

# VD\_OMNI AC.2013.0067 vom 18. Februar 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-02-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2013.0067](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0067)

FR: VD\_OMNI AC.2013.0067 du 18 février 2014

IT: VD\_OMNI AC.2013.0067 del 18 febbraio 2014

## Regeste

ALTIERI-SAXER/Municipalité de Grandcour, SAXER, ROSSIER, Service du développement territorial | Dans la procédure de modification du plan d'affectation, la jurisprudence distingue la décision préjudicielle sur l'entrée en matière puis la décision principale sur l'éventuelle modification du plan. Question de la voie de recours contre ces décisions. En l'espèce, l'entrée en matière n'est pas contestée. Malgré sa formulation maladroite qui lui donne l'apparence d'une décision principale, la décision attaquée se borne à manifester la position de la municipalité quant à la teneur du plan dont elle envisage d'organiser la mise à l'enquête. Il s'agit d'une décision incidente qui ne peut pas faire l'objet d'un recours immédiat car elle ne cause pas de préjudice irréparable (art. 74 al. 1 LPA-VD) puisque la recourante conserve la possibilité de faire valoir ses arguments dans le cadre de l'opposition, puis selon les circonstances par la voie du recours devant le Tribunal cantonal.

## Erwägungen

### E. 1

Compte tenu de leurs conclusions respectives, les parties sont divisées sur les points sur lesquels le Service du développement territorial a également été interpellé, soit sur la question de savoir: - si la municipalité est compétente pour rendre la décision attaquée (la recourante le conteste à l'appui de sa conclusion en nullité) et - si cette décision est sujette à recours immédiat (la municipalité le conteste, dans l'attente de la décision du conseil communal, à l'appui de ses conclusions en irrecevabilité du recours).

### E. 2

a) L'art. 21 al. 2 LAT prévoit que lorsque les circonstances se seront sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires (dans le texte allemand: "Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst"). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un propriétaire foncier peut se prévaloir, à certaines conditions, d'un droit de nature formelle à ce que l'autorité compétente réexamine et le cas échéant adapte, conformément à l'art. 21 al. 2 LAT, les mesures de planification s'appliquant à son immeuble ou aux immeubles voisins. Sous réserve de respecter le principe de la stabilité des plans, le droit cantonal peut élargir ces possibilités d'intervention (1C\_598/2013 du 6 décembre 2013, destiné à la publication aux ATF, consid. 2; ATF 120 Ia 227 consid. 2c et 2d). b) L'art. 63 de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC; RSV 700.11) reprend la règle fédérale (dans une formulation d'ailleurs plus proche du texte allemand "überprüft und nötigenfalls angepasst" de l'art. 21 al. 2 LAT): "Les plans d'affectation sont réexaminés et adaptés lorsque les circonstances ont sensiblement changé". Outre l'art. 63 LATC, le droit cantonal prévoit d'autres règles sur la modification des plans d'affectation. C'est ainsi que selon l'art. 75 al. 2 LATC, " tout intéressé peut demander l'abandon ou la

révision d'un plan tous les quinze ans au moins après son entrée en vigueur, une nouvelle demande ne pouvant être présentée que dix ans après le rejet de la précédente. L'autorité saisie de la demande, à savoir la municipalité pour les plans communaux et le département pour les plans cantonaux, doit se déterminer dans les trois mois dès réception de la demande; si la demande est agréée, il est procédé conformément aux dispositions des chapitres I à IV". En outre, en matière de plan de quartier, qui sont des plans d'affectation limités à une portion du territoire (art. 64 al. 1 LATC), l'initiative de la procédure peut provenir de la municipalité (art. 67 al. 1 LATC) mais la loi confère également un droit d'initiative aux propriétaires à certaines conditions, relatives notamment à la majorité des propriétaires et de l'estimation fiscale de leurs immeubles (art. 67 al. 2 LATC).

### **E. 3**

Conformément à l'art. 25 al. 1 LAT selon lequel les cantons règlent la compétence et la procédure, la LATC régit la procédure d'établissement des plans au chapitre IV du titre V, en particulier aux art. 56 à 73 LATC pour ce qui concerne les plans communaux. Il résulte de ces dispositions que l'autorité d'adoption des plans communaux est le conseil général ou communal de la commune (art. 58 al. 3 LATC). Quant à l'autorité cantonale d'approbation, dont l'intervention est prévue par l'art. 26 LAT, il s'agit du département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions (art. 61 et 61a LATC; art. 10 al. 1 LATC), à savoir actuellement le Département du territoire et de l'environnement (DTE; règlement du 2 juillet 2012 sur les départements de l'administration, RdéA, RSV 172.215.1, dans sa teneur modifiée le 15 janvier 2014 avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2014, FAO no 7 du 24 janvier 2104). La municipalité intervient toutefois pour organiser la procédure. Ainsi, selon l'art. 56 al. 1 in fine LATC, c'est la municipalité qui soumet le projet de plan au Service de l'aménagement du territoire (aujourd'hui: Service du développement territorial) en vue de l'examen préalable prévu par cette disposition. Après l'enquête publique, c'est la municipalité qui entend les opposants qui le demandent (art. 58 al. 1 LATC). C'est elle encore qui soumet au conseil de la commune un préavis contenant des propositions de réponse aux oppositions (art. 58 al. 2 LATC). Dans la pratique, la plupart des plans communaux mentionnent chronologiquement les différentes étapes de la procédure de leur élaboration. C'est ainsi qu'ils indiquent la date de l'adoption du plan par la municipalité, celles de l'enquête publique, celle de l'adoption par le conseil de la commune et celle de l'approbation par le département cantonal, voire celle de l'entrée en vigueur. Il faut cependant bien voir que lorsque, à l'origine du processus, la municipalité procède à cette "adoption" du plan, elle n'accomplit qu'un acte visant à l'avancement de la procédure, ouvrant en général la voie à l'étape suivante qui est la mise à l'enquête publique. La municipalité n'a pas la compétence de modifier le statut du sol quant à la planification en vigueur. Seuls le peuvent le plan et le règlement qui entrent en vigueur au terme de la procédure, dont les étapes suivantes sont successivement l'enquête publique, la décision du conseil de la commune puis l'approbation par l'autorité cantonale.

### **E. 4**

Lorsque elle est engagée sur requête d'un propriétaire, la procédure décrite ci-dessus est précédée d'une décision préalable sur l'entrée en matière. En effet, comme l'indique un récent arrêt destiné à la publication aux ATF (1C\_598/2013 du 6 décembre 2013, consid. 3), le Tribunal fédéral distingue deux étapes dans le cadre de l'art. 21 al. 2 LAT: dans un premier temps s'examine la question de savoir si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point que le plan d'affectation doit être réexaminé. C'est dans un second temps

qu'intervient cas échéant l'adaptation du plan. a) La question de savoir (en deuxième étape) si l'adaptation du plan se justifie en raison de circonstances modifiées se résout, selon la jurisprudence constante, sur la base d'une pesée d'intérêt. Il faut tenir compte d'une part de la nécessité d'une certaine stabilité de la planification et d'autre part de l'intérêt d'une adaptation des plans aux changements intervenus. Il faut en particulier prendre en considération le temps écoulé depuis l'entrée en vigueur du plan, la mesure dans laquelle il a été réalisé et concrétisé, le poids des motifs du changement, l'étendue de la modification envisagée et l'intérêt public qu'elle présente (1C\_598/2013 déjà cité, consid. 3.1). Dans le cadre de la première étape, les exigences sont plus réduites: un réexamen du statut du sol s'impose déjà lorsque les circonstances se sont modifiées depuis l'adoption du plan, que cette modification concerne les éléments déterminants pour la planification et qu'elle est importante. À cette étape, la modification sera considérée comme importante si l'adaptation du plan de zone dans le territoire concerné entre en considération et que les intérêts opposés de la sécurité du droit et de la confiance dans la stabilité du plan ne sont pas si importants qu'une adaptation du plan doive être exclue d'emblée. Si ces conditions sont remplies, il appartient à la commune d'entreprendre la pesée d'intérêts requise et de décider si et dans quelle mesure une adaptation du plan d'affectation est nécessaire (1C\_598/2013 déjà cité, consid. 3.2). b) Sous l'angle du droit cantonal, la décision préalable de la municipalité (première étape ci-dessus) intervient en cas de requête tendant à la modification d'un plan d'affectation selon l'art. 75 al. 2 LATC (l'autorité saisie "doit se déterminer"), à l'établissement d'un plan de quartier selon l'art. 67 al. 2 LATC (la municipalité procède "après avoir vérifié" les conditions) et à vrai dire à chaque fois qu'est réclamée une modification du plan en application de l'art. 21 al. 2 LAT. Dans tous les cas, cette décision municipale préalable est de nature préjudicielle, et non principale. En effet, cette décision ne porte pas sur l'objet même de l'instance engagée (l'adoption du plan de quartier, respectivement du plan d'affectation communal modifié), lequel ressortit à la compétence du conseil communal (ou général) (sur la distinction entre décision préjudicielle et décision principale, Moor/Poltier, Droit administratif, vol. II, 3 éd., 2011, ch. 2.2.4.2 let. b; voir aussi, en matière de planification, RDAF 1990 p. 159, spéc. p. 162). Toutefois, cette décision préjudicielle peut être incidente, ou finale. aa) Elle est finale lorsqu'elle refuse de donner suite à la requête. En effet, elle met fin à l'instance engagée. Dans ce cas, à défaut d'enquête, la voie de l'opposition est fermée et, a fortiori, le département n'est pas en mesure de rendre une décision d'approbation. Seul subsiste le recours immédiat devant le Tribunal cantonal, contre les décisions finales (art. 74 al. 1 LPA-VD). A l'époque où le droit cantonal avait introduit en matière de plan d'affectation, conformément aux exigences fédérales, un recours judiciaire (alors précédé d'un recours intermédiaire au département cantonal), le Tribunal administratif avait déjà jugé qu'en vertu du principe de l'unité de la procédure, la décision municipale négative était soumise aux mêmes voies de droit (recours préalable au département, puis au tribunal) que celle du conseil communal sur les oppositions déposées lors de l'enquête (AC.1994.0096 du 7 septembre 1994, RDAF 1995 p. 87; AC.2006.0195 du 26 février 2007, consid. 2). Comme le relève le Service du développement territorial en citant l'arrêt AC.2011.0188 du 11 avril 2012, le tribunal admet (le plus souvent sans même la mettre en doute) la recevabilité du recours contre le refus municipal d'entrer en matière sur une modification d'un plan d'affectation (v. p. ex. AC.2004.0149 du 21 juillet 2005; AC.2012.0106 du 11 février 2013; AC.2012.0093 du 11 mars 2013). bb) La décision préjudicielle rendue par la municipalité est en revanche incidente lorsque la municipalité accepte de donner suite à la requête. En effet, la décision

de la municipalité ne met alors pas fin à la procédure mais, au contraire, permet l'avancement de celle-ci, conformément aux art. 56 ss LATC (notamment enquête publique, décision de levée des oppositions par le Conseil général ou communal, approbation par le Département puis recours au Tribunal cantonal). Les citoyens qui entendent contester la planification envisagée doivent alors le faire par la voie de l'opposition, puis du recours au Tribunal cantonal. En raison de sa nature incidente, la décision de la municipalité acceptant de donner suite à la requête ne pourrait faire l'objet d'un recours immédiat devant le Tribunal cantonal, qui est la seule autorité de recours cantonale en matière de planification, qu'aux conditions de l'art. 74 al. 3 et 4 LPA-VD, soit notamment si elle peut causer un préjudice irréparable au recourant. On peut certes se demander comment s'analyserait la situation dans laquelle la municipalité, tout en acceptant formellement d'entrer en matière sur la modification du plan d'affectation, manifesterait d'emblée son intention d'envisager une modification qui serait en réalité sans rapport avec la requête des intéressés, voire directement contraire à ce qu'ils demandent. La question de savoir si une telle détermination municipale devrait être assimilée à un refus susceptible de recours peut rester indéfinie en l'espèce. En effet, le litige porte sur des modalités de modification du plan qui, même si elles ne concordent pas avec les vœux des intéressés, ne peuvent pas être assimilées à un refus pur et simple. On notera encore que selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la décision préalable sur l'entrée en matière est considérée comme une décision finale sujette à recours selon l'art. 93 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) (et non comme une décision incidente) si le droit cantonal l'organise en la forme d'une procédure indépendante (1C\_598/2013 précité, consid. 1). Il n'est pas nécessaire d'examiner ce qu'il en est en droit vaudois car en l'espèce de toute manière, il n'est pas contesté que la municipalité ne s'oppose pas à l'engagement de la procédure de modification du plan d'affectation.

## **E. 5**

En l'espèce en effet, la municipalité, dans sa lettre du 27 octobre 2010, est entrée en matière sur la demande de changement d'affectation et conformément à l'art. 56 al. 1 in fine LATC, elle a soumis le projet de plan au Service du développement territorial. C'est après divers échanges de correspondances et de documents entre les intéressés, le service cantonal et la municipalité que cette dernière, sommée par Patrick Altieri de rendre une décision sujette à recours, a notifié la décision du 11 décembre 2012 litigieuse dans la présente cause. La recourante, qui expose qu'elle se devait de contester la décision municipale pour éviter qu'elle lui soit opposée par la suite, fait valoir en bref que pour la modification du plan général d'affectation, le pouvoir décisionnel appartient à l'autorité législative communale et que la LATC ne confère aucun pouvoir décisionnel à la municipalité, dont la décision, faute de base légale, serait inexistante, soit nulle. Il est vrai qu'au premier abord, la décision municipale du 11 décembre 2012, intitulée "changement d'affectation", paraît statuer définitivement sur la modification du plan d'affectation en imposant que la nouvelle zone à bâtir, de 1'500 m<sup>2</sup>, soit positionnée "de manière verticale" et comprenne les serpentins du bâtiment. Il faut bien voir cependant qu'en principe, la modification d'un plan d'affectation qui touche à la répartition des zones dans le terrain ne peut pas prendre une forme purement verbale; elle nécessite au contraire l'existence d'un plan qui permet de visualiser cette répartition et de la communiquer à tout intéressé. Il faut donc replacer la décision de la municipalité du 11 décembre 2012 dans le contexte de la procédure décrite aux considérants précédents: malgré sa formulation maladroite qui lui donne l'apparence d'une décision principale, elle se borne à manifester la position de la municipalité quant à la teneur du plan

dont elle envisage d'organiser la mise à l'enquête. Le choix de la municipalité quant aux modalités de la modification du plan d'affectation ne constitue pas une décision changeant le statut du sol, qui appartient au conseil communal. D'une part en effet, la municipalité entend manifestement mettre le projet à l'enquête et non pas trancher définitivement elle-même. D'autre part, une fois qu'elle a accepté d'entrer en matière sur une modification du plan d'affectation, une municipalité est habilitée à élaborer les plans à mettre à l'enquête, pour lesquels elle n'est pas tenue de suivre les modalités voulues par les requérants. On relève du reste qu'en matière de plan de quartier, l'art. 67 al. 2 LATC indique expressément que "la municipalité n'est pas liée par les propositions des propriétaires". Il ne saurait en aller différemment en matière de plan d'affectation. N'ayant pas pour effet de modifier le statut du sol selon le plan d'affectation communal, la décision municipale du 11 décembre 2012 n'a pas d'autre objet que de faire avancer la procédure et d'en organiser la suite. Il s'agit donc, au sens de l'art. 74 al. 4 LPA-VD, d'une décision incidente, qui ne peut faire l'objet d'un recours immédiat devant le Tribunal cantonal que si elle cause un préjudice irréparable aux recourants (al. 4 let. a) ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (al. 4 let. b; étant précisé que l'al. 3 n'entre pas en considération ici). Or, on ne voit pas en quoi les recourants subiraient un préjudice irréparable. Certes, la décision de la municipalité ne leur donne pas satisfaction dans les modalités de la modification du plan d'affectation. Toutefois, la recourante conserve la possibilité de faire valoir ses arguments dans le cadre de l'opposition, puis selon les circonstances par la voie du recours devant le Tribunal cantonal. Le recours est par conséquent irrecevable.

#### **E. 6**

Vu ce qui précède, l'arrêt sera rendu aux frais de la recourante. L'émolument sera réduit pour tenir compte du fait que la procédure s'est achevée sans audience. Ayant consulté un avocat, la commune a droit à des dépens. Sans doute la formulation de la décision attaquée aurait-elle gagné à préciser qu'elle ne faisait qu'organiser la suite la procédure, mais on ne saurait reprocher à l'autorité sommée de rendre une décision sujette à recours d'indiquer la voie de celui-ci, même s'il s'avère en définitive irrecevable.

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