

## **VD\_OMNI AC.2016.0129 vom 6. Juli 2017**

VD Tribunal cantonal, 2017-07-06, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2016.0129](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2016.0129)

FR: VD\_OMNI AC.2016.0129 du 6 juillet 2017

IT: VD\_OMNI AC.2016.0129 del 6 luglio 2017

### **Regeste**

Municipalité de Jorat-Menthue, Conseil communal de Jorat-Menthue/Département du territoire et de l'environnement (DTE) | Confirmation du refus d'approuver un plan de quartier permettant l'accueil de 77 habitants supplémentaires dans une commune manifestement surdimensionnée. Mise en oeuvre d'une procédure de révision du plan d'affectation communal ne permettant pas de déterminer, à la date du jugement, comment la réduction des zones à bâtir communales sera opérée. Le refus d'approbation du plan de quartier peut se fonder sur l'art. 15 al. 2 LAT, qui prévoit que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites, et sur l'art. 15 al. 4 let. b LAT, qui prévoit que de nouveaux terrains ne peuvent être classés en zone à bâtir que s'ils seront probablement nécessaires à la construction dans les 15 prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et seront équipés et construits à cette échéance (consid. 2b). Question de savoir si les exigences de l'art. 30 al. 1 bis OAT doivent être remplies dans tous les cas (soit même lorsqu'il y a compensation simultanée) laissée ouverte (consid. 3).

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Les recourants soutiennent que le refus d'approbation du plan par le DTE viole le principe de la bonne foi. Ils font valoir à cet égard que le département aurait validé le projet une première fois en 2010, puis une deuxième fois dans le cadre de l'examen préalable en 2013.

a) La procédure d'adoption des plans d'affectation est régie par les art. 56 et suivants LATC. Aux termes de l'art. 56 LATC, tout projet relatif à un plan général ou partiel d'affectation communal ou intercommunal est soumis au SAT (actuellement SDT) avant l'enquête publique (al. 1). Le SDT examine le projet en limitant son pouvoir d'examen à la légalité et fait part de ses observations à la municipalité (al. 2). L'art. 57 LATC prévoit que le projet de plan est soumis à l'enquête publique pendant trente jours. Sur la base d'un préavis de la municipalité, le conseil général ou communal statue ensuite sur les éventuelles oppositions et décide de l'adoption du projet (art. 58 LATC). Le dossier est alors transmis au SDT en vue de son approbation par le DTE. 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). Cette procédure s'applique également aux plans de quartier (art. 67 al. 3 LATC).

b) Il résulte de ce qui précède que la décision l'approbation préalable du plan relève de la compétence du DTE et non pas du SDT. Le fait que ce dernier (et non pas le département comme le soutiennent les recourants) ait formulé un préavis positif précédemment - notamment dans le cadre de l'examen préalable prévu par l'art. 56 LATC - n'empêche dès lors pas l'autorité formellement compétente, soit le département, de refuser son approbation.

La situation peut être comparée à celle de la municipalité qui refuse un permis de construire pour un projet qui avait le soutien du service communal compétent en matière de police des constructions. Dans ces circonstances, il résulte de la jurisprudence constante que le constructeur ne peut pas se prévaloir d'assurances qui lui auraient été données par l'administration communale dès lors que seule la municipalité est compétente pour délivrer un permis de construire (v. p. ex. arrêt AC.2011.0295 du 23 mai 2012 consid. 2b). On relèvera que, même s'il est très rare que le département refuse d'approuver préalablement un plan d'affectation ayant fait l'objet d'une prise de position préalable positive du SDT, un tel cas de figure peut notamment se présenter en cas de modification du droit (ou de la jurisprudence) entre l'examen préalable et la décision du département, ce qui est le cas en l'espèce. c) En l'occurrence, la seule prise de position positive du SDT était celle figurant dans le rapport d'examen du 25 janvier 2010. Déjà lors de la séance du 13 juin 2012 de présentation du projet de PPA "La Velaz", le représentant du SDT avait indiqué que pour que ce projet soit recevable, une justification des capacités à l'échelle de Villars-Tiercelin et de Jorat-Menthue devait être apportée. Dans son rapport d'examen préalable du 8 novembre 2013, le SDT a ensuite clairement indiqué que la croissance de 45% pour la localité de de Villars-Tiercelin en additionnant les nouveaux habitants prévus par le plan de quartier aux réserves existantes n'était pas admissible. Le SDT relevait ainsi qu'il ne pouvait accepter une telle croissance dans l'unique localité de de Villars-Tiercelin au détriment d'autres localités de la commune de Jorat-Menthue. On note que, depuis la prise de position positive du SDT de janvier 2010, le droit a changé avec l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions de la LAT et de l'OAT le 1<sup>er</sup> mai 2014. La situation de fait a également changé avec la fusion de communes intervenue le 1<sup>er</sup> juillet 2011. Dans ces circonstances, on ne saurait reprocher au DTE d'avoir procédé à une nouvelle évaluation de la légalité du plan de quartier au moment de la décision d'approbation préalable et de s'être écarté à ce moment là d'une prise de position du SDT datant de plus de 6 ans. C'est par conséquent à tort que les recourants invoquent à cet égard une violation du principe de la bonne foi.

## **E. 2**

A l'appui de sa décision, le département mentionne en premier lieu le fait que la Commune de Jorat-Menthue est surdimensionnée avec une surcapacité d'accueil en habitants par rapport aux besoins de 665 habitants, constat qui n'est pas mis en cause par les recourants. Dans sa réponse au recours, l'autorité intimée précise que la Commune de Jorat-Menthue, tant avant qu'après fusion, possède trop de réserves en zone d'habitation et mixte par rapport aux besoins à 15 ans, ce qui serait contraire selon elle au Plan directeur cantonal et à la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). a) Aux termes de l'art. 9 LAT, les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités. L'art. 15 al. 4 let. e LAT prévoit pour sa part que de nouveaux terrains ne peuvent être classés en zone à bâtir que si, entre autres conditions, ils permettent de mettre en oeuvre le plan directeur. Le DTE pouvait par conséquent, dans le cadre de son examen en légalité du plan, refuser d'approuver ce dernier en raison de sa non-conformité au PDCn, question qu'il convient d'examiner ci-après. aa) Le PDCn en vigueur prévoit une ligne d'action A1 visant à localiser l'urbanisation dans les centres. Il ressort de cette ligne d'action que la capacité d'accueil d'habitants et d'emplois des zones à bâtir actuellement légalisées est deux à trois fois plus importante que nécessaire pour les besoins prévisibles à 15 ans, horizon temporel déterminé par l'art. 15 LAT. Pour y remédier, le développement judicieux des centres est nécessaire. La ligne d'action A1 prévoit ainsi que le Canton doit viser à maintenir le poids démographique des centres cantonaux, régionaux et locaux en stimulant et facilitant

l'urbanisation dans le territoire déjà urbanisé et bien desservi par les transports publics. Pour les centres, la création de nouvelles zones à bâtir et la densification des zones à bâtir existantes sont encouragées, sans seuil maximal prédéfini, dans le respect du droit en vigueur. Hors des centres, la légalisation des zones à bâtir doit être maîtrisée. Toutes les communes peuvent se développer équitablement, ce développement devant tenir compte notamment pour les 15 années suivant l'entrée en vigueur du PDCn du taux cantonal des 15 années précédant son entrée en vigueur. Le Canton doit au surplus inciter les communes qui disposent de réserves foncières manifestement surdimensionnées à réviser leur plan général d'affectation (PGA) notamment en adaptant le dimensionnement de leurs zones à bâtir aux besoins prévisibles et à leur capacité de financement des équipements correspondants. bb) Pour mettre en œuvre la ligne d'action A1, le PDCn prévoit deux mesures, à savoir la mesure générale A11 intitulée "légalisation des zones à bâtir" et la mesure spécifique A12 destinée aux "zones à bâtir manifestement surdimensionnées". Il résulte de la mesure A11 qu'un processus d'étalement urbain se développe depuis plusieurs décennies dans le canton de Vaud, les années 1990 s'étant par exemple caractérisées par le fait qu'une grande partie des nouveaux habitants s'était établie en dehors des centres. L'étalement urbain a contribué à différents phénomènes, dont notamment l'augmentation du trafic routier, de la pollution de l'air et des nuisances sonores et à la dégradation des paysages. La mesure A11 demande que le Canton définisse une priorité de l'urbanisation dans les centres cantonaux et leur agglomération, les centres régionaux et les centres locaux. La mesure stipule que le Canton doit vérifier que, en dehors des centres, le taux de croissance estimé par la commune pour les 15 années suivant l'entrée en vigueur du PDCn ne dépasse pas le taux cantonal des 15 années précédant son entrée en vigueur. La croissance cantonale observée entre 1993 et 2008 étant de 15%, les villages et quartiers hors centre doivent dimensionner leurs zones d'habitation et mixtes sur la base d'une croissance démographique ne pouvant pas dépasser, pour la période 2008-2023, ce taux de 15% (soit 1% par an), calculé sur la base de la population résidente permanente recensée au 31 décembre 2008, année de référence. Les communes doivent ainsi, jusqu'au 31 décembre 2018: (1) définir leurs besoins, à savoir la croissance démographique programmée à 15 ans, de 15%; (2) évaluer leur capacité existante de développement résidentiel (capacité d'accueil, réserves); (3) faire leur bilan en vérifiant que leur capacité de développement est à la mesure de leurs besoins, sinon adapter leur zone à bâtir. Une marge d'appréciation est laissée à la commune au regard des critères définis par la mesure A11, notamment de l'existence de circonstances exceptionnelles, qui peuvent justifier un taux de croissance supérieur au taux de 15% précité. La mesure A12 traite des communes "manifestement" surdimensionnées, c'est-à-dire celles dont les réserves dépassent au moins deux fois les besoins calculés selon la mesure A11. Pour les communes hors centre, sont ainsi concernées celles dont les réserves correspondent à un taux de croissance démographique supérieur à 30%, par rapport au 31 décembre 2008. La mesure A12 incite ces communes à réviser leurs zones à bâtir afin que leurs réserves correspondent à un taux de croissance de 15% au maximum (dans les 10 ans qui suivent l'entrée en vigueur du PDCn, à savoir jusqu'en 2018, dans les 15 ans pour les communes qui ont révisé leur PGA sur la base des "Lignes directrices 2002", soit jusqu'en 2023 [cf. PDCn 2008; Guide d'application des mesures A11 et A12 validé par le Conseil d'Etat le 26 janvier 2011 intitulé "Dimensionnement de la zone à bâtir"]). cc) En l'espèce, il convient d'examiner en premier lieu si l'examen de la conformité du projet au PDCn doit s'effectuer par rapport à la commune fusionnée de Jorat-Menthue ou par rapport à la seule localité de Villars-Tiercelin, comme le demandent les recourants qui font valoir qu'il s'agit d'un projet

mis en œuvre plusieurs années avant la fusion intervenue le 1<sup>er</sup> juillet 2011. Sur ce point, on relève que le fait de raisonner à l'échelle de la commune de Jorat-Menthue dans son entier et non pas uniquement à l'échelle de la localité de Villars-Tiercelin va dans le sens des nouvelles dispositions de la LAT, qui demandent que l'emplacement et la dimension des zones à bâtir soient coordonnés par-delà les frontières communales (art. 15 al.

### E. 3

A l'appui de son refus d'approbation préalable, le DTE fait également valoir que l'emprise de la nouvelle zone à bâtir sur les surfaces d'assolement (9'268 m<sup>2</sup>) n'est pas admissible au regard des exigences posées par l'art. 30 OAT et par la mesure F12 du PDCn modifiée par le projet de 4<sup>e</sup> adaptation du PDCn (mesure qui définit les projets qui peuvent empiéter sur les surfaces d'assolement). a) Les autorités chargées de l'aménagement du territoire sont tenues de préserver le paysage (cf. art. 3 al. 2 let. a LAT). Il convient notamment de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les surfaces d'assolement (cf. art. 3 al. 2 let. a LAT). La Confédération exige dans ce cadre des cantons que, en vue d'établir leurs plans directeurs, ils élaborent les études de base dans lesquelles ils désignent les parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (cf. art. 6 al. 2 let. a LAT). Selon l'art. 26 OAT, les surfaces d'assolement se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables; elles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire (al. 1). Les surfaces d'assolement sont délimitées en fonction des conditions climatiques (période de végétation, précipitations), des caractéristiques du sol (possibilités de labourer, degrés de fertilité et d'humidité) ainsi que de la configuration du terrain (déclivité, possibilité d'exploitation mécanisée); la nécessité d'assurer une compensation écologique doit également être prise en considération (al. 2). Une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé (al. 3). La Confédération a fixé, dans le plan sectoriel du 8 avril 1992 pour l'assolement des cultures, la surface totale minimale des surfaces d'assolement et sa répartition entre les cantons, établissant pour le canton de Vaud une surface minimale de 75'800 ha (FF 1992 II 1616); l'art. 30 al. 1 OAT impose aux cantons de veiller à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zones agricoles et ils doivent indiquer dans leur plan directeur les mesures nécessaires à cet effet. Selon l'art. 30 al. 1bis OAT (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014), des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que lorsqu'un objectif que le canton estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement (let. a) et lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances (let. b). Selon l'art. 30 al. 2 OAT, les cantons doivent s'assurer que leur part de la surface totale minimale d'assolement soit garantie de façon durable. b) Les recourantes font valoir que, avec le déclassement simultané de 9'268 m<sup>2</sup> de la zone industrielle à la zone agricole, les emprises sur les surfaces d'assolement sont entièrement compensées et que l'art. 30 OAT est par conséquent respecté. L'autorité intimée conteste cette appréciation en faisant valoir que le respect des exigences de l'art. 30 al. 1bis OAT est une condition sine qua non pour que des surfaces d'assolement puissent être classées en zone à bâtir et que c'est seulement dans un 2<sup>ème</sup> temps que se pose la question de la compensation. c) En l'espèce, la condition de l'importance cantonale de l'objectif poursuivi (art. 30 al. 1bis OAT) n'est manifestement pas remplie. Dans l'hypothèse où, avec l'autorité intimée, on devait considérer que le respect des exigences de l'art. 30 al. 1bis LAT est une condition sine qua non pour que des surfaces d'assolement puissent être classées en

zone à bâtir, la décision attaquée devrait également être confirmée pour ce motif. La question de savoir si les exigences de l'art. 30 al. 1bis LAT doivent être remplies dans tous les cas (soit même lorsqu'il y a compensation simultanée) ne semble pas encore avoir été tranchée. On relève à cet égard que, dans une affaire concernant un projet de route communale impliquant une emprise sur des surfaces d'assolement, le Tribunal cantonal avait jugé que cette emprise était admissible dès lors qu'elle faisait l'objet d'une compensation équivalente. Il avait toutefois considéré que cette compensation devait être simultanée et ne pouvait pas être reportée à une procédure distincte et ultérieure (cf. arrêt AC.2012.0072 du 21 octobre 2013). L'arrêt cantonal ayant fait l'objet d'un recours, le Tribunal fédéral a constaté dans un arrêt postérieur à l'entrée en vigueur de l'art. 30 al. 1bis OAT – arrêt cité par les recourants dans leur dernière écriture – que l'appréciation du Tribunal cantonal selon laquelle la compensation des surfaces d'assolement ne pouvait pas être reportée à une procédure distincte et ultérieure n'apparaissait pas critiquable (cf. TF 1C\_852/2013 du 4 décembre 2014 consid. 4.1.2). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral ne s'est toutefois pas prononcé sur l'art. 30 al. 1bis OAT, probablement en raison du fait que cette disposition n'était pas en vigueur lorsque le Tribunal cantonal avait rendu son arrêt et qu'elle n'était pas conséquent pas litigieuse. On ne saurait dès lors en déduire que les exigences de l'art. 30 al. 1bis OAT n'ont pas à être remplies lorsqu'une compensation équivalente et simultanée est possible. Sur ce dernier point on peut encore relever que, dans un document du SDT de juin 2017 intitulé "Stratégie cantonale des surfaces d'assolement", il est indiqué que, dans le cadre de la 4<sup>ème</sup> adaptation du PDCn, la mesure F12 sera modifiée dans le sens d'un "abandon de la compensation simultanée". d) En l'occurrence, le recours doit de toute manière être rejeté et la décision attaquée confirmée pour les motifs indiqués au considérant 2a. Dans ces circonstances, la question de savoir si le respect des exigences de l'art. 30 al. 1bis OAT est une condition sine qua non pour que des surfaces d'assolement puissent être classées en zone à bâtir souffre de demeurer indécise.

#### **E. 4**

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté et la décision du DTE du 18 mars 2016 confirmée. Vu le sort du recours, les frais de la cause sont mis à la charge de la Commune de Jorat-Menthue. Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens.

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