

VD_OMNI AC.2019.0011 vom 9. Dezember 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-12-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0011

FR: VD_OMNI AC.2019.0011 du 9 décembre 2019

IT: VD_OMNI AC.2019.0011 del 9 dicembre 2019

Regeste

Commune de Perroy/Département du territoire et de l'environnement (DTE) | Rejet du recours d'une commune contre la décision du DTE n'approuvant que partiellement la modification du PGA (refus d'approuver le secteur intitulé zone à urbaniser par plan spécial). Même si les communes disposent d'une autonomie dans l'aménagement local du territoire, elles ne peuvent pas s'en prévaloir pour obtenir de l'autorité cantonale qu'elle approuve, en dehors des zones prévues par le droit fédéral, une autre zone qui n'est pas prévue par le droit cantonal et que le législateur a même décidé de supprimer (en abandonnant l'ancienne zone intermédiaire).

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre une décision du département cantonal (DTE) approuvant partiellement des modifications du plan général d'affectation adoptées par le conseil communal. Seul un élément de cette décision est visé: le refus d'approuver le secteur intitulé " zone à urbaniser par plan partiel d'affectation ". Il est en effet précisé, dans l'acte de recours, que le refus du département d'approuver l'extension de la zone artisanale, commerciale et industrielle, n'est pas contesté. En outre, il est évident que le recours de la commune ne peut pas tendre à l'annulation des mesures d'aménagement qui ont été validées par le DTE. La loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) prévoit à son art. 26 que les plans d'affectation et leurs adaptations doivent être approuvés par une autorité cantonale. Cette approbation leur confère force obligatoire (art. 26 al. 3 LAT). Cette décision est réglée, en droit cantonal, à l'art. 43 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11). Elle est de la compétence du département chargé de l'aménagement du territoire, qui effectue un contrôle de la légalité et de la conformité au plan directeur cantonal (art. 43 al. 1 LATC) et qui peut donc refuser son approbation. L'art. 43 al. 2 LATC prévoit que la décision du département est susceptible d'un recours au Tribunal cantonal. Cette norme s'applique en cas d'approbation mais aussi en cas de refus d'approbation. Un tel refus doit donc pouvoir faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). 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 en effet aux communes invoquant la violation de leur autonomie la qualité pour recourir au Tribunal fédéral contre un jugement du 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). Dans le cas particulier, la commune a donc qualité pour agir sur la base de l'art. 75 let. b LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD. Le recours a été formé en temps utile (art. 95 LPA-VD) et il respecte les autres conditions formelles de recevabilité (art. 79 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Les autorités communales exposent, dans leur recours, que par la mesure litigieuse, elles ont manifesté l'intention de développer un secteur par plan partiel d'affectation. Cette intention ne modifie par elle-même aucunement le statut du sol, mais rappelle un projet régional, soutenu par les autorités communales. Faire figurer une telle intention dans un plan d'affectation ne serait contraire à aucune règle du droit supérieur, tant fédéral que cantonal. Par conséquent, dans le cadre de son contrôle limité à la légalité, le DTE ne pouvait refuser d'approuver l'inscription de cette intention dans la planification communale, le droit fédéral n'empêchant pas la mention d'éléments n'ayant qu'un caractère informatif. La même solution s'imposerait sous l'angle de l'opportunité. a) La LATC a fait récemment l'objet d'une révision, selon une nouvelle du 17 avril 2018 entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2018. La définition des zones, dans la loi cantonale, a été en quelque sorte simplifiée ou calquée sur la réglementation de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Les art. 29 ss LATC définissent désormais – en renvoyant aux définitions de la LAT – les zones à bâtir (art. 29), les zones agricoles ou viticoles (art. 30), les zones à protéger (art. 31) et les " autres zones " (art. 32), qui sont " notamment celles du domaine public destinées à la réalisation d'espaces pour les véhicules et les piétons " (al. 1) ou " des zones spéciales destinées à des activités spécifiques prévues dans le cadre du plan directeur cantonal " (al. 2). La nouvelle ne prévoit donc pas expressément la possibilité pour les communes d'adopter une " zone de plans spéciaux " ou " zone à occuper par plan de quartier " (dénommée aussi " zone à traiter par plan spécial " ou " zone à planification obligatoire " – cf. Marc-Olivier Besse, *Le régime des plans d'affectation*, thèse Lausanne 2010, p. 104 ss). b) Avant cette révision, la LATC ne contenait pas non plus une règle consacrée directement à la zone à traiter par plan spécial. Cependant, dans plusieurs plans d'affectation adoptés par des communes, et approuvés par l'autorité cantonale, de telles zones ont été créées. Lorsque les autorités de recours ont dû déterminer la portée d'une telle mesure, elles ont considéré qu'il fallait examiner en détail la situation, car la zone à traiter par plan de quartier pouvait selon les cas être qualifiée de zone à bâtir au sens du droit fédéral (art. 15 LAT), ou au contraire de zone non constructible, assimilable le plus souvent à une zone intermédiaire au sens de l'ancien art. 51 LATC. D'après cette disposition légale, " les zones intermédiaires comprennent les terrains dont la destination sera définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier " (al. 1); elles sont inconstructibles, le règlement communal pouvant toutefois y autoriser des constructions agricoles ou viticoles (al. 2). Le droit fédéral permet, en vertu de l'art. 18 al. 2 LAT, au droit cantonal de régler le cas des territoires dont l'affectation est différée; la zone intermédiaire vaudoise – qui n'est plus dans la LATC depuis le 1^{er} septembre 2018 - répondait à cette définition (cf. arrêts TF 1C_552/2016 du 15 janvier 2018 consid. 5.2.1; 1C_863/2013 du 10 juillet 2014 consid. 2.2). S'il est clair que, dans le périmètre de la zone à traiter par plan spécial, l'autorité de planification veut consacrer le caractère constructible du terrain, en fixant déjà certaines règles (par exemple le type de bâtiment, la densité d'utilisation du sol, etc.), mais qu'elle entend subordonner la réalisation du quartier à l'établissement d'un plan d'urbanisme plus détaillé, on peut

admettre que cette mesure équivaut déjà à un classement en zone à bâtir (cf. arrêt TF 1C_552/2016 du 15 janvier 2018; cf. aussi arrêts TF 1C_55/2015 du 9 septembre 2015, 1C_863/2013 du 10 juillet 2014, où le Tribunal fédéral est parvenu à la même conclusion, à propos de règlementations des communes de Gilly et de Nyon; arrêt AC.2017.0172 du 20 mars 2019). Le même régime juridique – celui de la zone à bâtir – ne s'applique pas dans une zone où la nécessité d'un plan spécial est prescrite parce qu'il est prématuré de rendre tous les terrains directement constructibles, éventuellement parce qu'un remaniement parcellaire paraît justifié (cas typique de classement en zone intermédiaire; cf. par exemple à ce propos arrêt AC.2015.0225 du 17 janvier 2018). En pareil cas, le terrain ne fait donc pas partie de la zone à bâtir. c) Cela étant, en révisant la LATC en 2018, le législateur cantonal a abandonné la notion de zone intermédiaire et il a renoncé à créer une base légale pour la " zone à affectation différée ", proposée dans le projet du Conseil d'Etat (art. 32 du projet de loi, pour les terrains précédemment constructibles mais devant être déclassés dans le cadre du redimensionnement des zones à bâtir et pouvant ensuite, après 15 ans, être à nouveau nécessaires à la construction; cf. EMPL in BGC 2017-2022, Tome 3/Conseil d'Etat, p. 93; débats parlementaires in BGC 2017-2022, Tome 3/Grand Conseil, p. 454 ss). Il n'y a donc plus, depuis le 1^{er} septembre 2018, de norme dans la loi cantonale permettant aux communes de créer une zone pour les territoires dont l'affectation est différée, au sens de l'art. 18 al. 2 LAT. Le droit fédéral n'exige au demeurant pas que les cantons instituent des zones d'affectation différée. Cette mesure avait davantage de sens dans les premières années suivant l'entrée en vigueur de la LAT (en 1980) mais actuellement, il faut des circonstances particulières pour retarder l'affectation définitive d'un terrain en zone à bâtir ou en zone agricole (cf. Rudolf Muggli, Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, N. 34 ad art. 18). D'autres cantons ont également renoncé à la possibilité offerte par l'art. 18 al. 2 LAT (le canton de Berne, notamment; cf. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, 4^e éd. 2017, N. 3 ad art. 71). d) En l'espèce, le périmètre de la zone à urbaniser par plan partiel d'affectation n'a pas été entièrement classé dans la zone à bâtir lors de l'adoption du plan des zones (plan général d'affectation) en 1983. Seule une parcelle communale (n° 75, 1/5^e du périmètre) est en zone d'utilité publique, le solde – y compris la seconde parcelle communale (n° 76) – est en zone agricole ou en zone intermédiaire, qui sont l'une et l'autre des zones inconstructibles. D'après les indications figurant dans le rapport d'aménagement, la mesure litigieuse n'est pas destinée à préparer l'établissement d'un plan partiel d'affectation qui classerait l'ensemble du périmètre en zone à bâtir; il est seulement prévu de modifier la zone d'utilité publique ("retravailler la géométrie" de cette zone), en l'étendant sur une parcelle communale voisine classée en zone agricole mais déjà occupée par des installations sportives. Compte tenu de la jurisprudence fédérale rappelée plus haut (consid. 2b), on pourrait concevoir, même après la révision de la LATC de 2018, que dans une zone à bâtir conforme à l'art. 15 LAT, où les conditions de construction sont déjà partiellement fixées, le plan général d'affectation exige l'établissement d'un plan de détail. Ce type de zone a été jugé conforme au droit fédéral, dans certaines circonstances, mais il faut toutefois rappeler le principe selon lequel une zone à bâtir doit être prête à être utilisée dans son ensemble et la réalisation de constructions ne doit pas être entravée par des obstacles comparables à un nouveau classement (ATF 112 Ia 155 consid. 2c). Cela étant, dans le cas particulier, la zone à urbaniser par plan partiel d'affectation comporte des terrains actuellement inconstructibles qu'il n'est pas question, d'après le dossier de la commune, de classer en zone à bâtir (certains terrains appartenant à des particuliers, de part et d'autre des parcelles communales); cela serait du reste

problématique, au regard de la garantie des surfaces d'assolement (art. 30 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT; RS 700.1]). Par la mesure de planification litigieuse, on ne crée donc pas une nouvelle zone à bâtir sur l'ensemble du périmètre; on ne fixe pas davantage des prescriptions contraignantes relatives à l'affectation du sol, ce qui constitue normalement l'objet d'un plan d'affectation (art. 24 al. 1 let. a LATC). Pour les terrains actuellement en zone agricole et en zone intermédiaire, qui seraient le cas échéant nécessaires pour la réalisation d'un établissement scolaire et d'un centre sportif, cette mesure consiste à annoncer un projet de future affectation en zone d'utilité publique. Il s'agit en d'autres termes d'une zone d'affectation différée, laquelle n'est plus admissible en droit cantonal depuis la révision de la LATC ayant supprimé la zone intermédiaire (cf. supra, consid. 2c). Dans ses écritures, la commune recourante fait valoir qu'un plan d'affectation peut contenir des éléments informatifs. Cela est en effet admissible en zone à bâtir, quand des éléments graphiques du plan d'affectation sont mentionnés à titre indicatif, parce que d'autres prescriptions impératives règlent de manière suffisamment complète et précise le mode d'utilisation du sol (cf. Eloi Jeannerat/Pierre Moor, Commentaire pratique LAT [op. cit.], N. 23 ad art. 14 LAT – où il est mentionné comme exemple un cheminement piétonnier, dont le principe est impératif mais le tracé indicatif). Or la mesure de planification litigieuse n'est en rien comparable à des éléments secondaires figurant à titre indicatif sur un plan d'affectation car c'est la définition même de l'affectation du sol qui est indiquée à l'art.

E. 2.16

al. 1 RGCAT (la zone en question est " destinée à l'accueil des constructions, installations et aménagements afférents au futur établissement scolaire et centre sportif intercommunal "). Cette affectation est certes différée, d'après cette norme réglementaire – puisque toute nouvelle construction est soumise à l'établissement préalable d'un plan partiel d'affectation (art. 2.16 al. 2 RGCAT) –, mais il ne s'agit pas d'une simple indication destinée à compléter des prescriptions impératives sur l'affectation ou le mode d'utilisation du sol dans la zone à bâtir. e) Quand bien même les communes vaudoises disposent d'une autonomie dans l'aménagement local du territoire (cf. supra, consid. 1), elles ne peuvent pas s'en prévaloir pour obtenir de l'autorité cantonale qu'elle approuve, en dehors des zones prévues par le droit fédéral (art. 15 à 17 LAT), une autre zone (art. 18 LAT) qui n'est pas prévue par le droit cantonal (art. 29 à 32 LATC) et que le législateur a même expressément décidé de supprimer (en abandonnant l'ancienne zone intermédiaire). En l'occurrence, la décision du DTE ne viole pas les règles précitées et, procédant au contrôle de la légalité des différentes modifications du PGA adoptées par le conseil communal, l'autorité cantonale était fondée à refuser d'approuver la zone à urbaniser par plan partiel d'affectation.

E. 3

Il s'ensuit que le recours, mal fondé, doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision attaquée. Etant donné que les autorités communales agissent dans le cadre de leurs attributions de puissance publique, au stade de la planification, il se justifie de renoncer à percevoir des frais de justice. Vu l'issue de la cause, la commune n'a pas droit à des dépens.

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