

VD_OMNI AC.2009.0046 vom 28. September 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-09-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2009.0046

FR: VD_OMNI AC.2009.0046 du 28 septembre 2009

IT: VD_OMNI AC.2009.0046 del 28 settembre 2009

Regeste

CONSEIL GÉNÉRAL DE BOURNENS/Département de l'économie, WEBER, MARTI | Refus d'approbation par le Département d'un PGA communal. Le principe de la bonne foi peut être invoqué par une commune à l'encontre du canton lorsque ce principe se trouve en étroite relation avec le grief de violation de l'autonomie communale, ce qui est le cas en l'espèce. L'argument de la commune selon lequel l'approbation par le Conseil d'Etat du plan directeur communal (PDCom) impliquerait l'approbation du PGA révisé puisque ce dernier est conforme à ce PDCom n'est pas pertinent. Les prévisions de développement démographique figurant dans le PDCom ne peuvent être considérées comme donnant un droit à augmenter les surfaces de zone à bâtir indépendamment des conditions posées par les art.15 et 16 LAT. En l'occurrence, l'attitude des autorités cantonales a été sans ambiguïté dès le début de la procédure d'examen du nouveau PGA et aucun renseignement relatif au zonage précis du territoire de la recourante n'a été fourni dans la procédure d'établissement dudit PGA. L'une des conditions d'application du principe de la bonne foi - à savoir le renseignement erroné donné dans une situation concrète - n'est donc pas réalisée. Au surplus, une autre condition d'application du principe de la bonne foi n'est pas réalisée, à savoir l'absence de modification de la législation applicable entre le moment où l'administration a donné la promesse en cause et celui où le principe de la bonne foi a été invoqué. En effet, le nouveau plan directeur cantonal est entré en vigueur en août 2008. On se trouve ainsi dans une situation analogue à celle d'une modification législative, entre le moment où le PDCom a été approuvé (février 2004) et celui où le PGA révisé a été soumis à l'approbation du Conseil d'Etat (octobre 2008).

Erwägungen

E. 1

a) Selon l'art. 75 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD ; RSV 173.36) , 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 (let. a) et toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b). b) Dans le cas présent, la commune est légitimée à recourir sur la base de l'art. 61 al. 2 LATC, selon lequel la décision du département relative à l'approbation des plans d'affectation communaux est susceptible d'un recours au Tribunal cantonal. Elle l'est également dans la mesure où elle invoque son autonomie. En effet, selon l'art. 89 al. 2 let. c de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) , les communes peuvent agir en invoquant la violation de garanties qui leur sont reconnues par la Constitution cantonale ou fédérale. Or, l'art. 89 LTF, relatif à la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, est applicable comme exigence minimale à la procédure

cantonale, par le jeu du renvoi de l'art. 111 al. 1 LTF . En l'occurrence, la décision attaquée touche un domaine qui fait partie du champ de protection de l'autonomie communale en droit vaudois (art. 139 al. 1 let. d de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 [Cst.-VD ; RSV 101.01] ; cf. notamment ATF 115 Ia 114 consid. 3d p. 118 s., 363 consid. 3b p. 367; 108 Ia 74 consid. 2b p. 76 s.; arrêts 1P.402/2006 du 6 mars 2007 consid. 3, 1P.167/2003 consid. 3 publié in RDAF 2004 p. 114) . Le recours de la commune est donc recevable; la question de savoir si, dans le cas particulier, l'autorité cantonale a respecté ou non l'autonomie communale relève de l'examen au fond du recours (ATF 132 I 68 c consid. 1.1 p. 69 ; 129 I 410 c consid. 1.1 p. 412 et les arrêts cités).

E. 2

a) Selon l'art. 75 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), les cantons doivent établir des plans d'aménagement en vue d'assurer une utilisation judicieuse et mesurée du sol ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire. La LAT prévoit à cet effet les plans directeurs, les plans d'affectation et la procédure d'autorisation de construire. Ces instruments de planification ont un rapport étroit entre eux et ils doivent former un tout judicieux au sein duquel chaque élément remplit une fonction spécifique. C'est dans une procédure assurant la protection juridique des intéressés (art. 33 LAT) et la participation de la population (art. 4 LAT) que sont élaborés les plans d'affectation à caractère contraignant pour les particuliers (art. 21 al. 1 LAT) après pesée et harmonisation de l'ensemble des intérêts en présence (art. 1 al. 1 et 2 al. 1 LAT) et selon les indications des plans directeurs (art. 6 ss et 26 al. 2 LAT). Selon l'art. 2 al. 1 LATC, 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 . b) Tout projet relatif à un plan général ou partiel d'affectation communal ou intercommunal est soumis au SDT avant l'enquête publique par la ou les municipalités intéressées (art. 56 al. 1 LATC). Au plus tard trois mois après réception des observations dudit service, le plan est soumis à l'enquête publique pendant une durée de trente jours (art. 57 al. 1 LATC). Le conseil de la commune se prononce sur l'adoption du plan et du règlement dans un délai de huit mois dès la clôture de l'enquête publique (art. 58 al. 3 LATC). Ensuite, le département décide préalablement s'il peut approuver le plan et le règlement, l'approuver partiellement ou l'écarter (art. 61 al. 1 LATC). La décision du département est notifiée par écrit à la commune, aux opposants et aux propriétaires lésés. Elle est susceptible d'un recours au Tribunal cantonal (art. 61 al. 2 LATC). Le département se prononce définitivement sur le plan et le règlement si aucun recours n'a été déposé. Il les met en vigueur et abroge simultanément les plans et les règlements antérieurs dans la mesure où ils leur sont contraires. Cette décision n'est pas susceptible d'un recours (art. 61a al. 1 LATC). c) La procédure d'établissement des plans d'affectation a connu de nombreux développements depuis l'entrée en vigueur de la LATC (v. un exposé complet et détaillé de cette évolution dans l'arrêt du Tribunal administratif AC.2004.0213 du 22 juin 2006). La dernière modification, introduite par la nouvelle du 4 mars 2003 modifiant la LATC, avait pour objectif de limiter le pouvoir d'examen du SDT à un contrôle en légalité lors de l'examen préalable d'un plan d'affectation (art. 56 al. 2 LATC) et celui du département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions à un contrôle en légalité lors de la procédure d'approbation des plans d'affectation (art. 61 al. 1 LATC).

E. 3

let. b LAT. Selon cette disposition, le droit de procédure cantonal doit prévoir au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation basés sur la LAT et les dispositions cantonales et fédérales d'exécution et accorder à une autorité de recours au moins un libre pouvoir d'examen. Ce principe n'est pas restreint par l'art. 2 al. 3 LAT selon lequel " les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leur tâches ". Même là où il n'existe aucune exigence spécifique du droit positif, le plan d'affectation attaqué doit être examiné complètement, mais de façon différencié, justement en raison du rôle de l'autorité de recours quant au fond et institutionnellement. En ce qui concerne le fond, l'examen du tribunal s'exerce avec retenue dans la mesure où il s'agit de circonstances locales et où la connaissance des lieux et la participation de la population ont leur importance (art. 4 LAT). Mais l'examen doit aller aussi loin que le requièrent les intérêts supérieurs à sauvegarder par le canton, notamment celui de la délimitation des zones à bâtir (art. 3 al. 3 et 15 LAT). Sous l'angle institutionnel, l'autorité de recours doit se limiter à sa fonction de contrôle, c'est-à-dire qu'elle ne peut créer quelque chose de nouveau, mais doit juger la planification communale d'après le développement souhaité (ATF 114 Ia 245 consid. 2b p. 247, traduit in JdT 1990 I 462). Ainsi, le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue et il ne permet pas à l'autorité de recours de substituer son appréciation à celle de l'autorité de planification, notamment sur les points concernant les intérêts locaux; en revanche, selon la jurisprudence fédérale, la prise en considération d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242, voir aussi ATF du 22 août 2003 en la cause 1P.320/2003 consid. 2).

E. 4

Il y a lieu à ce stade d'examiner si le PGA litigieux est, comme le prétend l'autorité intimée, contraire aux art. 15 et 16 LAT et au PDCn. Ce n'est que si l'illégalité du PGA est constatée que le tribunal vérifiera – dans un considérant ultérieur – si le PGA devait tout de même être approuvé en vertu du principe de la bonne foi. a) Les zones à bâtir sont définies à l'art. 15 LAT qui est formulé comme suit: " Art. 15 Zones à bâtir Les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui: a. sont déjà largement bâtis, ou b. seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps ". La formulation de l'art 15 let. b LAT constitue une alternative à l'exigence du caractère largement bâti figurant à la lettre a de la disposition précitée. Le critère du besoin prévisible dans les quinze ans à venir a été relativisé par la jurisprudence. Il constitue l'un des éléments à prendre en considération dans la pesée des intérêts, car la demande privée ne suffit pas à justifier l'extension de zones à bâtir (ATF 116 Ia 339 consid. 3b/aa p. 341; 114 Ia 364 consid. 4 p. 369). La question de savoir si une commune dispose de réserves suffisantes s'apprécie en tenant compte des objectifs des plans directeurs et en fonction de la situation locale et régionale ainsi que des autres besoins à prendre en considération, notamment dans le domaine de la protection des terrains agricoles et du paysage (ATF 118 Ia 151 consid. 4d p. 158; 115 Ia 358 consid. 3f/bb p. 360). Il est précisé à cet égard que les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction (art. 16 al. 1 LAT). Selon la jurisprudence, une planification orientée uniquement selon le critère du besoin n'est pas possible, car elle serait contraire à l'objectif principal visé par la loi fédérale consistant à veiller à une utilisation mesurée du sol (art. 1^{er} al. 1 LAT). Les

autorités doivent procéder à une pesée de l'ensemble des intérêts en présence. Les zones à bâtir ne peuvent continuellement s'agrandir et finalement supplanter tous les autres intérêts (ATF 117 Ia 434 consid. 3f p. 438 s.). La loi fédérale prévoit expressément de limiter l'étendue des territoires réservés à l'habitat (art. 3 al. 3 LAT). Aussi, le Tribunal fédéral admet-il que les mesures restrictives dans ce domaine sont admissibles et défendables sous l'angle de la Cst. En outre, le fait que le terrain dispose de l'équipement de base ne permet pas non plus à lui seul de le classer en zone à bâtir. Toujours selon la jurisprudence, même des terrains équipés peuvent – et même doivent – être attribués à une zone de non-bâtir si, après une pesée de tous les intérêts en présence, une telle mesure s'impose (ATF 117 Ia 434 consid. 3g p. 439; 116 Ia 197 consid. 2b p. 201 s.; 113 Ia 362 consid. 2b p. 367).

b) La mesure A11 du PDCn – Légalisation des zones à bâtir – prévoit ce qui suit: " Les communes justifient le dimensionnement de la zone à bâtir par des critères quantitatifs et qualitatifs dans le cadre du rapport rédigé en vertu de l'article 47 de l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT). Les communes effectuent l'analyse des besoins et des demandes réelles en zones à bâtir pour les 15 prochaines années. Cette analyse est fondée sur une évaluation multicritères. Le Canton recommande un ensemble non exhaustif de critères à l'attention des communes. Sur la base de cette analyse, les communes définissent les objectifs d'accueil de nouveaux habitants. Le Canton vérifie qu'en dehors des centres, le taux de croissance estimé par la commune pour les 15 années suivant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal ne dépasse pas le taux cantonal des 15 années précédant son entrée en vigueur. Une marge d'appréciation est définie au regard d'un ou de plusieurs des critères suivants: - un projet intercommunal d'aménagement du territoire; - une offre de qualité réelle ou programmée en transports publics et/ou en mobilité douce; - l'aménagement ou la construction d'équipements collectifs d'intérêt régional conformes aux planifications régionales; - d'autres circonstances exceptionnelles, qui peuvent justifier un taux de croissance supérieur au taux de croissance cantonal des 15 années précédant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal ". En l'occurrence, le taux de croissance cantonal des 15 années précédant l'entrée en vigueur du PDCn se monte à 13%.

c) En l'espèce, le potentiel de développement retenu par le projet de PGA est d'environ 59% et aucune mesure de compensation des surfaces d'assolement n'a été proposée. Il n'est pas contesté par la recourante que ce taux est supérieur au taux de 13% imposé par le PDCn. Celle-ci estime néanmoins pouvoir bénéficier d'une marge d'appréciation car elle a prévu dans son PDCCom de 2004 une forte augmentation de sa population, soit une croissance d'environ 40% en 15 ans. Elle relève également être proche d'un axe routier important (A1) et disposer d'une desserte en bus adaptée. La recourante conteste ainsi le grief selon lequel le projet de PGA ne respecte ni le PDCn ni la LAT. Le tribunal relève d'emblée que la desserte en transports publics de la commune n'apparaît pas particulièrement développée (bus reliant la commune aux gares de Cossonay et Cheseaux, mais pas de liaison directe avec un centre urbain important). La dérogation revendiquée au PDCn ne se fonde dès lors plus que sur le critère du développement démographique souhaité par la commune. Une telle dérogation n'est à l'évidence pas possible, car contraire à l'objectif principal visé par la loi fédérale consistant à veiller à une utilisation mesurée du sol (art. 1 al. 1 LAT). Peu importe que les parcelles que le PGA prévoit de légaliser représentent essentiellement des enclaves dans le bâti. Il n'en demeure pas moins qu'une telle modification du zonage implique la disparition de surfaces importantes d'assolement. Sur la base de ces éléments, il faut considérer que l'autorité d'approbation a correctement examiné les besoins en terrains à bâtir et en terrains agricoles et qu'elle a procédé de manière adéquate à la pesée des

intérêts entre ces deux besoins. La décision attaquée doit donc être confirmée en tant qu'elle considère que le PGA révisé est contraire à la LAT et au PDCn . Un contrôle de l'opportunité par l'autorité de céans se révèle ainsi inutile.

E. 4.1

" pour le long terme ") ou 120 habitants (Rubrique Point 4.3 Etapes de réalisation " pour le long terme "). Le taux de 59% du projet de PGA paraît ainsi dépasser même les projections les plus généreuses du PDCom pour les 15 années à venir. L'argument de la recourante selon lequel l'approbation par le Conseil d'Etat du PDCom impliquerait l'approbation du PGA révisé puisque ce dernier est conforme à ce plan directeur communal est ainsi peu pertinent. Il n'y a toutefois pas lieu d'analyser plus en détail cette question puisque, comme on le verra ci-dessous, même si on suit l'hypothèse la plus favorable à la recourante, à savoir que le nouveau PGA est conforme au PDCom, cela n'entraîne pas encore l'admission du recours en vertu du principe de la bonne foi. bb) L'interprétation faite par la recourante du principe de la hiérarchie des plans n'est pas soutenable. S'il est vrai que les plans directeurs communaux servent de référence pour l'établissement des plans d'affectation communaux, cela ne signifie pas encore que tout plan d'affectation communal respectant le plan directeur communal doit être admis. Il ne suffit pas que le plan d'affectation soit conforme au plan directeur; il doit également l'être aux règles légales. Par définition, les plans directeurs peuvent être concrétisés de diverses manières. Il y a lieu de les concrétiser dans le respect de l'ensemble des normes applicables et c'est à cette seule condition qu'ils peuvent être approuvés. En l'espèce, le Conseil d'Etat n'a jamais assuré à la recourante qu'il admettrait un plan d'affectation ne respectant pas les art. 15 et 16 LAT ; il n'a pas non plus donné de quelconque garantie quant au fait qu'il approuverait un plan d'affectation tel que celui présenté. Les procédures d'approbation d'un plan directeur et d'un plan d'affectation sont clairement distinctes. En effet, il s'agit de deux types de plan différents, qui n'ont pas le même but, n'entraînent pas les mêmes conséquences et ne sont pas soumis aux mêmes exigences. Les prévisions de développement démographique figurant dans le plan directeur communal ne peuvent être considérées comme donnant un droit à augmenter les surfaces de zone à bâtir de façon à absorber la totalité de l'augmentation de population envisagée, indépendamment des conditions posées par les art.15 et 16 LAT. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs déjà eu l'occasion de préciser qu' " en droit cantonal vaudois, un plan directeur communal a une portée limitée: il détermine les objectifs d'aménagement de la commune (art. 35 LATC), il doit être adapté aux besoins de la commune (art. 36 al. 3 LATC), mais, contrairement au plan directeur cantonal, il ne lie pas les autorités et leur sert uniquement de référence et d'instrument de travail (art. 31 LATC) " (arrêt du 13 mars 2008 consid.

E. 5

a) La recourante invoque également la protection de sa bonne foi. Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 129 I 161 consid.

E. 5.2

en les causes 1A.315/2005 - 1P.797/2005 - 1P.799/2005 1P.801/2005 - 1P.803/2005; ATF du 15 avril 1998 in RDAF 1998 I, p. 318). L'absence de force contraignante du plan

directeur communal en fait ainsi un instrument très souple qui permet aux communes de garder une marge de manœuvre importante au moment de la planification concrète. En l'occurrence, dès que la commune a soumis son projet de nouveau PGA au SAT en été 2006, celui-ci a attiré son attention sur le fait que les art. 15 et 16 LAT n'étaient pas respectés (cf. courrier du SAT du 19 mars 2007). Tel est précisément le but de l'examen préalable. Le 29 mai 2007, dans le prolongement de l'avis exprimé par le SAT, le Chef du DEC a informé la municipalité qu'il serait dans l'impossibilité d'approuver un projet contraire à la LAT et à la LATC. Le Chef du DEC a invité la municipalité à reprendre la concertation avec le SAT, ce que celle-ci n'a pas fait. On relève d'ailleurs que le tribunal a considéré que même le fait qu'un ancien chef du département compétent ait donné un avis favorable lors de l'examen préalable d'un plan ne saurait contraindre, ni l'autorité d'approbation du plan, ni l'autorité de recours à donner son aval à une planification contraire à l'art. 15 LAT (cf. AC.1997.0134 du 26 février 1998 consid. 5). Point n'est besoin d'examiner si cette jurisprudence doit s'appliquer dans le cas d'espèce, puisque l'attitude des autorités cantonales a été sans ambiguïté dès le début de la procédure d'examen du nouveau PGA et qu'aucun renseignement relatif au zonage précis du territoire de la recourante n'a été fourni dans la procédure d'établissement dudit PGA. L'une des conditions d'application du principe de la bonne foi – à savoir le renseignement erroné donné dans une situation concrète – n'étant pas réalisée, dit principe ne peut pas s'appliquer. cc) Au surplus, une autre condition d'application du principe de la bonne foi n'est pas réalisée en l'espèce, à savoir l'absence de modification de la législation applicable entre le moment où l'administration a donné la promesse en cause (selon la recourante, le moment auquel le PDCom a été approuvé) et celui où le principe de la bonne foi a été invoqué. Le projet définitif de nouveau PDCn a été adopté le 5 juin 2007 par le Grand Conseil et est entré en vigueur en 2008. On se trouve ainsi dans une situation analogue à celle d'une modification législative, entre le moment où le PDCom a été approuvé (février 2004) et celui où le PGA révisé a été soumis à l'approbation du Conseil d'Etat (octobre 2008). De plus, dans son courrier du 16 août 2006, la municipalité indiquait être " consciente que le potentiel du taux d'accroissement démographique dépass [ait] les 12% notifiés dans le projet du futur PDCn ". Au courant d'un changement normatif imminent, la recourante a donc sciemment choisi de ne pas en tenir compte et ne peut dès lors se prévaloir de sa bonne foi. Peu importe à cet égard que les lignes directrices du PDCn (dont la recourante savait qu'il la lierait en tant qu'autorité) aient été connues en 2002 déjà. Certes, on peut se demander pourquoi le Conseil d'Etat a approuvé un PDCom qui envisageait un taux de croissance démographique de l'ordre de 40% et n'a pas d'emblée attiré l'attention de la recourante à ce moment là sur l'impossibilité de légaliser ultérieurement une zone à bâtir en rapport avec ce taux. Quoi qu'il en soit, les lignes directrices du PDCn n'avaient pas de force obligatoire avant l'entrée en vigueur du PDCn.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours aux frais de son auteur, qui n'a pas droit à des dépens (art. 49 al. 1, 55, 91 et 99 LPA-VD). Vu l'issue du pourvoi, les oppositions sont sans objet, ce qui n'entraîne ni frais ni dépens pour les opposants.