

VD_OMNI AC.2004.0098 vom 15. März 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-03-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2004.0098

FR: VD_OMNI AC.2004.0098 du 15 mars 2005

IT: VD_OMNI AC.2004.0098 del 15 marzo 2005

Regeste

BONNY/Conseil communal de Cudrefin, Département de la sécurité et de l'environnement, Municipalité de Cudrefin, Service de l'aménagement du territoire | En matière de plans d'affectation, le principe de la proportionnalité impose à l'autorité d'étudier, avant de les imposer, les différentes solutions envisageables. Il est vrai toutefois que le contrôle de légalité auquel est désormais limitée l'intervention du département cantonal se prête peut-être mal à l'examen de variantes si bien qu'on peut redouter que celui qui se plaint d'un examen insuffisant de son cas ne soit contraint de porter ses procédés jusque devant le Tribunal administratif pour parvenir à être entendu.

Erwägungen

E. 9

septembre 2003 relatif à l'opposition, que "le fait qu'une étroite bande de terrain ne puisse rester en zone village ou adjointe à la zone de l'ancienne cité n'est qu'une exigence du SAT" et que "cette exigence a toute sa signification dans l'acceptation du dossier par le Service de l'aménagement du territoire " . 4. Comme l'ont déjà rappelé de récents arrêts (AC 2004/0079 du 29 septembre 2004; AC.2002.0181 du 20 décembre 2004), le pouvoir d'examen du Tribunal administratif est en principe limité au contrôle de la légalité, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 36 litt. a LJPA). Toutefois, les nouvelles règles de procédure applicables en matière de plans d'affectation communaux dérogent au principe selon lequel le contrôle de l'autorité judiciaire ne porte que sur la légalité des décisions. Les modifications du 11 février 2003 et du 4 mars 2003, qui affectaient diverses lois dont la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) du 4 décembre 1985, avaient pour but de supprimer le recours intermédiaire au département cantonal au profit d'un recours direct au Tribunal administratif, ce qui impliquait de conférer au Tribunal administratif un plein pouvoir d'examen, étendu à l'opportunité (art. 60 al. 1 LATC nouveau ; BGC janvier-février 2003 p. 6565 à 6572). Cette extension au contrôle de l'opportunité déroge à la règle générale de l'art. 36 LJPA mais permet de respecter l'art. 33 al. 3 lit. b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) qui impose aux cantons de prévoir au moins une autorité de recours cantonale ayant un libre pouvoir d'examen (BGC précité, p. 6567). Les nouvelles règles de procédure découlant des modifications des 11 février 2003 et 4 mars 2003 sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2004; selon leurs dispositions transitoires, elles s'appliquent aux plans communaux qui ont été adoptés depuis cette date par le conseil de la commune, ce qui est le cas en l'espèce. Sont donc déterminantes en l'espèce les règles (et notamment les passages soulignées ci-dessous) suivantes: Art. 60 LATC - Notification des décisions communales sur les oppositions Le département notifie à chaque opposant, pour tous les actes de la procédure, par lettre signature, la décision communale sur son opposition contre

laquelle un recours peut être déposé au Tribunal administratif qui jouit d'un libre pouvoir d'examen. Les articles 31 ss LJPA sont au surplus applicables. La notification des décisions communales sur les oppositions est faite simultanément à la notification de la décision d'approbation préalable du département. Art. 2 LAT - Obligation d'aménager le territoire 1 Pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération, les cantons et les communes établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder. 2 Ils tiennent compte des effets que leurs autres activités peuvent indirectement avoir sur l'organisation du territoire. 3 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. Art. 2 LATC - Collaboration entre les autorités Les autorités cantonales et communales procèdent de concert à l'aménagement du territoire. Elles s'assurent de la concordance des dispositions qu'elles prennent dans l'application de la loi. L'Etat laisse aux communes la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Les autorités cantonales s'efforcent d'harmoniser leurs actions avec celles des cantons voisins, de la Confédération et des autorités étrangères des régions limitrophes au sujet des problèmes communs relatifs à l'aménagement du territoire. 5. Le recourant fait valoir que l'affectation de la portion litigieuse de sa parcelle n'est pas opportune. Pour lui, le but, louable en soi, de protéger l'ensemble de constructions de grande qualité sis sur sa parcelle peut être atteint par des procédés plus efficaces que l'inclusion de cette surface dans le plan de quartier: il s'agirait de colloquer cette surface en zone de l'ancienne cité, ce qui correspondrait mieux au but de protection visé et éviterait de partager la parcelle entre plusieurs zones. a) Le recourant invoque ainsi expressément le principe d'adéquation, qui est l'une des composantes du principe de la proportionnalité. Le tribunal rappelle régulièrement (v. p. ex. AC.2001.0189 du 10 janvier 2002) que lorsque la loi laisse à l'autorité le choix entre diverses mesures pour lesquelles elle est également compétente dans une situation individuelle concrète, sa liberté est restreinte, en sens que la sélection est orientée par l'exigence d'une adéquation à la fin d'intérêt public qui est poursuivie (Moor, Droit administratif, vol II, Berne 1988, n. 5.2.1.1, p. 350). La mesure prise doit être propre à atteindre le but recherché tout en respectant le plus possible la liberté de l'individu, d'une part, et un rapport raisonnable doit exister entre le résultat recherché et les limites à la liberté nécessaires pour atteindre ce résultat, d'autre part (ATF 102 Ia 522; Knapp, Précis de droit administratif, 4ème édition, n. 533, p. 113). En dépassant une trop stricte dichotomie entre le contrôle de la légalité et celui de l'opportunité, le principe de la proportionnalité a pour effet de structurer juridiquement le champ de la liberté d'appréciation laissé à l'administration (Moor, op. cit., n. 5.2.1.1, p. 351). Ainsi, traditionnellement, le principe de la proportionnalité se compose des règles d'aptitude - qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé, de nécessité - qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés - et de proportionnalité au sens étroit - qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 125 I 474, 482 et les références citées; ATF 1P.269/2001 non publié du 7 juin 2001 dans la cause D; AC.2001.0104 du 31 janvier 2002). En matière de planification et d'aménagement du territoire, le principe de la proportionnalité signifie notamment que les restrictions au droit de propriété doivent correspondre à un intérêt public clairement identifiable et ne pas imposer de contraintes inutiles. C'est ce que consacre expressément l'art. 4 LATC dans les termes suivants: Art. 4 - Proportionnalité Lorsque plusieurs mesures permettent d'atteindre

l'objectif visé, l'autorité applique celle qui lèse le moins les intéressés. b) En l'espèce, le recourant conteste le rattachement de la portion litigieuse de sa parcelle au régime du plan de quartier avec lequel elle n'a aucun rapport. L'objectif d'intérêt public poursuivi par le SAT - et d'ailleurs non contesté par le recourant - est, pour préserver l'ensemble bâti de valeur qui se trouve sur la parcelle 681, de supprimer la portion de zone village qui avait malencontreusement subsisté à l'est de ces bâtiments lors de l'adoption du précédent plan de quartier. On constate toutefois que le plan de quartier litigieux se borne à utiliser l'aire de verdure prévue pour les villas du plan litigieux afin de réaliser cet objectif sans que la situation de la surface appartenant au recourant ait fait l'objet de toute l'attention nécessaire. Force est même de constater que la situation existante semble avoir été totalement ignorée. Par exemple, la recourant a dû intervenir à l'enquête pour que le débouché sur la route cantonale du chemin d'accès qui mène à la partie agricole de sa parcelle située au sud ne soit pas purement et simplement proscrit par l'agencement contraignant des zones prévues par le nouveau plan de quartier. Le recourant a obtenu une correction du plan sur ce point mais il faut bien voir que c'est sans raison compréhensible que le plan de quartier litigieux continue d'ériger en "aire de circulation et stationnement" le tracé du chemin existant: on ne voit pas quelle serait la nécessité d'imposer d'une manière contraignante le tracé existant et d'empêcher tout déplacement (un tel déplacement serait contraire au plan) de l'assiette du chemin qui passe pourtant fort près de la façade du bâtiment ECA 93. Il semble au contraire évident qu'en l'absence d'un motif sérieux d'imposer un tracé précis à un chemin, la planification, qui n'a pas à figer inutilement la situation, doit se borner à mentionner un tracé purement indicatif. Certes, l'art. 27 du règlement du plan de quartier paraît tolérer de "légères modifications". Toutefois, cette souplesse semble inapplicable car elle bénéficie aux "aires d'aménagement décrites ci-après" alors que le statut de l'aire de circulation et de stationnement est fixé non pas après cette règle mais plus haut dans le règlement. c) En outre, le recourant se plaint à juste titre de ce qu'une collocation en "aire de verdure" de la surface litigieuse la rattache à un régime qui est sans rapport avec son usage actuel qui est agricole, alors même que cet usage actuel n'est pas contesté ni appelé à cesser. Il est pourtant évident qu'il est inopportun de colloquer une surface agricole dans une "aire de jardin" que son régime réglementaire destine à la création d'espaces verts et de détente, avec plantations d'arbustes, haies, buissons et possibilité d'aménager des places de stationnement à raison de deux unités par bâtiment. En audience, le recourant a relevé à juste titre que ce régime ne lui permettrait même pas de créer une place de parc à l'usage de son propre bâtiment. C'est probable car puisque le recourant n'est pas propriétaire d'un bâtiment dans le périmètre du plan, on pourrait lui objecter qu'il n'est pas en mesure de respecter la règle selon laquelle les places de stationnement sont "limitées à deux unités par bâtiment". Il existe en tout cas un risque que le règlement du plan de quartier soit interprété dans ce sens. Or il appartient à l'autorité d'approbation qui surveille l'élaboration des plans d'attirer l'attention, dans le cadre du contrôle de légalité, sur les problèmes juridiques qui pourraient poser (et posent fréquemment) les rédactions ambiguës ou imprécises des règlements communaux. Il est vrai que dans sa décision du 5 février 2004, le Conseil communal a tenté de corriger les défauts de la planification projetée en ajoutant à l'art. 15 du règlement que "tous travaux et plantations de type agricole sont autorisées". Cette rédaction ne supprime toutefois pas les autres inconvénients qui seront évoqués ci-dessous. En outre, elle pourrait prêter à une interprétation non désirée: même si telle n'est pas la volonté de l'autorité communale d'après les explications fournies en audience, on doit relever que le terme de "travaux" désigne

fréquemment les travaux de constructions, par exemple à l'art. 103 LATC. d)

C'est surtout en regard des constructions existantes que le sort fait à la surface litigieuse est critiquable. On relève tout d'abord qu'il est inopportun, comme le fait valoir le recourant, de classer les abords immédiat d'un bâtiment d'une manière qui fera définitivement obstacle à tout aménagement des abords, surtout si la limite de zone passe - ce qui est particulièrement inopportun - au ras de la façade d'un bâtiment existant soumis à un régime totalement différent. On observe sur ce point que selon le préavis municipal du 24 septembre 2003, le plan de quartier autoriserait "des aménagements extérieurs adaptés à une reconversion des bâtiments existants" mais cette conclusion est douteuse au vu du texte de l'art. 15 du règlement, qui paraît très restrictif. Enfin, le recourant a raison d'attirer l'attention sur la fosse à purin existante sous le chemin, dont on ne comprend pas pourquoi elle devrait désormais être contraire à la zone. C'est en tout cas à tort que le Service de l'aménagement du territoire, dans sa lettre du 29 mars 2004 faisant suite à une intervention du recourant, croit pouvoir renvoyer le recourant à l'art. 80 LATC relatif aux constructions qui sont devenus non conformes aux nouvelles règles de la zone: même si cette disposition garantit le maintien de la situation acquise, on ne saurait imposer sans nécessité à une construction originellement licite un régime d'illicéité tolérée qui constitue alors une restriction inutile du droit de propriété. e)

En réponse au recours, le Service de l'aménagement du territoire a exposé que l'inclusion du secteur litigieux dans le plan litigieux évite le maintien d'une affectation conditionnée à des mesures différées (ce qui est le régime de la zone de l'ancienne cité où les reconstructions ou transformations sont subordonnées à l'adoption préalable d'un plan d'extension partiel ou d'un plan de quartier). On ne voit cependant pas en quoi un régime inadapté à la surface litigieuse serait préférable. Si l'objectif de sauvegarde du site doit certes imposer des contraintes, il appartient à l'autorité d'étudier, avant de les imposer, les différentes solutions envisageables (sur la nécessité d'examiner les variantes qui résulte d'ailleurs de l'art. 2 al. 1 lit. b OAT, v. AC 1994/0054 du 7 septembre 1994; AC.2004.0079 du 29 septembre 2004; AC.2002.0181 du 20 décembre 2004; AC 1997/0035 du 12 août 1997). Il est vrai toutefois que le contrôle de légalité auquel est désormais limitée l'intervention du département se prête peut-être mal à l'examen de variantes si bien qu'on peut redouter que celui qui se plaint d'un examen insuffisant de son cas ne soit contraint de porter ses procédés jusque devant le Tribunal administratif pour parvenir à être entendu. Néanmoins, il n'appartient pas au Tribunal administratif, qui ne connaît pas la pratique municipale relative aux diverses zone, de dire si la surface litigieuse doit être colloquée en zone de verdure du plan général d'affectation, en zone de l'ancienne cité comme le demande le recourant ou dans une autre zone encore. Il appartiendra à l'autorité communale d'examiner à nouveau la situation et de rechercher les mesures de planification qui permettront de sauvegarder l'objectif de protection du site sans causer de difficultés inutiles pour l'exploitation agricole et l'éventuel réaménagement des abords des bâtiments existants. Ce qui est certain en revanche, c'est que la collocation en "aire de jardin" ne peut pas être admise. Il y a donc lieu de modifier la décision du conseil communal et la décision d'approbation préalable du Département en ce sens que le plan est adopté et approuvé préalablement à l'exclusion de la surface appartenant à la parcelle 681 du recourant. Conformément à l'art. 62 al. 2 LATC, le dossier est renvoyé à la municipalité pour qu'elle étudie la modification du plan rendue nécessaire par le fait que le plan n'est que partiellement adopté et approuvé. 6. Bien que l'art. 55 LJPA permette de mettre un émoulement à la charge de la commune intimée, il n'y a pas lieu de le faire en l'espèce car les motifs de l'admission du recours ne sont pas à rechercher auprès des organes

communaux. Les frais resteront à la charge de l'Etat. Il n'y a pas lieu d'accorder des dépens car aucune des parties n'a recouru aux services d'un mandataire rémunéré.

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