

VD_OMNI AC.2012.0212 vom 12. November 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-11-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2012.0212

FR: VD_OMNI AC.2012.0212 du 12 novembre 2014

IT: VD_OMNI AC.2012.0212 del 12 novembre 2014

Regeste

STOLL/Conseil communal de Treycovagnes, Département de l'intérieur | Recours contre les décisions du Département de l'intérieur et du Conseil communal approuvant préalablement respectivement adoptant la révision d'un Plan général d'affectation. Dans la mesure où les recourants requièrent qu'une surface de l'ordre de 2'200 m² dont est prévue la restitution à la zone agricole soit bien plutôt affectée en zone à bâtir, il apparaît que le recours pourrait être réputé induire un réexamen et/ou une correction matérielle de la décision d'approbation au sens du nouvel art. 52a al. 1 OAT, de sorte que la planification litigieuse pourrait être soumise aux conditions posées par les art. 38a al. 2 LAT et 52a al. 2 OAT. Cette question peut toutefois demeurer indécise; il s'impose en effet de constater que le dossier ne satisfait pas aux exigences prévues par la mesure F12 du Plan directeur cantonal en lien avec la justification de l'emprise sur les surfaces d'assolement, en l'absence en particulier de pesée de l'ensemble des intérêts en présence - étant précisé que l'une des compensations prévues dans ce cadre apparaît particulièrement inadéquate, s'agissant d'une ancienne carrière dont il est d'ores et déjà prévu qu'elle sera constructible à court ou moyen terme. Le tribunal ne peut que constater cette lacune; il ne lui appartient pas de se substituer à l'autorité communale dans la pondération des intérêts et l'examen d'éventuelles variantes. Recours admis et décisions attaquées annulées, charge aux autorités communales de justifier expressément l'emprise sur les surfaces d'assolement de la planification envisagée, respectivement, le cas échéant, de modifier le projet en conséquence, puis de soumettre le projet tel que complété (ou modifié), à tout le moins, à une enquête publique complémentaire.

Erwägungen

E. 1

La procédure d'adoption des plans d'affectation est régie par les art. 56 ss de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11). Il en résulte en substance qu'après avoir fait l'objet d'un examen préalable par le SDT (art. 56 LATC), le projet de plan est soumis à l'enquête publique pendant trente jours (art. 57 LATC). Sur la base d'un préavis de la municipalité (art. 58 al. 2 LATC), le conseil général ou communal statue ensuite sur les éventuelles oppositions et décide de l'adoption du projet (art. 58 al. 3 LATC): lorsque le conseil de la commune adopte le projet sans modification susceptible de porter atteinte à des intérêts dignes de protection, le dossier est transmis au SDT en vue de son approbation par le département (art. 58 al. 4 LATC); si le conseil apporte des modifications plus importantes, celles-ci sont soumises à une enquête complémentaire de trente jours, après l'examen préalable du SDT (art. 58 al. 5 LATC). Avec un pouvoir d'examen restreint à la légalité, le département décide de l'approbation préalable du projet: cette décision, notifiée à la commune et aux opposants, est susceptible

d'un recours au Tribunal cantonal (art. 61 LATC). En même temps qu'il notifie sa propre décision, le département transmet également à chaque opposant la décision communale sur son opposition, laquelle est également susceptible de recours au Tribunal cantonal (art. 60 LATC). En l'espèce, le recours porte tant sur la décision d'approbation préalable rendue par le département que sur les décisions respectives d'adoption du projet et de levée d'opposition rendues par le Conseil communal (décision initiale du 5 octobre 2009 et décision après enquête publique complémentaire du 12 décembre 2011; cf. let. C supra). Interjeté en temps utile (cf. art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative - LPA-VD; RSV 173.34), le recours satisfait par ailleurs autres conditions formelles de recevabilité (cf. en particulier art. 79 al. 1 LPA-VD, applicable par analogie par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

al. 1 let. b OAT), que la solution choisie est compatible avec les plans et prescriptions de la Confédération, des cantons, des régions et des communes relatives à l'utilisation du sol (cf. art. 2 al. 1 let. e OAT) et que l'ensemble des intérêts concernés, qu'ils soient privés ou publics, ont été pris en considération (cf. art. 3 OAT), dans le respect du principe de la proportionnalité (cf. arrêt AC.2013.0177 du 29 juillet 2014 consid. 3a). Si l'autorité doit ainsi s'assurer que la planification contestée apparaît juste et adéquate, son rôle spécifique d'autorité de recours ne se confond pas avec celui de l'organe compétent pour adopter le plan; elle doit préserver la liberté d'appréciation dont celui-ci a besoin dans l'accomplissement de sa tâche (cf. art. 2 al. 3 LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée, respectivement que l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également convenable; 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 (TF, arrêt 1C_365/2010 du 18 janvier 2011 consid. 2.3 non publié in ATF 137 II 23; ATF 127 II 238 consid. 3b/aa et les références; arrêt AC.2013.0050 du 29 octobre 2013 consid. 3a).

E. 3

Le 1^{er} mai 2014 est entrée en vigueur la modification de la LAT du 15 juin 2012 (RO 2014 899; FF 2010 959), qui porte notamment sur le contenu des plans directeurs (cf. art. 8 et 8a). Il résulte en particulier ce qui suit de la disposition transitoire de cette modification prévue par le nouvel art. 38a LAT: " 1 Les cantons adaptent leurs plans directeurs aux art. 8 et 8a, al. 1, dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification du 15 juin 2012. 2 Jusqu'à l'approbation de cette adaptation du plan directeur par le Conseil fédéral, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter dans le canton concerné. [...] " En parallèle, l'OAT a fait l'objet d'une modification du 2 avril 2014, également entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014; s'agissant du droit transitoire, le nouvel art. 52a OAT prévoit notamment ce qui suit: " 1 Si, à l'entrée en vigueur de la modification du 2 avril 2014, un recours contre la décision rendue par l'autorité cantonale sur l'approbation d'un classement en zone à bâtir conformément à l'art. 26 LAT est en suspens, l'art. 38a, al. 2, LAT ne s'applique pas à ce classement si le recours n'induit ni un réexamen ni une correction matérielle partielle de la décision d'approbation ou s'il a été déposé de façon téméraire. 2 Durant la période transitoire prévue à l'art. 38a, al. 2, LAT, un classement en zone à bâtir ne peut être approuvé qu'aux conditions suivantes: a. une surface au moins équivalente a été

déclassée dans le canton depuis l'entrée en vigueur de cette disposition ou est déclassée par la même décision; b. des zones affectées à des besoins publics dans lesquelles le canton planifie des infrastructures qui sont d'une très grande importance et présentent un caractère urgent sont créées; ou c. d'autres zones d'importance cantonale sont créées pour répondre à une nécessité urgente et, au moment de l'approbation au sens de l'art. 26 LAT, des mesures de planification déterminent et sécurisent la surface qui doit être déclassée; l'obligation de déclasser tombe si le plan directeur approuvé le rend superflu. [...] " Le tribunal a déjà eu l'occasion de relever que le sens de l'art. 52a al. 1 OAT n'était "pas particulièrement clair" (cf. arrêt AC.2013.0374 du 7 août 2014 consid. 2). Cela étant, dans la mesure où les recourants requièrent en substance qu'une surface de l'ordre de 2'200 m² de la parcelle n° 237, actuellement colloquée en zone intermédiaire et dont est prévue la restitution à la zone agricole dans le cadre de la révision du PGA, soit bien plutôt affectée en zone à bâtir, il apparaît que le recours pourrait être réputé induire un réexamen et/ou une correction matérielle de la décision d'approbation au sens de l'art. 52a al. 1 OAT, de sorte que la planification litigieuse pourrait être soumise aux conditions posées par les art. 38a al. 2 LAT et 52a al. 2 OAT. Cette question peut toutefois demeurer indécise, dès lors que, comme on le verra ci-après, le recours doit dans tous les cas être admis pour un motif de nature formelle, peu important dans ce cadre que soit appliqué l'ancien ou le nouveau droit.

E. 4

Les recourants se sont plaints à plusieurs reprises du manque de clarté du projet, invoquant une violation de leur droit d'être entendus. Dans leur écriture du 31 mai 2013, ils ont notamment relevé dans ce cadre que les différentes pièces au dossier divergeaient s'agissant de l'emprise et du bilan des SDA. a) Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit de toute partie de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, le droit d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur leur résultat lorsque ceci est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 II 286 consid. 5.1). Il comprend notamment le droit de consulter le dossier (ATF 127 V 431 consid. 3a), qui s'étend à toutes les pièces décisives (ATF 121 I 225 consid. 2a) et qui garantit que les parties puissent prendre connaissance des éléments fondant la décision et s'exprimer à leur sujet (ATF 129 I 85 consid. 4.1; TF arrêt 1C_452/2009 du 19 mars 2010 consid. 2.1). Le droit d'être entendu étant un droit de nature formelle, sa violation conduit en principe à l'annulation de la décision attaquée, indépendamment du bien-fondé matériel de celle-ci (ATF 135 I 187 consid. 2.2; ATF 132 V 387 consid. 5.1). b) En l'espèce, il convient de relever d'emblée que, par ses déclarations souvent imprécises voire erronées, le Conseil communal intimé (par l'intermédiaire de Me Théraulaz, respectivement de la municipalité) a entretenu une certaine confusion quant à la nature et la portée des pièces produites en cours de procédure. Ainsi la version du "Rapport sur le processus d'aménagement selon art. 47 OAT" produite à l'appui de sa réponse au recours correspond-elle à la version initiale du 29 août 2007, la version définitive établie le 13 décembre 2010 en vue de l'enquête publique complémentaire du 8 janvier au 6 février 2011 n'étant pas même mentionnée dans cette écriture; le rapport produit à cette occasion ne comprend au demeurant pas les "annexes hors dossier", soit en particulier les plans consacrés à l'équipement, au bilan de la zone agricole et aux SDA. A la suite de l'audience tenue le 13 mai 2013, le Conseil communal intimé a produit le 22 mai 2013 une version des plans en cause, précisant expressément qu'il s'agissait des plans "tels qu'ils apparaissaient

dans leur version définitive, soit pour l'enquête complémentaire de 2010". Or, il est apparu par la suite que ces plans avaient bien plutôt encore été modifiés postérieurement, en vue de l'approbation préalable du projet par le département intimé. Ce n'est ainsi qu'à réception de l'écriture du Conseil communal intimé du 3 juin 2014 - soit près de deux ans après le dépôt du recours - que la nature et la portée exacte des pièces au dossier, en particulier des plans consacrés au bilan de la surface agricole et aux SDA, a été clarifiée. c) Cela étant, il résulte en substance de cette dernière écriture que la version du "Rapport sur le processus d'aménagement selon art. 47 OAT" et des plans annexés à ce rapport soumise à l'enquête publique complémentaire du 8 janvier au 6 février 2011 ne correspond pas à celle soumise postérieurement au département intimé pour approbation préalable. S'agissant en particulier du plan consacré aux SDA, le Conseil communal intimé a exposé dans ce cadre que le plan soumis à l'enquête publique complémentaire était encore fondé sur la situation telle qu'elle résultait de la version "papier" du PDCn de 1987 (comme expressément indiqué sur le plan) et que ce plan avait été mis à jour par la suite, sur la base du nouveau PDCn entré en vigueur en 2008 (tel qu'il peut être consulté sur la guichet cartographique cantonal "Géoplanet"), afin que le bilan des SDA soit en conformité avec la situation effectivement en vigueur au moment de l'approbation préalable du projet par le département. Les versions respectives des plans consacrés aux SDA annexés au "Rapport sur le processus d'aménagement selon art. 47 OAT" se présentent en substance comme il suit (étant précisé que le second plan fait l'objet de quelques annotations par le tribunal, afin d'aider à la compréhension du projet et des considérations qui suivent) Plan soumis à l'enquête publique complémentaire Plan soumis à l'approbation préalable du DINT d) Il s'impose de constater que les modifications apportées au plan en vue de son approbation préalable par le DINT ne relèvent pas uniquement d'une adaptation à la situation effective des SDA telles qu'elles résultent du PDCn de 2008, quoi qu'en dise le Conseil communal intimé. Ainsi apparaît-il en particulier que la parcelle n° 130 (d'une surface d'environ 3'700 m²) est passée du statut de "nouvelle zone d'assolement en zone agr. et zone inter." selon le plan soumis à l'enquête publique complémentaire à celui de "nouvelle zone de verdure prise sur les surf. d'assolement" selon le plan soumis à l'approbation préalable du département intimé - c'est ainsi l'affectation elle-même de la parcelle qui a été modifiée (en ce sens qu'elle a été maintenue en zone de verdure plutôt que d'être affectée en zone intermédiaire), avec en outre pour conséquence que la surface concernée n'est plus comprise dans les SDA. Il apparaît pour le moins douteux, compte tenu de sa nature et de son ampleur, qu'une telle modification puisse être considérée comme n'étant pas susceptible de porter atteinte à des intérêts dignes de protection, respectivement qu'elle puisse de ce chef être dispensée d'enquête publique complémentaire (cf. art. 58 al. 4 et 5 LATC; consid. 1 supra). A cela s'ajoute que la prise en compte de la situation effective des SDA et les modifications apportées à la planification ont eu une incidence directe sur le bilan des SDA, lequel est en définitive négatif - contrairement à ce qu'a affirmé le Conseil communal intimé à l'occasion de l'audience du 13 mai 2013. Il convient dès lors d'apprécier si et dans quelle mesure la planification litigieuse se justifie sous cet angle, en regard notamment du principe de compensation des SDA.

E. 5

Les surfaces de remplacement (art. 18, al. 1ter LPN) et reboisements ne doivent pas être réalisés au détriment des SDA à moins qu'ils ne s'inscrivent dans un projet cantonal, régional ou communal de mise en valeur du patrimoine naturel (par exemple sous la forme d'amélioration de réseau écologique ou de projet de renaturation de cours d'eau). Ils doivent

en principe prendre place sur les terres les moins intéressantes pour la production agricole. Dans la mesure du possible, les surfaces de remplacement sont maintenues en SDA. [...] F. Rapport explicatif accompagnant les projets et les planifications locales (plans partiels d'affectation et plans de quartier) Tout projet nécessitant des emprises sur les SDA est accompagné d'un rapport explicatif comprenant au minimum: § Le bilan communal en SDA (avant et après le projet) sous forme de cartes et de données chiffrées; § L'identification de tous les intérêts en présence; § La justification de la nécessité d'affecter des SDA à des fins non agricoles; § La proposition de compensation. Sur la base de ce rapport, l'autorité cantonale compétente procède à la pesée complète des intérêts qui statue sur la justification de porter atteinte aux surfaces d'assolement et fixe les mesures de compensation des emprises. Ce rapport constitue un chapitre du rapport 47 OAT." c) Dans le cadre de leur démarche de planification, les communes doivent ainsi produire un rapport explicatif en lien avec l'emprise sur les surfaces d'assolement, comprenant notamment l'identification des intérêts en présence et les propositions de compensation. Le service en charge de l'aménagement du territoire doit pour sa part s'assurer que les plans d'affectation communaux tiennent compte des surfaces d'assolement et vérifier que le quota communal est affecté à la zone agricole ou à la zone agricole protégée (cf. arrêt AC.2010.0154 du 31 octobre 2011 consid. 3d in fine et la référence). Quant à l'autorité de recours, elle doit procéder à une pesée globale des intérêts concernés, en prenant en compte l'ensemble des circonstances; s'agissant d'intérêts supérieurs dont la sauvegarde incombe au canton, la prise en considération adéquate des intérêts en cause doit être imposée par un contrôle strict (cf. consid. 2 supra). d) En l'espèce, il s'impose de constater que le "Rapport sur le processus d'aménagement selon art. 47 OAT" ne contient aucun chapitre consacré spécifiquement aux SDA; le bilan des SDA est certes indiqué sous forme de carte et de données chiffrées dans le plan ad hoc reproduit ci-dessus (consid. 4c), mais ce seul plan ne permet pas d'identifier tous les intérêts en présence, respectivement de rendre compte de la pesée des intérêts à laquelle il a été procédé et d'en apprécier la pertinence. Expressément interpellé par le tribunal sur le bilan "réel" des SDA en lien avec les remarques des recourants rappelées ci-dessus, le Conseil communal intimé - lequel a affirmé lors de l'audience du 13 mai 2013, à tort, que ce bilan était positif, comme déjà relevé - ne s'est pas prononcé sur ce point. La décision d'approbation préalable rendue par le département ne fait par ailleurs aucune mention de l'emprise sur les SDA de la planification litigieuse. Par ailleurs, dans son ultime contrôle du 10 juillet 2007, le SDT avait expressément relevé notamment ce qui suit s'agissant des compensations envisagées: "[...] la mesure F12 du plan directeur cantonal prévoit de garantir de manière durable de bonnes terres cultivables. Les compensations proposées devront donc être constituées de terres cultivables et affectées en zone agricole. [...] la zone intermédiaire « Au Champ Muraz » ne correspond pas à l'objectif (aujourd'hui incultivable - futur incertain). De même, la surface inconstructible située au nord du plan de quartier « Sous le Pavillon » est une surface de jardins et l'état parcellaire ne permet pas de considérer cette surface, en l'état, comme une compensation à l'emprise sur les surfaces d'assolement. Seule une affectation en zone agricole de ces surfaces, sur les communes de Chamblon (autre partie du plan de quartier « Sous le Pavillon », même dispositif) et de Treycovagnes, qui correspondrait à une volonté forte de conserver une césure non bâtie dans le coteau, permettrait d'entrer en matière. Pour la mise à l'enquête publique, le SDT demande à la municipalité d'adapter la carte de l'emprise sur les surfaces d'assolement." Il s'impose de constater que ces remarques ne prêtent pas le flanc à la critique, en particulier s'agissant de la zone intermédiaire « Au Champ Muraz ». D'une part en effet, il n'apparaît

pas que ce secteur puisse être considéré comme cultivable en l'état, s'agissant d'une ancienne carrière qui n'a pas été comblée (étant rappelé que les "critères de sélection" de la mesure F12 prévoient que les carrières et gravières sont exclues de l'inventaire des SDA) - le sol de la surface concernée n'étant au demeurant que de moindre qualité (qualité 2, soit médiocre à pauvre). D'autre part, s'agissant du fait que le SDT a estimé que le futur du secteur en cause était "incertain", il convient de relever que le Conseil communal intimé n'a eu de cesse de répéter que la zone intermédiaire concernée serait dévolue à une habitation densifiée dans le cadre d'un Plan directeur localisé établi de concert avec la commune de Chamblon, en conformité avec le PDCn et l'AggloY (étant précisé que cette zone se situe effectivement dans le périmètre compact prévu par ce projet d'agglomération, en tant que "planification communale à établir"); c'est dire que la compensation des SDA dans ce secteur, dont il est d'ores et déjà prévu qu'il sera constructible à court ou moyen terme, apparaît pour le moins provisoire, voire artificielle. Dans ces conditions, on ne s'explique pas pour quel motif la compensation dans la zone intermédiaire "Au Champ Muraz" a été maintenue nonobstant l'avis du SDT dans son ultime contrôle du 10 juillet 2007; il n'apparaît pas en particulier que cette question aurait fait l'objet d'une nouvelle pesée des intérêts, dont il résulterait qu'une telle compensation se justifierait - on peine au demeurant à discerner quels éléments réputés prépondérants permettraient d'aboutir à ce résultat. On ne s'explique pas davantage que le département intimé (par l'intermédiaire du SDT) ait pu indiquer dans son écriture du 18 juin 2013, en lien avec le bilan des SDA, que les documents transmis par la commune auraient été complétés en conformité à ses demandes telles que figurant notamment dans cet ultime contrôle (cf. let E supra), alors même qu'il apparaît manifestement que tel n'est pas le cas s'agissant de la compensation dans la zone intermédiaire "Au Champ Muraz". e) Cela étant, le tribunal ne peut que constater que le dossier tel que constitué ne satisfait pas aux exigences prévues par la mesure F12 du PDCn en lien avec la justification de l'emprise sur les surfaces d'assolement; il ne lui appartient pas pour le reste de se substituer à l'autorité communale dans la pondération des intérêts en présence et l'examen d'éventuelles variantes. En l'état, il convient ainsi d'annuler les décisions attaquées, charge aux autorités communales de justifier expressément l'emprise sur les SDA de la planification envisagée dans le cadre d'une pesée de l'ensemble des intérêts en présence, respectivement, le cas échéant, de modifier le projet en conséquence. Le projet tel que complété (respectivement modifié) devra par la suite faire l'objet, à tout le moins, d'une nouvelle enquête publique complémentaire, dans le respect du droit d'être entendu des tiers - ce d'autant plus qu'il a d'ores et déjà fait l'objet de modifications postérieurement à l'enquête publique complémentaire mise en œuvre du 8 janvier au 6 février 2011, comme déjà relevé (cf. consid. 4 supra). Le département intimé s'assurera enfin que la planification envisagée tient compte des surfaces d'assolement dans toute la mesure requise.

E. 6

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et les décisions attaquées annulées. Les recourants, qui obtiennent gain de cause avec le concours d'un avocat, ont droit à une indemnité à titre de dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD) dont le montant total doit être arrêté, compte tenu de la charge liée à la procédure, à 5'000 fr., soit 2'500 fr. à la charge du Conseil communal intimé respectivement 2'500 fr. à la charge du département intimé (cf. art. 55 al. 2 LPA-VD). Un émolument de 4'000 fr. est en outre mis à la charge du Conseil communal intimé, qui succombe (cf. art. 49 al. 1 et 52 al. 1 LPA-VD).

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