

VD_OMNI AC.2013.0494 vom 29. Juli 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-07-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0494

FR: VD_OMNI AC.2013.0494 du 29 juillet 2014

IT: VD_OMNI AC.2013.0494 del 29 luglio 2014

Regeste

FAVRE/Conseil communal de St-Barthélemy, Département de l'intérieur | Recours formé par un propriétaire et par son épouse contre les décisions du Conseil communal et du département adoptant respectivement approuvant préalablement la modification d'un Plan général d'affectation entraînant un changement d'affectation de sa parcelle. Le pouvoir d'examen du tribunal s'étend en la matière à l'opportunité (consid. 2b); en l'espèce, la question de l'affectation litigieuse résulte toutefois essentiellement de circonstances locales, sans que ne doivent être pris en considération des intérêts d'ordre supérieur qui incomberaient au canton, de sorte que la commune bénéficie de toute son autonomie communale pour statuer (consid. 2c). Cela étant, le Conseil communal s'est fondé sur des éléments déterminants erronés pour lever l'opposition des recourants (s'agissant de la question de l'exigence d'une compensation des surfaces d'assolement, de la portée des principes de la sécurité du droit et de la stabilité des plans dans les circonstances du cas d'espèce ou encore de la possibilité de légaliser des constructions illicites) (consid. 2d). Annulation des décisions litigieuses et renvoi de la cause à l'autorité communale pour nouvelle décision.

Erwägungen

E. 1

Le recours est déposé selon les formes et délais prescrits par la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD; RSV 173.36). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

a) Le cadre de l'objet du recours est donné par l'arrêt du Tribunal administratif du 13 décembre 2007 concernant la modification de la partie centrale de la parcelle n°234. A cet égard, le Conseil communal a adopté la proposition de réponse de la municipalité à l'opposition des recourants en retenant les éléments suivants: - l'extension de la zone de dégagement sur le sol de la parcelle n°234 sort du cadre de la contestation qui avait été portée devant le Tribunal administratif à l'époque et sort de l'objet de ce qui a été décidé par l'arrêt du 13 décembre 2007. - dans le même arrêt, le Tribunal administratif avait constaté que la question de l'extension de la zone de dégagement sur le sol de la parcelle n°234 devait être laissée à l'appréciation des autorités communales; il appartenait donc aux autorités de la commune compétentes en matière d'aménagement du territoire de déterminer si elles considéraient une modification du plan général d'affectation justifiée concernant l'extension de la parcelle n°234. A cet égard, les autorités communales considéraient que tel n'était pas le cas pour les motifs suivants: - aucun motif et objectif ne justifie d'étendre la zone de dégagement du sol de la parcelle n°234 jusqu'à la voie publique longeant ce bien-fonds ni d'étendre cette zone sur le sol de la parcelle voisine n°281 ; - la légalisation

de construction illicite ne pouvait en aucun cas constituer un motif légitime de modifier la zone ; - le PGA et son règlement étaient relativement récents et la modification du régime d'affectation était contraire à la sécurité du droit et au principe de la stabilité des plans. De son côté, la commission ad hoc du Conseil communal relative à la modification du PGA a retenu, dans son rapport, que l'extension de la zone de dégagement sur le sol de la parcelle n°234 ne pouvait être envisagée pour l'instant, dans la mesure où le plan général d'affectation actuel était relativement récent. A ces motifs, s'ajoute un autre motif qui résulte de l'audition des témoins lors de l'audience du 3 décembre 2014. Il ressort en effet de l'audition de trois membres de la commission ad hoc du Conseil communal, soit Alain Favre, Mireille Fitzé et Serge Martin, que la question d'une extension de la zone de dégagement sur le sol de la parcelle n°234 avait été envisagée, mais que cette extension posait des problèmes liés à une exigence de compensation des surfaces d'assolement, ce qui pouvait entraîner une révision de l'ensemble du PGA, qui n'était pas possible (déclaration d'Alain Favre). Mireille Fitzé était plus précise en indiquant qu'il ne semblait pas possible d'étendre la zone de dégagement sur l'entier de la parcelle n°234 à cause des problèmes de compensation. Elle s'est référée à un avis du Service du développement territorial selon lequel l'extension de la zone de dégagement sur l'entier de la parcelle n°234 pouvait entraîner une application de compensation pour la commune, c'est-à-dire de déclasser une surface équivalente en zone agricole. Elle relevait aussi que l'extension de la zone de dégagement pouvait concerner une autre parcelle qui impliquait également l'obligation de compenser la surface perdue en zone agricole (déclaration du témoin Mireille Fitzé). Par ailleurs, le témoin Jean-Pierre Allaz relevait que le toilettage du PGA en 2005 avait permis l'extension de certaines zones pour régulariser des situations non conformes. Il estimait que le poulailler des époux Favre aurait également dû être régularisé dans le cadre de la procédure de révision du PGA en 2005 (déclaration du témoin Jean-Pierre Allaz). b) Le pouvoir d'examen du tribunal est en principe limité à un contrôle en légalité, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 98 LPA-VD) et ne s'étend pas à l'opportunité. Toutefois, les règles de procédure applicables en matière de plans d'affectation communaux dérogent à ce principe. En effet, à la suite des modifications du 11 février 2003 et du 4 mars 2003 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RSV 700.11), le recours intermédiaire au département cantonal a été supprimé au profit d'un recours direct au tribunal. Afin de respecter l'exigence de l'art. 33 al. 3 let. b LAT, qui impose aux cantons de prévoir au moins une autorité de recours cantonale ayant un libre pouvoir d'examen, le législateur cantonal a étendu le pouvoir d'examen du tribunal à un contrôle en opportunité du plan d'affectation communal (Bulletin du Grand Conseil [BGC], janvier-février 2003, p. 6565 à 6572 et p. 6567). En conséquence, le pouvoir d'examen du tribunal n'est pas restreint à la légalité du projet litigieux, mais s'étend à l'examen de son opportunité. En matière de planification, le pouvoir d'examen en opportunité ne signifie pas que l'autorité de recours puisse se transformer en autorité d'aménagement (ATF 109 Ib 544, traduit in JdT 1985 I 540). Selon la jurisprudence, le libre pouvoir d'examen de l'autorité de recours lui permet de vérifier si l'autorité communale a basé sa décision sur un fondement objectif et est restée dans les limites d'une pesée correcte et consciencieuse de tous les intérêts à prendre en considération; il n'autorise pas l'autorité de recours à substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité inférieure (ATF 112 Ia 271; 110 Ia 52; 107 Ia 38 consid. 3c; 98 Ia 435; arrêts AC.2009.0131 du 26 mars 2010 consid. 2b ; AC.2006.0086 du 23 octobre 2006; AC.2004.0195 du 19 avril 2005). L'autorité de recours 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 = JdT 1990 I 462). Le tribunal doit donc s'imposer une certaine retenue lors de l'examen de l'opportunité des plans d'affectation communaux 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 (AC.2011.0336 du 11 novembre 2013 consid. 9a; art.

E. 4

LAT; ATF 106 Ia 70); 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). Le contrôle en opportunité du plan comprend le contrôle en légalité au moyen duquel l'autorité de recours examine les différents points faisant l'objet du rapport de l'art. 47 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1). Il s'agit notamment de la conformité du plan d'affectation aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT). Il implique également de s'assurer que les principes de planification posés aux art. 2 et 3 OAT 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) 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. c) En l'espèce, la question de l'extension de la zone de dégagement sur le solde de la parcelle n°234 résulte essentiellement de circonstances locales où la connaissance des lieux et la participation de la population ont toute leur importance. Il n'y a pas de prise en considération d'intérêts d'ordre supérieur qui incomberaient au canton dès lors que l'extension de la zone de dégagement sur la zone agricole n'a aucune influence sur les surfaces d'assolement et n'entraînerait, selon le dernier avis donné par le Service du développement territorial, aucune obligation de compensation. La commune bénéficie donc de toute son autonomie communale pour décider de l'extension de la zone de dégagement sur le sol de la parcelle n°234. A cet égard, les communes jouissent d'une autonomie protégée par le droit constitutionnel lors de l'établissement des plans d'affectation sur leur territoire et lorsqu'elles appliquent également les règles de police des constructions (art. 139 al. 1 let. d Cst-VD ainsi que les ATF 115 I a, 114 consid. 3d p. 118 et 108 I a 74 consid. 2b p. 76). L'arrêt du Tribunal administratif du 13 décembre 2007 confirme encore que l'extension de la zone de dégagement sur le sol des parcelles n°234 et n°281 relève du pouvoir d'appréciation des autorités communales. d) Toutefois, il ressort de l'instruction de la cause que la Commission ad'hoc du Conseil communal et le Conseil communal n'étaient pas en possession de tous les éléments d'appréciation nécessaires pour statuer en pleine connaissance de cause sur l'opposition des recourants dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation. aa) Les surfaces d'assolement. L'un des éléments d'appréciation important pour la Commission ad'hoc du Conseil communal résidait dans l'obligation de compenser le classement en zone de dégagement par le déclassement de zones à bâtir en zones agricoles; Il ressort de l'audition des membres de la commission qu'il s'agissait vraisemblablement de l'élément qui a été considéré comme déterminant pour renoncer à étendre la zone de dégagement sur le solde de la parcelle n°234. A cet égard, le tribunal constate que les rapports d'examen préalables du Service du développement territorial mentionnaient effectivement la condition concernant l'obligation de compenser les surfaces d'assolement par l'extension de la zone de dégagement sur la zone agricole.

Toutefois, il ressort des déterminations du Service du développement territorial du 18 décembre 2014 que la zone de dégagement, telle qu'elle est régie par l'art. 14 RPGA, est compatible comme surface d'assolement à l'exception de la parcelle n°94. La zone de dégagement fait effectivement partie des surfaces d'assolement car il s'agit d'une surface agricole non constructible sur la transition entre la zone à bâtir et la zone agricole (art. 14 RPGA). Le classement du solde de la parcelle n°234 en zone de dégagement n'entraîne donc pas d'obligation de compensation. Il apparaît ainsi qu'un des éléments déterminants pour effectuer la pesée des intérêts dans le cadre de la décision sur l'opposition des recourants a été apprécié de manière erronée par l'autorité communale, sur la base de renseignements qui se sont avérés erronés. bb) Le principe de la sécurité du droit et de la stabilité des plans Par ailleurs, un autre élément qui semble avoir été déterminant pour s'opposer à l'extension de la zone de dégagement sur le solde la parcelle n°234 résultait du principe de la sécurité du droit. La commission ad hoc du Conseil communal a expressément mentionné le fait que le plan était relativement récent et s'opposait ainsi à une révision de la planification; on retrouve le même motif dans le projet de réponse figurant dans le préavis municipal. Selon l'art. 21 LAT, les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun (al. 1), et lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires (al. 2). L'art. 63 LATC reprend en substance la disposition précitée, prévoyant que les plans d'affectation sont réexaminés et adaptés lorsque les circonstances ont sensiblement changé (cf. TF 1C_268/2013 du 25 septembre 2013 consid. 8.1). L'art. 21 al. 2 LAT tend à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leurs fonctions (ATF 127 I 103 consid. 6b p. 105; ATF 124 II 391 consid. 4b p. 396; ATF 123 I 175 consid. 3a p. 182 et les arrêts cités). La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en oeuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation (ATF 120 Ia 227 consid. 2b p. 232; 119 Ib 480 consid. 5c p 485; 114 Ia 32 consid.. 6 p. 33-34; 113 Ia 444 consid. 5b p. 455). Ceux-ci doivent être révisés lorsque les circonstances déterminantes se sont modifiées depuis leur adoption. La jurisprudence a ainsi posé le principe selon lequel, plus le plan est d'adoption récente et les modifications à apporter importantes, plus les motifs qui justifient cette modification doivent être impérieux (même arrêt, p. 233). Une des circonstances à prendre en considération est donc la durée de validité du plan. Plus le plan est récent, plus on peut compter sur sa stabilité. (ATF 120 Ia 227 consid. 2c p. 233; voir ATF 1P.489/2001 du 4 décembre 2001). Mais la question de l'application du principe de la sécurité et de la stabilité des plans ne se pose pas pour une éventuelle extension de la zone de dégagement sur tout ou partie du solde de la parcelle n°234, ce qui ressort du dispositif de l'arrêt du Tribunal administratif du 13 décembre 2007, qui est formulé comme suit : « - L'approbation par le Département des institutions et des relations extérieures du plan général d'affectation adopté le 10 octobre 2005 est annulée en ce qui concerne la parcelle n°234; elle est confirmée pour le surplus. - Le plan général d'affectation est renvoyé aux autorités communales pour qu'elles modifient l'affectation de la parcelle n°234 conformément aux considérants du présent arrêt. » En imposant une modification de l'affectation de la partie centrale de la parcelle n°234, le tribunal a considéré que la planification adoptée par le Conseil communal n'était pas cohérente dans la délimitation entre la zone à bâtir et la zone agricole. Ce défaut de cohérence a entraîné l'annulation de l'approbation du plan général d'affectation du 10 octobre 2005 en ce qui concerne la parcelle n°234. C'est ainsi la totalité de la parcelle n°234 qui a été touchée par

le refus d'approbation, qui imposait aux autorités de modifier l'affectation de ce bien-fonds conformément aux considérants de l'arrêt qui imposait de classer la partie centrale de ce bien-fonds dans la zone de dégagement. Mais en annulant l'approbation du plan pour la totalité de la parcelle n°234, le tribunal a clairement fait savoir que l'extension de la zone de dégagement sur le solde de la parcelle n°234 était également conforme au principe de la sécurité du droit puisqu'il s'insérait dans le cadre d'une modification ordonnée par l'autorité de recours pour assurer la cohérence de la planification par rapport à la situation de fait existante dans le secteur en cause. Ainsi, le principe de la sécurité du droit ne peut pas faire obstacle à un classement du sol de la parcelle n°234 en zone de dégagement puisque l'approbation du classement du sol de la parcelle n°234 en zone agricole a été annulée. L'annulation de l'approbation pour l'entier de la parcelle n°234 était cohérent avec le considérant de l'arrêt du 13 décembre 2007, mentionnant la possibilité d'étendre la zone de dégagement sur le solde de la parcelle n°234, car une telle extension pouvait et devait s'effectuer dans le cadre de la procédure de classement de la partie centrale du bien-fonds en zone de dégagement, et il était clairement compatible avec le principe de la sécurité du droit puisqu'il s'insérait dans le cadre de la révision générale du plan des zones de 2005. Ainsi, l'argument lié au principe de la sécurité du droit et de la stabilité des plans, selon lequel le plan général d'affectation de 2005 est relativement récent, ne pouvait être modifié sur le solde de la parcelle n°234 était irrelevante et ne pouvait pas justifier un refus d'étendre la zone de dégagement sur tout ou partie du solde de la parcelle n°234. cc) L'interdiction de légaliser des constructions illicites La municipalité s'est encore référée, dans sa proposition de réponse à l'opposition, à un avis du Service du développement territorial du 17 février 2011, selon lequel la légalisation de construction illicite ne saurait constituer un motif de modifier une zone. Si cette affirmation générale est exacte, le contexte de la révision du plan général d'affectation de la Commune de Saint-Barthélemy en 2005 avait notamment pour but de régulariser des situations irrégulières en les intégrant dans la nouvelle planification, en elle-même conforme à la LAT. A titre d'exemple, les villas construites sur les parcelles voisines n°242 et n°243 empiétaient nettement sur la zone agricole du plan des zones de 1979 et la révision du plan général d'affectation a eu pour effet d'étendre la zone à bâtir sur la zone agricole pour créer des parcelles constructibles et légaliser les deux villas en cause. En outre, un court de tennis avait été construit sur la parcelle n°206 en zone agricole, qui a été classée en zone de dégagement. Aussi, l'accès aux parcelles nos 132, 250 et 251 a été transféré de la zone agricole à la zone de village. Ainsi, dans le cadre de la révision du plan général d'affectation de 2005, il n'était pas exclu d'envisager qu'une extension de la zone de dégagement puisse englober l'ancien poulailler qui avait été construit dans les années 80 sur la parcelle n°234, en zone agricole, sans autorisation spéciale cantonale pour légaliser cette construction; ce d'autant plus que le tribunal avait relevé qu'un tel classement ne portait pas atteinte à l'objectif du législateur communal de ne pas augmenter les surfaces à bâtir. Au demeurant, dans le rapport d'examen préalable établi le 22 avril 2002, l'ancien Service des améliorations foncières (actuellement rattaché au Service de l'aménagement du territoire) avait relevé que la vocation agricole à terme de la partie classée en zone agricole des parcelles voisines nos 234 et 281 n'était pas évidente et qu'il fallait envisager de la colloquer en zone de dégagement de bâtiments ou en zone verte de transition. Le tribunal distingue d'ailleurs mal l'intérêt public à maintenir ces deux fractions de parcelle en zone agricole, qui ne sont pas englobées dans un espace agricole cohérent, contrairement à la parcelle voisine n°167. e) Ainsi, le tribunal constate que la commission ad hoc du Conseil communal chargée de préavisier sur la modification de

l'affectation de la parcelle n°234, et donc l'ensemble du Conseil communal, ne disposaient pas des éléments d'information déterminants et nécessaires pour se prononcer valablement et en pleine connaissance de cause sur l'opposition des recourants Eric et Anna Favre. Ainsi, alors même que la question d'étendre la zone de dégagement sur tout ou partie du solde de la parcelle n°234 entre dans le cadre de l'autonomie communale protégée par la Constitution, le tribunal constate que le Conseil communal, et en particulier la Commission ad hoc chargée de préavis sur cet objet, se sont fondés sur des éléments déterminants erronés pour lever l'opposition des recourants. Il convient donc d'annuler la décision du Conseil communal concernant l'extension de la zone de dégagement sur la partie centrale de la parcelle n°234 et de retourner le dossier à l'autorité communale afin que le Conseil communal puisse statuer à nouveau sur l'opposition des recourants. L'admission du recours ne signifie pas que le Conseil communal soit contraint d'étendre la zone de dégagement sur tout ou partie du solde de la parcelle n°234, ou sur le solde de la parcelle n°281, mais seulement qu'il puisse statuer en pleine connaissance de cause en fonction des éléments de fait et de droit déterminants pour apprécier correctement la situation juridique et prendre en considération l'ensemble des circonstances qui entrent en ligne de compte pour décider de la planification. 3. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et la décision du Conseil Communal de St-Barthélémy du 28 octobre 2013 adoptant la modification du plan général d'affectation en vue de la création de la zone de dégagement sur la partie centrale de la parcelle n°234 et levant l'opposition des recourants selon le projet de réponse figurant dans le préavis municipal 02/2013 est annulée, le dossier est retourné à l'autorité communale afin qu'elle statue à nouveau en tenant compte des éléments de fait et de droit déterminants pour décider de la planification de cette parcelle. Il est encore à préciser qu'une extension de la zone de dégagement sur le sol de la parcelle n°234 constituerait un fait nouveau permettant de justifier aussi, le cas échéant, la création d'une zone de dégagement sur le solde de la parcelle voisine n°281, comme le Tribunal administratif l'avait relevé dans son arrêt du 13 décembre 2007. Il appartient encore au tribunal de statuer sur le sort des frais et dépens (art. 91 et 99 LPA-VD). A cet égard, les circonstances particulières de la cause, notamment la modification de l'avis du Service du développement territorial sur l'attribution de la zone de dégagement aux surfaces d'assolement, commandent de laisser les frais de justice à la charge de l'Etat et de compenser les dépens.

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