

VD_OMNI AC.2018.0318 vom 2. Juni 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-06-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2018.0318

FR: VD_OMNI AC.2018.0318 du 2 juin 2020

IT: VD_OMNI AC.2018.0318 del 2 giugno 2020

Regeste

Conseil général de Valeyres-sous- Montagny/Département du territoire et de l'environnement (DTE) | Recours d'une commune contre la décision du département qui n'approuve que partiellement son nouveau plan général d'affectation et refuse d'approuver deux zones à affecter par plan de quartier et une zone qui comporte des parcelles inventoriées comme surfaces d'assolement. S'agissant des zones à affecter par plan de quartier (consid. 4), la commune soutenait que le fait que les détails de construction doivent être fixés dans une procédure ultérieure n'empêchait pas d'approuver l'affectation en zone en bâtir au stade du plan général d'affectation. Or, cette manière de procéder n'est plus conforme au nouvel art. 15 LAT, en vigueur depuis le 1er mai 2014, qui exige, à son al. 4 let. d, la garantie de la disponibilité sur le plan juridique des nouveaux terrains classés en zone à bâtir. La procédure d'élaboration du PGA en cause a duré plus de dix ans; plusieurs modifications législatives sont intervenues et ont impliqué des remaniements du projet de PGA. La dernière modification de la LATC est entrée en vigueur le 1er septembre 2018. Les art. 52ss nLATC prévoient précisément des mesures d'incitation à la construction propres à assurer la disponibilité juridique des terrains au sens de l'art. 15 LAT. Il se justifie de renvoyer le dossier à la commune pour qu'elle adopte de telles mesures. En ce qui concerne les surfaces d'assolement (consid. 5), il est établi que les parcelles en cause ne remplissent pas les critères qui définissent des surfaces d'assolement. C'est donc à tort qu'elles ont été répertoriées en tant que tel. Selon le nouveau PS SDA du 8 mai 2020, les données pédologiques actuelles ne sont pas fiables; les cantons devront procéder à bref délai à de nouveaux relevés du sol selon une méthode définie par la Confédération. Dans l'intervalle, il serait contraire à la sécurité du droit de qualifier artificiellement des terrains de SDA alors que les critères légaux ne sont pas remplis et de geler, pour ce seul motif, l'approbation d'un PGA. Recours au TF admis

Erwägungen

E. 1

a) La décision attaquée, du 30 juillet 2018, émane de l'ancien Département du territoire et de l'environnement, lequel a procédé à une approbation préalable partielle du nouveau PGA de la commune de Valeyres-sous-Montagny en application de l'art. 60 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; BLV 700.11) dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 août 2018. Conformément aux art. 60 al. 2 aLATC et 92ss de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD; BLV 173.36), un recours au Tribunal cantonal est ouvert à l'encontre de la décision d'approbation préalable du département. b) Interjeté en temps utile compte tenu des fêtes judiciaires (art. 95 et 96 al. 1 let. b LPA-VD), le recours de la Commune de Valeyres-sous-Montagny respecte en outre les exigences légales de motivation (art. 76 et 79 LPA-VD par renvoi de

l'art. 99 LPA-VD). La qualité pour recourir de la commune (art. 75 al. 1 LPA-VD) est manifeste; en effet, la Constitution cantonale garantit aux communes une autonomie dans l'aménagement local du territoire (art. 139 let. d Cst-VD; BLV 101.01). Lorsqu'une mesure d'aménagement local adoptée par les autorités communales est privée de force obligatoire en vertu d'une décision d'un département cantonal, il est nécessaire que la commune puisse être admise à recourir au Tribunal cantonal, afin de défendre son autonomie. Le droit fédéral reconnaît aux communes invoquant la violation de leur autonomie la qualité pour recourir au Tribunal fédéral contre un jugement d'un tribunal supérieur du canton (art. 89 al. 2 let.c de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF; RS.173.110]), ce qui implique que, dans ces contestations, la qualité pour recourir leur soit aussi reconnue devant l'autorité cantonale de dernière instance (cf. art. 111 al. 1 LTF). Il y a ainsi lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Il convient en premier lieu de déterminer quel est le droit applicable. a) La loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) a fait l'objet d'une importante révision dont les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} mai 2014 (nouvelle du 15 juin 2012; RO 2014 899; FF 2010 959). Cette nouvelle incluait, à l'art. 38a LAT, une disposition transitoire en vertu de laquelle les cantons devaient adapter leur plan directeur dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification de la LAT, soit d'ici au 1^{er} mai 2019. L'art. 38a LAT était complété par l'art. 52a de l'Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) qui prévoyait, pour la période transitoire, des conditions particulières à respecter (notamment des compensations de surfaces) pour que soit approuvé un classement en zone à bâtir. Dans le canton de Vaud, la 4^e adaptation du PDCn a été approuvée par le Conseil fédéral le 31 janvier 2018 (et la 4^e adaptation bis le 20 décembre 2019), ce qui a entraîné, pour ce canton, la fin du régime transitoire des art. 38a LAT et 52a OAT (cf. notamment CDAP AC.2016.0354 du 20 décembre 2018, consid. 1a; AC.2017.0104 du 15 janvier 2019, consid. 3). Par ailleurs, le Grand Conseil vaudois a adopté, le 17 avril 2018, une modification substantielle de la LATC (nLATC) touchant les art. 1 à 79. La nLATC est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2018, soit postérieurement à la décision entreprise en l'espèce. b) La légalité d'un acte administratif, y compris une autorisation de construire ou un plan d'affectation, doit en principe être examinée en fonction du droit en vigueur au moment de son prononcé, sous réserve de l'existence de dispositions transitoires contraires; en conséquence, l'autorité de recours applique en principe le droit en vigueur au jour où l'autorité a statué (ATF 139 II 243 consid. 11.1; 139 II 263 consid. 6 et les réf. cit.; cf. aussi arrêt TF 1C_238/2017 du 24 mai 2018 consid. 2.1.1). Ainsi, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral et en l'absence de disposition transitoire expresse, la légalité d'une décision concernant un plan d'affectation doit en principe être examinée selon le droit applicable au moment où elle a été prise. Il est fait exception à ce principe lorsqu'une application immédiate du nouveau droit s'impose pour des motifs impératifs par exemple pour des raisons d'ordre ou de sécurité publics ou pour la sauvegarde d'intérêts publics prépondérants (ATF 139 II 243 consid. 11.1; 137 II 409 consid. 7.4.5; 135 II 384 consid. 2.3; 125 II 591 consid. 5e/aa; 123 II 359 consid. 3; arrêts TF 1C_36/2011 du 8 février 2012 consid. 5.2 et 1C_505/2011 du 1^{er} février 2012 consid. 3.1 et les réf. cit.). c) En l'espèce, la nLATC qui a révisé de manière complète la partie "aménagement du territoire" de la LATC, a pour objectif de simplifier les outils d'aménagement et les exigences à l'égard des communes, de simplifier les procédures d'aménagement, de mieux coordonner et contrôler les avis des services cantonaux dans le

cadre de la pesée des intérêts, d'intégrer la politique des agglomérations et de mettre en œuvre la révision du 15 juin 2012 de la LAT, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 (Exposé des motifs et projet de loi modifiant la partie aménagement du territoire (art. 1 à 79) de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985, tiré à part 323, p. 2). Dès les premières lignes de l'Exposé des motifs précité, le Conseil d'Etat décrivait cette révision de la LATC comme une " démarche centrée principalement sur les simplifications " dès lors que l'aLATC avait " régulièrement fait l'objet de critiques à propos de la difficulté, notamment pour les communes, de l'appliquer. La complexité des outils et des procédures, et par conséquent la durée de ces dernières " étant souvent mise en avant (cf. Exposé des motifs précité, p. 2). La nouvelle a notamment supprimé la distinction qui existait auparavant entre plan général d'affectation, plan partiel d'affectation, modification du plan général d'affectation et plan de quartier. La loi ne connaît désormais plus que l'instrument du plan d'affectation communal (art. 22 ss LATC) qui peut concerner tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes (cf. Exposé des motifs précité, p. 9). Afin de mettre en œuvre les art. 15 et 15a LAT, la nouvelle prévoit des mesures favorisant et garantissant la disponibilité des terrains à bâtir. Ainsi, l'art. 52 nLATC prévoit que la commune détermine les mesures permettant d'assurer la disponibilité des terrains affectés en zones à bâtir (al. 1). Elle peut en particulier soumettre une nouvelle mise en zone à bâtir liée spécifiquement à la réalisation d'un projet défini à la condition que la demande de permis de construire soit déposée dans les trois ans (avec prolongation possible de deux ans), sous peine de réaffectation du terrain à son affectation initiale (al. 2 let. a), prévoir un délai de sept à douze ans dans lequel les parcelles non bâties doivent être construites (al. 2 let. b) ou conclure des contrats fixant les modalités de disponibilité (incluant des délais de construction et les conséquences du non-respect de ce délai) avec les propriétaires des parcelles (al. 2 let. c). Cette disposition, qui a une formule potestative à son alinéa 2, laisse une importante marge de manœuvre aux communes pour déterminer les mesures qu'elles peuvent prendre pour assurer la disponibilité des terrains en zone à bâtir. Contrairement au projet du Conseil d'Etat (Exposé des motifs précité, p. 63), l'art. 52 nLATC n'exige notamment pas que des mesures figurent dans le rapport à l'intention de l'autorité cantonale selon l'art. 47 OAT. Dans le cas d'espèce, on peut dès lors se demander si les nouvelles dispositions de la LATC, en particulier l'art. 52, ne doivent pas s'appliquer immédiatement pour des motifs impératifs qui tendent au respect du nouvel art. 15 LAT et à celui du PDCn. En effet, l'entrée en vigueur de la 4^{ème} adaptation du PDCn le 1^{er} octobre 2017, approuvée ultérieurement le 31 janvier 2018 par le Conseil fédéral, pose des principes directement applicables à la délimitation des zones à bâtir, notamment à la réduction des zones à bâtir surdimensionnées, qui doivent être appliqués aux procédures pendantes devant le Tribunal cantonal dès son entrée en vigueur. Il en va de même des nouvelles dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire concernant la délimitation des zones à bâtir (ATF 141 II 393 consid.

E. 2.4

et 3 p. 398-399), en particulier celles énonçant les conditions permettant de classer de nouveaux terrains en zone à bâtir, ce pour mieux dimensionner ces zones (art. 15 LAT), à orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1^{er} al. 2 let. a bis ; 3 al. 3 let. a bis et 15 al. 4 let. b LAT) et celles concernant le maintien et la protection des surfaces d'assolément (art. 3 al. 2 let. a, 15 al. 3 LAT et l'art. 30 al. 1bis OAT), dispositions qui sont toutes complémentaires entre elles.

E. 3

Le pouvoir d'examen de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal est en principe limité au contrôle de la 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 (auxquels il convient d'assimiler les plans de quartier) dérogent à ce principe. En effet, à la suite des modifications du 11 février 2003 et du 4 mars 2003 qui affectaient notamment la LATC, le recours intermédiaire au département cantonal a été supprimé au profit d'un recours direct au Tribunal cantonal. Afin de respecter 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 cantonal à l'opportunité (Bulletin du Grand Conseil [BGC], janvier-février 2003, p. 6565 à 6572 et p. 6567). En conséquence, le pouvoir de cognition du tribunal de céans n'est pas restreint à la légalité du projet litigieux, mais s'étend à l'examen de son opportunité (arrêts AC.2017.0104 du 15 janvier 2019 consid. 4; AC.2014.0090 du 30 juin 2015 consid. 3b; AC.2011.0188 du 11 avril 2012 consid. 1; AC.2010.0154 du 31 octobre 2011 consid. 2c; AC.2009.0135 du 26 mars 2010 consid. 2b). 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). En effet, en vertu de l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leur tâche. 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 CDAP AC 2014. 0090 précité consid. 3b; AC.2011.0188 précité consid. 1). 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, traduit in JdT 1990 I 462). La CDAP 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 (art. 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 arrêt TF 1P.320/2003 du 22 août 2003 consid. 2; CDAP AC.2014.0090, AC.2011.0188 et AC.2009.0135 précités). Dans le cadre de son contrôle, l'autorité de recours examine les différents points faisant l'objet du rapport de l'art. 47 OAT. 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 (CDAP AC.2017.0104 précité consid. 4; AC.2013.0042 du 29 janvier 2014 consid. 3; AC.2010.0041 du 20 octobre 2010 consid. 2b; AC.2006.0086 du 23 octobre 2006 consid. 1).

E. 4

De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies: a. ils sont propres à la construction; b. ils seront probablement nécessaires à la

construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance; c. les terres cultivables ne sont pas morcelées; d. leur disponibilité est garantie sur le plan juridique; e. ils permettent de mettre en oeuvre le plan directeur.

E. 5

Critère complémentaire Polluants selon l'OSol \leq valeur indicative

E. 6

La recourante obtenant partiellement gain de cause et agissant dans le cadre de ses attributions de puissance publique au stade de la planification, il se justifie de renoncer à percevoir des frais de justice (art. 49, 40 et 52 LPA-VD). Assistée d'un mandataire professionnel, la recourante a droit à des dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD, 10 et 11 du Tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative du 28 avril 2015 [BLV 173.36.5.1]), lesquels seront réduits dans la mesure où le recours n'est que partiellement admis (art. 56 al. 2 LPA-VD).

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