée apparaissait propre à préserver le paysage et la biodiversité sans porter une atteinte disproportionnée aux intérêts privés du recourant.

E. 3.2.1

Le recourant soutient que les intérêts publics retenus par le Tribunal cantonal à l'appui de la mesure litigieuse seraient ténus. Dans ce cadre, il s'étend longuement sur le fait que sa parcelle n'est pas comprise dans le territoire d'intérêt biologique prioritaire (ci-après: TIBP), voire d'intérêt biologique supérieur (ci-après: TIBS) ainsi que dans le réseau écologique cantonal vaudois (REC) pour contester l'intérêt public à la protection de la biodiversité poursuivi par la mesure litigieuse. Cette argumentation n'est pas pertinente: à la lecture de l'arrêt attaqué, il n'apparaît pas que la parcelle no 493 serait comprise dans ces secteurs sensibles, ce que confirment du reste les cartes accessibles sur le Guichet cartographique du

canton de Vaud (www.geo.vd.ch; consulté le 18 avril 2024); le Tribunal cantonal n'a d'ailleurs pas fait directement mention de ces territoires s'agissant de l'examen de l'affectation de la parcelle no 493. Cela étant, si la parcelle n'est certes pas intégrée dans ces secteurs, elle se trouve à la croisée de ces différentes zones d'importance biologique: au nord, elle borde directement un TIBP à conserver; de même se trouve-t-elle à proximité immédiate d'une de TIBS ainsi que d'une liaison biologique suprarégionale à renforcer. Or, cette configuration, qui n'entraîne en soi pas automatiquement une mesure de protection, vient s'ajouter aux qualités biologiques et paysagères intrinsèques de la parcelle, et il convient d'en tenir compte dans l'appréciation globale (cf. art. 3 OAT).

S'agissant plus particulièrement de la parcelle no 493, celle-ci est comprise dans l'objet IMNS no 117; or, sans que cela ne soit discuté, la Direction cantonale générale de l'environnement, Division biodiversité et paysage (DGE-BIODIV), a estimé que de nouvelles constructions dans le secteur, de par sa position très visible le long de la route cantonale, auraient un impact paysager très important dans cette zone à protéger (cf. Préavis des services cantonaux joints au rapport de synthèse du Service cantonal du développement territorial du 15 juillet 2016). Le recourant estime que cette inscription à l'inventaire ne serait pas contraignante et reproche à l'instance précédente d'avoir - à le comprendre - considéré qu'elle avait pour effet de motiver automatiquement le classement en zone de protection au sens de l' art. 17 LAT . Il n'en est cependant rien: l'inscription de la parcelle à l'inventaire constitue l'un des éléments dont a tenu compte l'instance précédente dans le cadre de sa pesée des intérêts, conformément aux exigences du PDCn (cf. PDCn, Mesures C12 et C24; DGTL, Fiche d'application Monuments naturels et sites - Comment prendre en considération l'inventaire des monuments naturels et des sites [IMNS] dans un projet de planification?, février 2020, ch. 4) - et plus largement, en conformité avec l'exigence d'une pesée complète des intérêts ancrée dans le droit fédéral de l'aménagement (cf. art. 3 OAT). La cour cantonale a également pris en considération la présence de vignes sur la partie est de la parcelle. Ces vignes s'inscrivent dans une zone viticole plus large, figurant au cadastre viticole et s'étendant sur les parcelles alentours (cf. rapport 47 OAT, novembre 2019, ch. 2.8, p. 14). Celle-ci - et les forêts -, au pied du Mont de Chamblon, présente une valeur biologique particulière, reconnue par l'inscription dans la réserve de faune cantonale (objet no 48, Mont de Chamblon; cf. rapport 47 OAT, novembre 2019, ch. 5.1, p. 20), soit un secteur présentant des milieux naturels caractéristiques et un intérêt particulier pour la faune (cf. art. 1 du règlement cantonal du 29 juin 2005 sur les réserves de chasse et de protection du Canton de Vaud [RRCh; RS/VD 922.03.3]).

E. 3.2.2

Le recourant reproche encore à l'instance précédente de n'avoir pas reconnu l'importance de l'intérêt public au maintien de l'intégralité de sa parcelle en zone d'activités économiques et se réfère à cet égard à la mesure D12 - Zones d'activités - du PDCn. Sans être contredite, la cour cantonale a expliqué que cette mesure avait pour but de valoriser le tissu économique dans le respect des règles d'aménagement du territoire; elle préconisait une évaluation régionale pour tout développement de zones d'activités qu'elles soient régionales ou locales; en outre, la création ou l'extension de zones d'activités locales était conditionnée à la réalisation d'un projet concret et à la justification de l'absence de solution alternative. Or, à la lecture du recours, on ne discerne pas que le maintien, respectivement l'affectation de la partie viticole de la parcelle no 493 en zone d'activités se recouperait avec l'intérêt public poursuivi par la mesure D12, savoir en substance celui de ménager suffisamment de zones

d'activités pour répondre aux besoins tels que définis dans le PDCn tout en conservant une étendue limitée (cf. HEINZ AEMISEGGER/SAMUEL KISSLING, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, Remarques préliminaires sur la planification d'affectation, n. 36). Avec la cour cantonale, force est de reconnaître que le maintien de l'intégralité de la parcelle no 493 en zone d'activités répond à l'intérêt privé du recourant à développer son entreprise. Cet intérêt privé a d'ailleurs, quoi qu'en dise le recourant, été valablement considéré par les autorités précédentes: il ressort de l'arrêt attaqué que pour permettre l'extension de l'exploitation du recourant, les parcelles voisines no 491 et 492, dont il est également propriétaire, ont été affectées en zone d'activités, quand bien même elle n'étaient pas construites. Si le recourant déclare certes utiliser ces deux parcelles comme aires de stockage, il n'est pas établi que ces bien-fonds ne permettraient pas le développement de son entreprise; il ressort du reste de l'arrêt attaqué que le recourant est encore propriétaire d'autres parcelles, non seulement sur le territoire communal, mais également dans d'autres communes voisines; le siège social de son exploitation se trouve d'ailleurs dans la Commune de Pailly, à l'instar de son domicile. Enfin, quant à la perte de valeur vénale de la parcelle no 493, celle-ci n'est alléguée que laconiquement, si bien que l'on ne saurait y voir un motif de s'écarter du principe selon lequel, en matière d'aménagement, les buts d'intérêt public poursuivis par un plan d'affectation priment l'intérêt privé du propriétaire, en particulier s'il s'agit d'un intérêt financier (cf. arrêts 1C_652/2022 du 7 mars 2024 consid. 3.2; 1C_344/2018 du 14 mars 2019 consid. 3.4.2).

E. 3.2.3

Enfin, la mesure litigieuse, savoir l'instauration d'une zone viticole protégée, apparaît apte et nécessaire à la préservation des valeurs paysagères et biologiques décrites ci-dessus. L'art. 45 du projet de règlement du PACom, prévoit que cette zone est destinée à la viticulture et aux activités en relation étroite avec celle-ci; elle a pour objectif la conservation du Mont de Chamblon; elle est inconstructible. L'instauration d'une zone viticole protégée - qui se superpose à la zone agricole - permet ainsi de limiter le type d'exploitation et d'interdire les constructions, ce afin de répondre à cet objectif (cf. ÉLOI JEANNERAT/PIERRE MOO r, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 79 ad art. 17 LAT). Contrairement à ce qu'affirme le recourant, l'affectation à la seule zone agricole ne serait à cet égard pas suffisante, compte tenu des possibilités de construire ménagées par l' art. 16a LAT (cf. également art. 34 OAT) et la palette d'activités agricoles compatibles avec la zone (cf. art. 3 de la loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1988 [LAgr; 910.1]).

E. 3.3

En définitive, le classement d'une partie de la parcelle no 493 en zone viticole protégée inconstructible apparaît propre à préserver le paysage et la biodiversité, qui relève d'un intérêt public évident (cf. ATF 126 I 219 consid. 2c; 119 Ia 305 consid. 4b et les arrêts cités), sans porter atteinte de manière disproportionnée aux intérêts privés du recourant, compte tenu en particulier des possibilités résiduelles dont il jouit pour assurer le maintien et l'extension de son activité économique. Le grief est rejeté.

E. 4

La mesure litigieuse serait enfin, selon le recourant, contraire au principe de l'égalité de traitement. A titre d'éléments de comparaison, le recourant se prévaut des parcelles nos 115, 116 117 et 490

E. 4.1

Une décision viole le droit à l'égalité de traitement ancré à l' art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 144 I 113 consid. 5.1.1). L'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation et leur réglementation. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation (ATF 142 I 162 consid. 3.7.2). Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 121 I 245 consid. 6e/bb; arrêt 1C_410/2022 du 4 décembre 2023 consid. 3.1). Dans ce contexte prévalent également les exigences de motivation accrue de l' art. 106 al. 2 LTF (cf. ATF 141 I 36 consid. 1.3).

E. 4.2

Le PACom prévoit l'affectation des parcelles n

os 115, 116, 117 et 490, actuellement en zone artisanale, à la zone d'activités économiques. La cour cantonale a constaté que ces parcelles étaient également déjà toutes partiellement bâties. Dans la mesure où leurs propriétaires respectifs n'avaient cependant que peu développé leurs projets artisanaux, un délai de dix ans leur est imparti pour le faire, sous peine de voir leur droit au développement s'éteindre (art. 52 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 [LATC; RS/VD 700.11]). Selon la cour cantonale, pour ce motif déjà, la situation de ces parcelles n'était pas comparable à celle du recourant: ce dernier avait en effet déjà largement développé son activité sur sa parcelle n

o 493, sans avoir eu besoin d'y être encouragé. Le recourant le conteste, affirmant au contraire que ce développement démontrerait l'existence d'un besoin réel justifiant l'affectation de l'entier de son fond à la zone d'activités plutôt que celle des parcelles précitées. Ce faisant, au mépris des exigences de motivation, le recourant se borne à délivrer sa propre appréciation de la situation, sans que l'on ne décèle en quoi ces choix de planification seraient insoutenables; ce d'autant moins que la parcelle n

o 493 est la seule plantée de vignes, dont la préservation relève de l'intérêt public (cf. consid. 3.2.1 ci-dessus), et que le recourant bénéficie de possibilités d'extension sur les parcelles n

os 491 et 492, dont il est également propriétaire (cf. consid. 3.2.2 ci-dessous).

Au surplus, le recourant fait état de ses suspicions s'agissant de l'intérêt prétendu de la Conseillère municipale en charge de l'urbanisme à la mesure de planification litigieuse ainsi que de ses doutes quant à savoir si cette mesure n'aurait pas pour but de favoriser d'autres agriculteurs. Livré dans un mode strictement appellatoire et relevant de la pure conjecture, cet argumentaire doit d'emblée être déclaré irrecevable (cf. art. 106 al. 2 LTF et consid. 3.1.1 ci-dessus); le recourant ne prétend au demeurant pas s'être prévalu d'éventuels motifs de récusation devant l'instance précédente, pas plus qu'il ne le fait devant le Tribunal fédéral. Sont également irrecevables, les questions qu'il se pose quant à la mise à disposition d'agriculteurs, qui en feraient la demande, d'une parcelle en mains publiques - au demeurant

non désignée dans le recours: faute de motivation suffisante, on ne décèle pas en quoi cette mesure témoignerait d'une inégalité de traitement au détriment du recourant, encore moins qu'elle serait de nature à influencer l'affectation de sa parcelle.

Le grief est écarté.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité, aux frais du recourant, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). La Commune de Suscévaz, qui agit dans le cadre de ses attributions officielles, n'a pas droit 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.