

VD_OMNI AC.2011.0212 vom 27. Juli 2012

VD Tribunal cantonal, 2012-07-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2011.0212

FR: VD_OMNI AC.2011.0212 du 27 juillet 2012

IT: VD_OMNI AC.2011.0212 del 27 luglio 2012

Regeste

CHAPPUIS/Conseil général de Cuarnens, Département de l'intérieur | On peut admettre que le recours, compte tenu de sa motivation, tend non seulement à l'annulation de la décision du département approuvant le PGA, mais également à l'annulation de la décision du conseil communal adoptant ce plan, même s'il ne conclut pas formellement à cette dernière (confirmation de la pratique développée dans AC.2008.0092).

Erwägungen

E. 1

Dans la procédure de recours cantonale contre les plans d'affectation, la qualité pour recourir est reconnue au moins dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral (art. 33 al. 3 let. a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700;). Aux termes de l'art. 89 al. 1 de loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). L'art. 75 al. 1 let. a de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD, RSV 173.36) pose les mêmes conditions, sinon qu'il suffit que le recourant soit atteint par la décision attaquée, sans nécessairement l'être " particulièrement ". Le recourant est propriétaire de la parcelle n° 199 concernée par le PGA et le RPGAC. Il a dès lors qualité pour s'opposer à l'adoption de ce plan qui affecte la partie de sa parcelle qui faisait l'objet du PPA " Pra Preveyre " aux activités artisanales en relation avec l'agriculture ou compatibles avec celle-ci sans agrandir la surface de cette dernière. De plus, il a pris part à la procédure d'opposition, de sorte que sa qualité pour agir doit également être admise à cet égard (cf. arrêts AC.2009.0134 du 30 juin 2010, consid. 1; AC.2009.0131 du 26 mars 2010, consid. 1; AC.2008.0069 du 7 août 2009, consid. 1b).

E. 2

a) A l'issue de l'enquête publique sur un plan d'affectation communal, la municipalité établit à l'intention du conseil de la commune un préavis contenant un résumé des oppositions et des observations, ainsi que des propositions de réponse aux oppositions non retirées (v. art. 58 al. 2 LATC). 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 (v. art. 58 al. 3 LATC). Le département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions (ci-après : le département), notifie à chaque opposant la décision communale sur son opposition (v. art. 60 LATC). De son côté le département décide préalablement s'il peut approuver le plan et le règlement, l'approuver partiellement ou l'écarter. Son pouvoir d'examen est limité à la légalité (art. 61 al. 1 LATC). Les décisions communales sur les

oppositions et la décision d'approbation préalable du département sont notifiées simultanément par ce dernier (v. art. 60, 2^{ème} phrase, LATC). Aussi bien les décisions communales que la décision du département peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal. S'agissant des premières, celui-ci jouit d'un libre pouvoir d'examen (art. 60 LATC). S'agissant de la seconde, le recourant ne peut invoquer que la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, et la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 98 LPA-VD). b) Le recours est dirigé uniquement contre la décision du département du 26 juillet 2011. Il ne contient aucune conclusion à l'encontre de la décision du conseil général du 23 juin 2011, se bornant, à conclure à l'annulation de la décision du département et au renvoi de la cause pour nouvel examen et nouvelle décision. Malgré cette formulation, on peut en l'occurrence admettre que le recours, compte tenu de sa motivation, tend également à l'annulation de la décision communale répondant à l'opposition du recourant et adoptant le PGA et le RPGAC. Il n'est en effet pas nécessaire que les conclusions soient formulées explicitement, quand elles résultent clairement des motifs allégués. Il suffit qu'on puisse déduire de l'acte de recours sur quel point et pour quelle raison la décision attaquée est contestée (v. AC. 2008.0092 du 9 juillet 2009 et les réf. cit.). Le Tribunal administratif a jugé qu'un recours formé contre une décision municipale octroyant ou refusant un permis de construire est censée également dirigée contre le refus d'une autorisation cantonale spéciale, lorsque les griefs invoqués concernent des points que l'autorité cantonale a examiné ou aurait dû examiner dans sa décision, même si celle-ci a été notifiée conformément à l'art. 123 LATC et n'a pas été elle-même attaquée (Tribunal administratif, arrêts AC.2002.0046 du 20 août 2004 consid. 1 a/bb et AC.2002.0032 du 8 janvier 2004). Cette jurisprudence est transposable en l'espèce, de sorte qu'un recours dirigé exclusivement contre la décision d'approbation préalable d'un plan d'affectation peut être considéré comme implicitement dirigé contre la décision communale rejetant l'opposition du recourant et adoptant le plan.

E. 3

Comme autorité cantonale de recours au sens des art. 33 al. 2 LAT et 60 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), la Cour de droit administratif et public dispose d'un plein pouvoir d'examen (art. 33 al. 3 let. b LAT), qui s'étend à l'opportunité (art. 60 LATC, mis en relation avec les art. 41 al. 1 et 89 al. 1 LPA-VD). Selon la jurisprudence, 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 soit juste et adéquate (ATF 1C_82/2008 & 1C_84/2008 du 28 mai 2008, consid. 6.1). Le Tribunal intervient dès lors non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par la commune est insoutenable, mais aussi lorsqu'elle ne répond pas (ou pas suffisamment) aux buts, principes et intérêts qui gouvernent l'aménagement du territoire (arrêts AC.2005.0136 du 28 décembre 2006, consid. 2c; AC.2005.0212 du 28 juin 2006, consid. 1, et les références citées). Il y a également lieu de s'assurer que les principes de planification posés aux articles 2 et 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) sont respectés (arrêts AC.2006.0086 du 23 octobre 2006; AC 2001.0220 du 17 juin 2004). Parmi ces principes, on trouve la nécessité d'examiner les différentes possibilités et variantes entrant en ligne de compte (art. 2 al. 1 let. b OAT; voir par exemple AC.2006.0127 du 10 août 2007) et la prise en considération de tous les intérêts concernés, qu'ils soient publics ou privés (art. 3 OAT), dans le respect du principe de la proportionnalité. Cela ne signifie pas pour autant que le Tribunal s'érige en autorité

planificatrice; son rôle spécifique d'autorité de recours ne se confond pas avec celui de l'organe compétent pour adopter le plan. La liberté d'appréciation dont celui-ci a besoin dans l'accomplissement de sa tâche doit être préservée (art. 2 al. 3 LAT). Le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue; il ne s'agit pas pour le tribunal de substituer son appréciation à celle de l'autorité qui a adopté le plan, s'agissant notamment de la prise en compte des intérêts locaux, mais d'assurer la sauvegarde d'intérêts supérieurs (cf. Heinz Aemisegger / Stephan Haag, in Commentaire de la LAT, 2^{ème} éd. Genève / Zurich / Bâle 2009, ad 33 LAT n° 56, réf. citées; ATF 131 II 81 consid. 6.6 p. 96/97, consid. 7.2.1 p. 100; 127 II 238 consid. 3b/cc p. 244; arrêts AC.2005.0136 et AC.2005.0212, précités). Cela concerne les éléments qui font l'objet du rapport OAT, soit notamment la conformité du PPA aux plans directeurs, aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT, 2 et 3 OAT), y compris la protection de l'environnement au sens large (art. 47 al. 1 in fine OAT), soit la sauvegarde de la nature, du paysage, des forêts et des monuments historiques (arrêt AC.2005.0212, précité). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours, qui n'agit pas en tant qu'autorité de planification, n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également convenable (Aemisegger / Haag, *ibid.*). Elle suppose également que le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points qui concernent principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate 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; ATF 1C_82/2008 du 28 mai 2008 consid. 6.1; 1C_348/2007 du 21 décembre 2007 consid. 4.2; 1P.320/2003 du 22 août 2003 consid. 2).

E. 4

a) L'art. 75 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) prévoit que la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. Ces objectifs généraux s'imposent aussi bien à la Confédération qu'aux cantons, ainsi qu'à toutes les autorités chargées de l'aménagement (AC.2005.0114 du 30 mai 2006; Jean-François Aubert et Pascal Mahon, *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, Schultess 2003, ad art. 75 n° 6). L'utilisation judicieuse du sol exprime l'idée que le sol doit être destiné à une utilisation à laquelle il se prête; en d'autres termes, son affectation doit être définie en tenant compte, de manière appropriée, de sa vocation et des différentes fonctions qu'il remplit - en tant que base de l'habitat, des activités économiques, du repos et des loisirs, etc. - et son utilisation doit correspondre à cette affectation. b) La LAT, qui concrétise l'art. 75 Cst., fixe les buts et les principes de l'aménagement du territoire. Les principes dont les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent tenir compte sont énoncés à l'art. 3 LAT. Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il s'agit notamment, selon ce principe, de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail, et de les doter d'un réseau de transports suffisant (art. 3 al. 3 let. a LAT) ainsi que de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations (art. 3 al. 3 let. b LAT). c) Aux termes de l'art. 48 LATC, les zones à bâtir sont affectées notamment à l'habitation, à l'industrie, à l'artisanat, au commerce, aux constructions et installations publiques ainsi qu'aux équipements publics et privés destinés à la culture, au sport, au tourisme et au délassement; ces types d'affectation peuvent être exclusifs, prioritaires, mixtes, à option, superposés ou

limités dans le temps (al. 1). Les zones à bâtir doivent être délimitées dans le cadre fixé par les plans directeurs. Elles ne doivent comprendre que des terrains déjà largement bâtis ou probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et qui seront équipés dans ce délai; l'article 49, alinéa 3, demeure réservé (al.2). L'art. 48 al. 2 LATC n'a pas de portée propre par rapport à l'art. 15 LAT qui prévoit que les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (let. a) ou qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et équipés dans ce laps de temps (let. b). aa) Le terrain largement bâti au sens de l'art. 15 let. a LAT comprend un territoire construit de manière regroupée, avec ses brèches dans la continuité du tissu bâti (Baulücken) (ATF 119 Ib 124 consid. 4b). Il doit appartenir de manière cohérente au milieu bâti et en partager les qualités (ATF 117 Ia 434 consid. 3e). En revanche, les parties de territoire situées à la périphérie, même partiellement bâties, ainsi que les périmètres non construits qui ont une fonction autonome par rapport à l'environnement construit, ne peuvent pas être considérés comme des terrains largement bâtis. De même, les brèches importantes dans le milieu bâti, qui servent à l'aération du tissu urbain ainsi qu'à la création d'aires de délasserment ne font pas partie du milieu déjà largement bâti (ATF 121 II 417 consid. 5a). La notion de "terrains déjà largement bâtis" doit être comprise de manière étroite (ATF 122 II 455 consid. 6a p. 462). Cela ne dépend pas uniquement du nombre de constructions existantes; il faut en outre que le groupe de bâtiments présente les caractéristiques d'une " agglomération ", avec les infrastructures habituelles ("Siedlungsstruktur"). Il ne suffit pas qu'un ensemble de maisons n'ait plus de fonctions agricoles pour qu'il réponde à cette définition (cf. ATF 132 II 218 consid. 4.1 p. 223; 121 II 417 consid. 5a p. 424; 113 Ia 444 consid. 4d/da p. 451 et les arrêts cités). bb) Selon l'art. 15 let. b LAT, les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps. Il s'agit d'une alternative à l'exigence du caractère largement bâti figurant à la lettre a. Le critère du besoin prévisible dans les quinze ans à venir fixé à cette disposition 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; 114 Ia 364 consid. 4). 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; 115 Ia 358 consid. 3f/bb). 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). 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 Constitution. 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. Selon la jurisprudence, même des terrains équipés peuvent – et même doivent – être attribués à une zone de non-bâtir si, après pesée de tous les intérêts en présence, une telle mesure s'impose (ATF 117 Ia 434 consid. 3g; ATF 116 Ia 197 consid. 2b; ATF 113 Ia 362 consid. 2b).

E. 5

Le recourant fait valoir qu'il aurait été plus opportun d'étendre la zone artisanale prévue par l'actuel PPA " Pra Preveyre ", dans la mesure où cette dernière est déjà équipée et est située en dehors du village, que d'affecter les parcelles n os 213, 216, 217 et 218 en zone intermédiaire. a) En l'espèce, la parcelle n o 199 supporte actuellement une maison d'habitation de 168 m² (au sud-ouest) et un ancien hangar agricole de 812 m² (au nord-ouest). Elle est pour le reste en nature de pré-champs et est entourée de parcelles colloquées en zone agricole et toutes libres de construction. Elle ne saurait dès lors être considérée comme faisant partie d'un territoire déjà largement bâti au sens de l'art. 15 let. a LAT. Concernant le besoin de terrains en zone artisanale, le syndic de Cuarnens a indiqué, lors de l'inspection locale, que personne, hormis le recourant, n'avait fait valoir un tel besoin. Cette affirmation n'est pas contestée par le recourant. La décision de faire passer une surface de 9'980 m² de la zone artisanale " Au Moulin-Dessus " à la zone agricole n'a d'ailleurs suscité aucune opposition, ce qui paraît logique puisque actuellement, aucune activité artisanale n'est plus exercée sur cette parcelle. b) Concernant l'affectation des parcelles n os 216, 217 et 218 en zone intermédiaire, on doit rappeler que le droit cantonal peut régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée (art. 18 al. 2 LAT). Ces zones sont inconstructibles (ATF 132 II 401 consid. 2.2.1 p. 405; 123 I 175 consid. 3b/aa p. 183, et les arrêts cités). Elles constituent une zone de réserve, qui n'a pas d'affectation; les constructions ne peuvent y être édifiées qu'en application de l'art. 24 LAT. Les terrains qui font partie de la zone à bâtir, à savoir les terrains largement construits (art. 15 let. a LAT) et qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et qui seront équipés dans ce laps de temps (art. 15 let. b LAT), doivent être rangés dans la zone à bâtir, et non attribués à une zone de réserve (ATF 132 II 401 consid. 2.2.1 p. 405; 123 I 175 consid. 3b/aa p. 188; 116 Ia 328 consid. 3b p. 330ss; 115 Ia 333 consid. 4 et 5 p. 338 ss et les arrêts cités; cf. également ATF 1C_15/2008 du 10 juin 2008), de même que la zone de réserve ou intermédiaire ne peut pas remplacer l'établissement d'une zone agricole fixée de manière précise et comprenant les terrains définis à l'art. 16 LAT (ATF 110 Ib 266 consid. 4 p. 267; arrêt AC.2004.0213, précité, consid. 5a/bb). Le législateur vaudois a fait usage de la faculté conférée par l'art. 18 al. 2 LAT en édictant l'art. 51 LATC, aux termes duquel les zones intermédiaires comprennent les terrains dont la destination sera définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier (al. 1); elles sont inconstructibles; le règlement communal peut toutefois y autoriser, dans la mesure où l'affectation future n'est pas compromise, l'extension de constructions agricoles ou viticoles existantes ou de nouvelles constructions agricoles ou viticoles (al. 2). L'art. 47 RPGAC dispose que la zone intermédiaire s'étend aux terrains dont l'affectation sera définie ultérieurement. En l'état, cette zone n'est pas constructible. Elle sera légalisée au fur et à mesure des besoins par des plans partiels d'affectation ou des plans de quartier dans les limites fixées par l'art. 51 LATC. La disposition du parcellaire de la zone intermédiaire sera coordonnée en regard de l'art. 55 LATC. En l'occurrence, l'affectation de ces trois parcelles en zone intermédiaire se justifie dans la mesure où la commune, bien qu'elle n'ait actuellement pas besoin de terrains supplémentaires en zone artisanale – ce qui constitue l'un des motifs de ne pas modifier le statut de la parcelle du recourant – entend néanmoins réserver l'avenir. c) Concernant plus précisément l'emplacement de cette zone, de préférence à une extension de la zone artisanale sur la parcelle du recourant, on observe que les parcelles n os 216, 217 et 218 sont entourées par les routes DP 1034, 1035 et 1036. La parcelle n o 213 est quant à elle située au nord-ouest de la parcelle n o 216, de l'autre côté de

la route DP 1034. Ces quatre parcelles sont donc toutes situées à l'entrée du village, côté est. Quoi qu'en dise le recourant, elles sont plus proches du village que son terrain. Les parcelles n os 213, 216 et 218 sont actuellement libres de toute construction. La parcelle n o 217 est quant à elle construite, comme le relève le recourant. Elle supporte un bâtiment de 899 m² qui a déjà une vocation artisanale (moulin agricole). Les parcelles n os 220 et 224, contiguës à l'est et au sud de la parcelle n o 217, comportent également des bâtiments agricoles, industriel et une habitation. La parcelle du recourant, située en pleine zone agricole, est quant à elle bordée à l'est par le cours boisé de la Venoge et entourée de parcelles non bâties. On doit rappeler qu'à l'époque, le PPA " Pra Preveyre " affectant une partie de cette parcelle en zone artisanale liée à l'agriculture n'a été élaboré et adopté que dans le but d'autoriser le recourant à agrandir son hangar pour exploiter sa société de battage. Cette création d'une micro-zone à bâtir, dans le seul intérêt de son propriétaire, était, à l'époque déjà, très discutable au regard des principes régissant l'aménagement du territoire. S'il peut paraître légitime que le nouveau PGA la laisse subsister au nom de la protection de la situation acquise, on ne voit aucun motif de l'étendre et de la développer. L'intérêt privé du recourant ne suffit pas à justifier une extension de la zone artisanale sur sa parcelle. Le choix d'affecter les parcelles n os 213, 216, 217 et 218 en zone intermédiaire et de ne pas étendre la zone artisanale sur la parcelle n o 199 n'est dès lors pas critiquable.

E. 6

Le recourant relève que, pour la zone artisanale " Au Moulin-Dessus ", l'art. 3.2. du RPGA ne limite pas l'activité aux " constructions en relation avec l'activité agricole ou compatible avec celle-ci " et que l'autorité intimée a accédé à la demande des propriétaires de la parcelle n o 129 consistant en une augmentation de la hauteur maximale des constructions fixée à l'art. 45/A4 à dix mètres. Selon lui, une telle modification aurait également dû profiter au secteur " Pra Preveyre ", la hauteur étant actuellement limitée à huit mètres. Il estime qu'une inégalité de traitement a ainsi été commise et qu'il convient de la corriger en ce sens que l'art. 45/B7 al. 2 doit prévoir non pas une altitude maximale au faite de 630 mètres 25, mais bien une hauteur maximale de construction de dix mètres au faite. Le recourant soulève des problèmes d'égalité de traitement qui, en aménagement du territoire, n'a qu'une portée relative. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable (AC.2006.0269 du 23 mai 2007 consid. 2a et la jurisprudence citée), ce qui est le cas en l'espèce. On relèvera cependant que l'exigence du lien avec l'activité agricole se justifie, puisque la parcelle du recourant est située en pleine zone agricole et que, comme on vient de le voir, elle n'a été affectée en zone artisanale que pour permettre au recourant d'agrandir son hangar. En ce qui concerne la hauteur, on doit préciser que, sur intervention du SIPAL et du SFFN-CCFN, la hauteur maximale au faite des nouvelles constructions sur la parcelle n o 129 a été fixée à 9 m (cf. art. 45/A4 RPGAC). Pour ce qui est de la parcelle n o 199, l'art. 45/B7 précise que l'altitude maximale au faite est limitée à l'altitude de 630 mètres 25 dans le but d'assurer l'homogénéité volumétrique des constructions, ce qui n'apparaît pas critiquable.

E. 7

Conformément aux art. 49 et 55 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36) et à l'art. 4 du tarif du 11 décembre 2007 des frais judiciaires en matière de droit administratif et public (TFJAP; RSV 173.36.5.1), un émolument de justice sera mis à la charge du recourant débouté, qui supportera en outre les dépens auxquels peut prétendre la Commune de Cuarnens qui a procédé par l'intermédiaire d'un avocat et obtient

gain de cause.

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