

VD_OMNI AC.2019.0245 vom 1. September 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-09-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0245

FR: VD_OMNI AC.2019.0245 du 1 septembre 2020

IT: VD_OMNI AC.2019.0245 del 1 settembre 2020

Regeste

A. _____/Département du territoire et de l'environnement (DTE), Commune de Missy | Recours d'un propriétaire dirigé contre une décision du DTE approuvant partiellement la modification du PGA de la commune de Missy et n'approuvant pas la modification du PGA pour quatre parcelles. Qualité pour recourir reconnue alors même que le recourant n'a pas pris part à la procédure devant l'autorité précédente: il est atteint pour la première fois par la décision attaquée, le projet mis à l'enquête ne modifiant alors pas l'affectation de sa parcelle (consid. 2). Pas de violation du droit d'être entendu (consid. 3). Le plan d'affectation litigieux a été valablement adopté par le conseil général de la commune (consid. 4-5). L'approbation partielle du DTE exclut l'affectation en zone intermédiaire de 3 parcelles prévue par le projet et exclut également la parcelle du recourant, dont l'affectation devrait selon le DTE être modifiée. Des extensions de la zone à bâtir sont par ailleurs approuvées sur d'autres parcelles. Or, il en résulte que la situation concrète de la zone à bâtir de la commune demeure incertaine sur des éléments essentiels. Il découle des principes directeurs généraux de la LAT que la planification doit être appréhendée de façon complète et circonstanciée et que les intérêts touchés doivent être appréciés de façon globale. Les plans d'affectation doivent procéder d'une idée d'ensemble. Il n'existe en l'occurrence aucun intérêt public ou privé déterminant justifiant de traiter les parcelles concernées de façon distincte matériellement ou temporellement des autres surfaces constructibles. Une approbation partielle d'un plan d'affectation devrait être réservée aux cas et aux circonstances exceptionnelles, non réalisés en l'espèce. Recours admis et renvoi de la cause au département pour qu'il réexamine la surface constructible de la commune dans sa globalité (consid. 6).

Erwägungen

E. 1

Le recourant a requis une inspection locale. a) Le droit d'être entendu tel que garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) comprend le droit pour l'intéressé de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 137 II 266 consid. 3.2; 137 IV 33 consid. 9.2; 136 I 265 consid. 3.2 et les références citées). En particulier, le droit de faire administrer les preuves suppose notamment que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. L'autorité peut donc mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves proposées, elle a la

certitude qu'elles ne pourraient pas l'amener à modifier sa décision (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1; 136 I 229 consid. 5.3; 134 I 140 consid. 5.3.1; 130 II 425 consid. 2.1 p. 429 et les références citées). En l'occurrence, la section du tribunal appelée à statuer comporte deux membres qui ont procédé à une audience d'instruction dans les locaux de la commune dans le cadre de la procédure AC.2018.0188. A cette occasion, le tribunal avait procédé à une inspection locale de la parcelle n° 86, voisine du bâtiment communal, et connaît les lieux. Il s'estime ainsi suffisamment renseigné, compte tenu également du dossier et des prises de vues disponibles sur le guichet cartographique du Canton de Vaud (www.geo.vd.ch) ainsi que sur map.search.ch respectivement sur Google Street View, sans qu'il ne soit nécessaire de procéder à une nouvelle visite des lieux et sans qu'il n'en résulte une violation du droit d'être entendu du recourant. Il n'est en conséquence pas donné suite à la mesure d'instruction requise.

E. 2

a) Dans la procédure de recours contre les plans d'affectation, la qualité pour recourir est reconnue au moins dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral (art. 33 al. 3 let. a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT; RS 700]). Cela signifie, en l'occurrence, que la qualité pour recourir, réglée en droit cantonal à l'art. 75 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), doit être définie au moins aussi largement qu'à l'art. 89 al. 1 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110), s'agissant en particulier des critères de l'atteinte et de l'intérêt digne de protection. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la partie recourante doit se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Elle doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée, ce qui implique qu'elle soit touchée dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés (ATF 143 II 506 consid. 5.1; ATF 138 II 162 consid. 2.1.2). En d'autres termes, la personne qui souhaite former un recours doit être potentiellement directement touchée par l'acte qu'elle attaque. En effet, afin d'exclure l'action populaire, la seule poursuite d'un intérêt général et abstrait à la correcte application du droit ne suffit pas (ATF 144 I 43 consid. 2.1; ATF 139 II 499 consid. 2.2; ATF 137 II 30 consid. 2.2.3). L'art. 75 al. 1 er let. a LPA-VD subordonne la qualité pour recourir à la condition que le recourant ait participé à la procédure antérieure, à savoir, notamment en matière de permis de construire, qu'il ait déposé une opposition en temps utile (AC.2010.0019 du 12 novembre 2010; AC.2009.0251 du 17 septembre 2010 consid. 1b ; AC.2009.0216 du 22 juillet 2010 consid. 1). Cette condition est calquée sur l'art. 89 al. 1 let. a LTF. La jurisprudence de cette dernière autorité retient que sauf fait justificatif valable, celui qui n'a pas participé à la procédure devant l'autorité précédente n'a pas qualité pour recourir, indépendamment de l'intérêt qu'il peut avoir à l'annulation ou à la modification du jugement entrepris. Des faits justificatifs se présentent notamment quand l'autorité précédente, pour un motif procédural, dénie à tort à la personne concernée la qualité de partie ou en cas d'erreur ou d'omission de cette même autorité (ATF 134 V 306 consid. 3.3.1 et 4 p. 311 ss et les réf citées). Une exception à l'exigence d'une lésion formelle ("formelle Beschwer") au sens de l'art. 89 al. 1 let. a LTF existe également lorsque la personne concernée est atteinte pour la première fois par l'arrêt attaqué (p. ex. 1C_134/2010 du 28 septembre 2010). Tel peut être le cas si un plan d'affectation dont la teneur d'enquête donnait satisfaction aux propriétaires concernés est modifié par le conseil communal sans que soit ensuite organisée une nouvelle enquête (sur ce genre d'hypothèse v.

p. ex. arrêt AC.2008.0322 du 28 décembre 2009). b) En l'occurrence, le recourant est propriétaire de la parcelle n° 86 de la commune, située en zone du village selon le PGA approuvé le 20 mai 1997. Sa parcelle est actuellement située en zone à bâtir et entièrement constructible. La décision attaquée ne modifie pas l'affectation actuelle de cette parcelle, mais souligne que le secteur doit être révisé et la nécessité pour la commune de réduire significativement le potentiel d'accueil de celle-ci. Le recourant n'a certes pas pris part à la procédure devant l'autorité précédente dans la mesure où il n'a pas fait opposition à la modification du PGA soumise à l'enquête publique du 30 avril au 30 mai 2016 et adoptée le 23 mars 2017 par le conseil général. Or, cette modification du PGA prévoyait alors un maintien de sa parcelle en zone du village, sans aucune restriction de constructibilité. Ce n'est ainsi que lorsque le DTE a refusé l'approbation du projet s'agissant de cette parcelle qu'il a été atteint pour la première fois sans que soit ensuite organisée une nouvelle enquête et la décision attaquée, qui refuse d'approuver le projet de PGA s'agissant de sa parcelle et donc son maintien complet en zone à bâtir, l'atteint directement dans ses intérêts. Le cas particulier ne peut dès lors pas être assimilé à celui où la personne concernée avait volontairement renoncé à participer à la procédure devant l'autorité précédente parce qu'une autre avait agi à sa place dans le sens qu'elle souhaitait (cf. arrêt 8C_982/2008 du 2 avril 2009 consid. 1 et les références). Avant l'issue du processus d'approbation, le recourant n'avait manifestement pas d'intérêt à agir; d'autre part, comme la commune ne l'a pas interpellé avant, et notamment après la 1^{ère} décision du DTE du 2 mai 2018 qui ne lui a pas été notifiée puisqu'il n'était pas opposant, on ne saurait considérer qu'il a volontairement renoncé à participer à la procédure, aucune faute ne pouvant lui être reprochée à cet égard. La décision entreprise indique clairement qu'en dépit du maintien de l'affectation de la parcelle n° 86 à la zone du village, "le Département se réserv[ait] le droit de s'opposer à toutes demandes d'autorisation de construire [la] concernant" et que ce secteur, comme celui des parcelles nos 19, 27 et 30, devra être révisé. De ce fait, il est indiscutable que ces parcelles devront, d'une façon ou d'une autre, supporter la charge de réduire le surdimensionnement résiduel de la commune. La décision entreprise a ainsi un impact sur l'ampleur des restrictions qui pourraient être imposées aux parcelles exclues de l'approbation, en particulier à la parcelle n° 86. Le recourant est donc bien particulièrement atteint par la décision attaquée, qui a un effet direct sur l'utilisation de son bien-fonds, et il a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification.

E. 3

Le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu. Il reproche aux autorités intimées de ne pas avoir été associé aux discussions entre la municipalité et le SDT qui ont précédé la décision entreprise, ni n'avoir pu faire valoir son point de vue devant l'autorité intimée. a) Comme mentionné ci-dessus (cf. consid. 1a), le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend notamment le droit pour les parties à une procédure d'être informées et de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant leur situation juridique (ATF 133 I 270 consid. 3.1 p. 277; 132 II 485 consid. 3.2 p. 494; 127 I 54 consid. 2b p. 56). b) Il est exact que le recourant n'a pas pris part à la procédure devant l'autorité précédente dans la mesure où il n'avait pas fait opposition à la modification du PGA de la commune soumise à l'enquête publique du 30 avril au 30 mai 2016 et adoptée le 23 mars 2017 par le conseil général, qui prévoyait alors un maintien de sa parcelle en zone village, sans aucune restriction de constructibilité (cf. consid 2 b ci-dessus). Il ressort toutefois du dossier que lorsque le DTE a refusé l'approbation du projet s'agissant de cette parcelle et après que la municipalité avait déposé un recours dans la cause

AC. 2018.0188, le recourant a été informé du fait que le SDT entendait réexaminer la situation de sa parcelle. Il a alors adressé plusieurs courriers et courriels à la commune à ce sujet et a pu faire valoir ses arguments, à tout le moins auprès de la commune. Des discussions sont également intervenues avant la décision du 19 juin 2019 qui lui a d'ailleurs été d'ailleurs notifiée. c) Selon la jurisprudence, le droit d'être entendu étant un droit de nature formelle, sa violation conduit en principe à l'annulation de la décision attaquée, indépendamment du bien-fondé matériel de celle-ci. La jurisprudence admet toutefois que la violation du droit d'être entendu peut être réparée, conformément à la théorie dite de la guérison, lorsque le recourant a eu la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit, revoyant toutes les questions qui auraient pu être soumises à l'autorité inférieure si celle-ci avait normalement entendu la partie; même en présence d'une grave violation du droit d'être entendu, il est exceptionnellement possible de renoncer au renvoi de la cause à l'autorité précédente lorsqu'une telle mesure apparaît vide de sens et prolongerait inutilement la procédure, au détriment de l'intérêt des parties à recevoir une décision dans un délai raisonnable (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 p. 226 et les références citées). Le pouvoir de cognitio de la cour de céans est en principe limité au contrôle de la légalité, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 98 LPA-VD). En matière de planification, il s'étend cependant à l'examen de l'opportunité du projet litigieux (cf. art. 33 al. 3 let. b LAT et art. 43 al. 2 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11]). Ainsi, même si l'on devait retenir que les autorités intimées avaient violé le droit d'être entendu du recourant, le vice devrait être considéré comme réparé dans le cadre de la présente procédure de recours devant le tribunal, qui dispose d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit et devant lequel le recourant s'est amplement exprimé, de sorte que son droit d'être entendu a été respecté et qu'il n'en résulte aucun préjudice pour lui. d) On soulignera encore sur ce point, que la décision attaquée exclut la parcelle n° 86, propriété du recourant, de son approbation. Le recourant pourra ultérieurement faire valoir ses droits, lorsqu'une décision sera prise concernant sa parcelle. Le grief doit donc être rejeté.

E. 3.1

et les réf. cit.). Un changement de loi intervenu durant une procédure de recours n'a donc pas à être pris en considération, à moins qu'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 137 II 409 consid. 7.4.5). En l'espèce, la nouvelle du 17 avril 2018 qui a modifié la LATC prend en compte la révision de la LAT, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, en introduisant de nouvelles dispositions destinées à favoriser et à garantir la disponibilité des terrains à bâtir, à régler la compensation des plus-values liées aux mesures d'aménagement du territoire, ainsi qu'à l'expropriation matérielle. L'application de ces nouvelles dispositions ne répond toutefois pas à un impératif justifiant une application immédiate aux procédures pendantes devant la dernière instance de recours cantonale. Elle n'entraîne pas non plus une modification fondamentale des règles de procédure concernant l'élaboration et l'adoption des plans directeurs et des plans d'affectation. Le Tribunal de céans doit par conséquent appliquer le droit en vigueur au moment où l'autorité a statué. b) La décision entreprise étant une décision du DTE du 19 juin 2019, l'analyse juridique la concernant devra être effectuée sur la base du droit actuel. Cependant, compte tenu du fait que la décision entreprise est notamment contestée par référence à la décision du conseil général de la commune de Missy du 21 mars 2017, la validité de cette dernière décision devra être

examinée selon le droit applicable à cette date, soit selon les art. 56 ss LATC dans leur teneur en vigueur avant le 1^{er} septembre 2018 (aLATC; actuellement aux art. 34 ss LATC). La modification de la LATC intervenue n'a pas d'effet rétroactif sur cette décision.

c) La procédure d'établissement d'un plan d'affectation communal était ainsi réglée aux art. 56 aLATC. Après la fin de l'enquête publique, les opposants, s'ils le demandent, sont entendus par la municipalité ou une délégation de celle-ci lors d'une séance de conciliation (art. 58 al. 1 aLATC). La municipalité transmet au département pour information les procès-verbaux de la séance de conciliation et les déterminations des opposants au sujet de ceux-ci. La municipalité établit à l'intention du conseil de la commune un préavis contenant un résumé des oppositions et des observations, ainsi que des propositions de réponse aux oppositions non retirées (art. 58 al. 2 aLATC). Le conseil de la commune statue sur les réponses motivées aux oppositions en même temps qu'il se prononce sur l'adoption du plan et du règlement (art. 58 al. 3 aLATC). Le département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions (soit le DTE) notifie à chaque opposant la décision communale sur son opposition (art. 60 al. 1 aLATC). Il décide préalablement s'il peut approuver le plan et le règlement, l'approuver partiellement ou l'écarter (art. 61 al. 1 aLATC). La décision communale sur les oppositions et la décision d'approbation préalable du département sont notifiées simultanément par ce dernier (art. 60 al. 1, 3^{ème} phrase aLATC). Cette procédure a été suivie dans le cas présent. Les décisions communale et cantonale ont été notifiées par le DTE simultanément et peuvent toutes deux faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal (art. 60 al. 1 et 61 al. 2 aLATC).

d) Le conseil communal est compétent pour adopter les plans directeurs régionaux, communaux et localisés et les plans d'affectation (art. 17a et 58 al. 3 aLATC, cf. CCST. 2007.0002 du 6 juillet 2007, consid. 5b in fine). L'art. 13 LC a la teneur suivante: " Convocation 1 Le conseil général ne peut s'assembler que lorsqu'il a été légalement convoqué. 2 La convocation doit contenir l'ordre du jour. Celui-ci est établi d'entente entre la municipalité et le bureau du conseil (président et syndic). 3 La municipalité avise le préfet de la séance et lui en communique l'ordre du jour. 4 Aucun vote sur le fond ne peut avoir lieu sur un objet non porté à l'ordre du jour." En outre, conformément à l'article 35 al. 2 LC, le préavis municipal doit comporter les éléments nécessaires permettant au conseil de prendre une décision en pleine connaissance de cause (considérants) et contenir des conclusions, en principe une par objet soumis à la discussion et au vote. Quant au règlement du Conseil général de Missy de 2011 (en vigueur lorsque le conseil général a voté), il prévoit, à son art. 20, que le président convoque le conseil par écrit. La convocation doit mentionner l'ordre du jour établi d'entente entre le bureau et la municipalité. Aucun vote sur le fond ne peut avoir lieu sur un objet non porté à l'ordre du jour. En outre, le président fait connaître à l'assemblée la série des objets dont elle doit s'occuper. Il ouvre la discussion, la dirige et la ferme. Il pose la question et la soumet à la votation (art. 21).

e) Le recourant considère, en se référant au préavis 08/2016 et au procès-verbal de la séance du conseil général du 21 mars 2017, que le PGA n'a jamais été soumis au vote du conseil général et, qu'en conséquence, le DTE ne pouvait approuver - même partiellement - le plan d'affectation en question. Selon lui, le vote n'a eu que deux objets, soit (i) la levée des oppositions et (ii) l'approbation de la mise en vigueur du règlement sur les constructions, l'adoption du PGA par le conseil général faisant ainsi défaut. L'ordre du jour du 8 mars 2017 mentionne sous chiffre 2 la mise en votation du préavis 08/2016 intitulé: " Demande de lever toutes les oppositions concernant le PGA et mise en vigueur du nouveau règlement sur les constructions ". La lecture du préavis municipal en question permet de constater que la

municipalité évoque expressément que le conseil général devra se prononcer sur l'acceptation du PGA en expliquant que " Si le Conseil général désire ne pas accepter [le] PGA par la levée des oppositions, celui-ci repartira à la case départ et tous les investissements financiers estimés à plus de CHF 98'000.- n'auront servi à rien. Par contre si [le] PGA est accepté, les opposants [peuvent] faire recours ". Le préavis évoque également les séances de conciliation qui se sont tenues avec les opposants dont les procès-verbaux étaient annexés. Le préavis annonce encore la mise en votation du règlement lié au PGA (RPGA). Ce document est certes désigné comme " le nouveau règlement sur les constructions " et non par son intitulé complet, à savoir " règlement communal sur le plan général d'affectation et la police des constructions ". Toutefois, en l'absence d'un autre règlement mis à l'enquête et en discussion, aucune confusion n'apparaît possible. D'ailleurs, les dispositions du RPGA ne sont pas séparées en deux parties, mais en plusieurs chapitres mélangeant les règles d'aménagement et de police des constructions. On ne voit dès lors pas pourquoi une partie du règlement concernant la police des constructions, dont on ne voit pas comment elle aurait été définie, aurait été soumise seule au vote du conseil général et adoptée à l'exclusion d'autres dispositions ne visant pas la police des constructions. Force est ainsi de constater que la municipalité a suivi la procédure en vigueur pour réviser son PGA, en soumettant son projet au SDT pour examen préalable (art. 56 aLATC), en le mettant à l'enquête (art. 57 aLATC), puis en mettant sur pied des séances de conciliation avec les opposants (art. 58 al. 1 aLATC). Elle a ensuite établi à l'intention du conseil de la commune son préavis et, nonobstant une formulation peu précise, entendait bien soumettre au vote du conseil général les réponses aux oppositions non retirées, et leur levée, en même temps qu'il se prononçait sur l'adoption du PGA et du RPGA. Le préavis municipal est certes rédigé de manière très générale, mais il évoque les oppositions déposées, souvent formulées de façon très large également, et fait référence aux séances de conciliation, dont les procès-verbaux ont été annexés. On peut constater en particulier que les opposants contestent en substance le choix des parcelles en vue de réduire la zone à bâtir du village. Or, il ressort du préavis litigieux que la municipalité n'estime ne pas avoir le choix face aux nouvelles dispositions de la LAT concernant la délimitation des zones à bâtir, en particulier celles visant à réduire les zones à bâtir surdimensionnées, ainsi qu'aux impératifs temporels liés à la mise en œuvre de ces principes et que c'est dans ce sens que les oppositions devaient être levées. La LC prévoit que le préavis municipal doit comporter les éléments nécessaires permettant au conseil de prendre une décision en pleine connaissance de cause (art. 35 al. 2 LC); il n'y a en l'espèce aucun motif de considérer que le conseil aurait été empêché de le faire et l'on ne saurait considérer que le préavis souffrait d'un défaut manifeste de renseignements sur des éléments essentiels de la problématique soumise au conseil général. En définitive, l'ordre du jour et le préavis satisfont ainsi aux exigences légales. f) En ce qui concerne la séance du 21 mars 2017 et la décision du même jour, la lecture du procès-verbal tenu à cette occasion permet de retenir que le conseil général a discuté et statué sur la levée des oppositions, l'adoption du PGA et du règlement y relatif et que ledit conseil a parfaitement compris que le PGA lui était soumis. S'il est exact que la décision rendue n'indique pas de manière distincte que les oppositions sont levées, que le PGA est adopté et que le RPGA est adopté, on a vu ci-dessus que la municipalité a suivi la procédure d'établissement d'un plan d'affectation communal et qu'après avoir transmis son préavis le conseil de la commune doit statuer sur les réponses motivées aux oppositions en même temps qu'il se prononce sur l'adoption du plan et du règlement (art. 58 al. 3 aLATC). Il en va de même sous l'égide du nouveau droit (art. 24 et 42 LATC). Come

évoqué, la municipalité dans son préavis a étroitement lié la levée des oppositions à l'acceptation du PGA en exposant que la levée des oppositions impliquait l'approbation du PGA. Les discussions qui ont eu lieu confirment que le conseil général avait compris ce lien entre levée des oppositions et approbation du PGA avec son règlement. Le président du conseil a expressément indiqué que l'objet discuté était le "vote du PGA". Comme cela ressort du préavis municipal, pour les différents intervenants, la levée des oppositions impliquait l'approbation du PGA. La municipalité a proposé la prise d'une seule décision portant sur l'ensemble des points. Or, c'est sur demande d'un conseiller général que les points à traiter ont été scindés en deux, à savoir la levée des oppositions, puis l'adoption "du nouveau règlement", afin de permettre aux opposants de participer au vote sur le second objet. A aucun moment, il ne ressort du procès-verbal qu'une distinction entre la partie du règlement portant sur l'affectation du territoire et celle portant sur la police des constructions aurait été opérée ni même envisagée par la municipalité ou le conseil général. C'est "la mise en vigueur du nouveau règlement" qui a été discutée on ne voit pas pourquoi à ce stade du processus d'adoption de la révision du PGA une distinction entre des parties du règlement aurait été opérée conduisant à ce que seules les dispositions qui concernent la police des constructions auraient été adoptées à l'exclusion d'autres dispositions ou sujets. De la même façon, on comprend mal pourquoi le conseil général ou la municipalité auraient souhaité se prononcer uniquement sur la levée des oppositions, sans approuver le PGA, ni pourquoi il aurait statué uniquement sur une partie du règlement. Les échanges qui ont eu lieu lors du conseil général du 21 mars 2017 n'indiquent aucune intention en ce sens et il ne ressort ni du préavis ni du procès-verbal qu'il sera statué ultérieurement sur le PGA et une seconde partie du règlement. On rappellera aussi que les articles du RGPA forment un tout avec les modifications du plan d'affectation. Ils le formalisent par des mots et en précisent certains éléments, nécessaires à son application. Les modifications réglementaires étant nécessaires à la mise en œuvre de la modification du plan lui-même, l'adoption de la modification du PGA sans adoption des modifications du RPGA est inopérante. Le Président et la Secrétaire du Conseil ont signé le PGA et le RPGA avec la mention "adopté par le Conseil général le 21.03.2017", respectivement "adopté par le Conseil général dans sa séance du 21 mars 2017", plans qui ont été soumis pour approbation au DTE. Le DTE a reçu copie du préavis de la municipalité et de la décision du conseil général. Le département, qui doit décider s'il peut approuver le plan et le règlement, l'approuver partiellement ou l'écarter, son pouvoir d'examen étant limité à la légalité (art. 61 aLATC ou 43 LATC), a en l'occurrence compris que les oppositions avaient été levées et le PGA approuvé avec son règlement puisqu'il est entré en matière. S'il a dans un premier temps décidé de ne pas approuver préalablement le PGA et son règlement (décision du 2 mai 2018) pour des questions de fond, il n'a jamais remis en question la procédure suivie par les autorités communales ou la validité la validité de la décision du conseil général: en d'autres termes, il n'a pas estimé que cette décision serait entachée d'une informalité justifiant son annulation. Il ressort des éléments qui précèdent que le conseil général a parfaitement compris que la modification du PGA lui était soumis. La décision prise par le conseil général le 21 mars 2017, nonobstant une rédaction encore une fois peu précise, voire maladroite, doit également être considérée comme une décision adoptant simultanément la levée des oppositions, le PGA et son règlement. Les griefs à ce sujet doivent dès lors être rejetés.

E. 4

Le recourant soutient que le PGA n'a pas valablement été adopté par le conseil général. Il considère que seule une levée des oppositions et l'approbation d'une partie du règlement ont eu lieu. En d'autres termes, le recourant considère que le département ne pouvait pas approuver le plan qui lui a été soumis dans la mesure où il n'aurait pas été valablement adopté par le conseil général au motif que les règles formelles de prise de position des décisions du conseil général n'auraient pas été respectées. a) L'art. 145 al. 1 de la loi sur les communes du 26 février 1956 (LC, BLV 175.11), entré en vigueur le 1^{er} juillet 2013, dispose que " les décisions prises par le conseil communal ou général, la municipalité ou le préfet revêtant un caractère politique prépondérant, de même que les contestations portant sur des vices de procédure ou d'autres irrégularités susceptibles d'avoir affecté la décision du conseil ou de la municipalité, peuvent faire l'objet d'un recours administratif au Conseil d'Etat ". Se pose dès lors en préambule la question de la compétence *ratione materiae* de la CDAP. Saisie d'un recours sur une question de récusation d'un membre d'un conseil général, la CDAP a déjà eu l'occasion d'examiner la portée de l'art. 145 LC qui a donné lieu à une procédure de coordination selon l'art. 34 ROTC, ainsi qu'un échange de vues avec le Conseil d'Etat (AC.2016.0045 du 11 avril 2017 consid. 2c). A cette occasion, le Conseil d'Etat a notamment expliqué que la mention, à l'art. 145 LC, des vices de procédure et autres irrégularités constitue une codification d'une pratique née antérieurement au Tribunal administratif (qui était entré en fonction le 1^{er} juillet 1991 et auquel a succédé la CDAP en 2008) qui avait principalement pour but d'éviter que des actes communaux qui ne pouvaient faire l'objet d'un recours au fond, notamment parce qu'ils ne constituaient pas des décisions au sens de l'actuel art. 3 LPA-VD, et dont l'adoption était entachée de vices essentiels de procédure ou d'autres irrégularités affectant la formation de la volonté du législatif communal, ne puissent pas être revus par une autorité de recours. Cette pratique a perduré sous l'empire de l'ancienne loi sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), essentiellement en raison du fait qu'un certain nombre d'actes adoptés par les législatifs communaux n'étaient pas sujets à recours, par exemple les règlements communaux qui ne pouvaient alors faire l'objet d'un contrôle, du moins avant l'institution de la Cour constitutionnelle en 2005. Depuis lors, cette pratique a perdu une grande partie de sa justification. Selon le Conseil d'Etat, le législateur n'a pas voulu créer deux voies de droit concurrentes à l'encontre d'une seule et même décision. Par ailleurs, la solution consistant à suspendre la procédure au fond devant le Tribunal cantonal, en attendant une décision du Conseil d'Etat sur la récusation serait contraire à la célérité de la procédure. Il conclut que l'art. 145 al. 1 LC ne doit dès lors s'appliquer qu'à titre subsidiaire, lorsqu'aucune autre voie de recours n'est ouverte à l'encontre de l'acte supposé entaché de vices de procédure ou d'autres irrégularités. Il convient encore de rappeler que la LTF exige des cantons qu'ils instituent des tribunaux supérieurs chargés de statuer en dernière instance cantonale, sous réserve de quelques exceptions, dont font partie les décisions à caractère politique prépondérant (cf. art. 86 LTF). L'art. 92 al. 2 LPA-VD exclut le recours au Tribunal cantonal contre les décisions du Conseil d'Etat. Cette exigence fédérale justifie ainsi une interprétation restrictive de l'art. 145 LC, s'agissant des recours pour vice de procédure ou autres irrégularités de procédure, sous peine d'empêcher un contrôle judiciaire de dernière instance cantonale sur ces griefs. b) Le présent litige porte sur la modification d'une planification communale et son approbation par l'autorité cantonale compétente. Il ne fait guère de doute que les décisions rendues par le DTE et par le conseil général s'agissant d'une modification du plan général d'affectation adoptée, puis approuvée en partie peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, et non au Conseil d'Etat, la compétence du

premier sur recours en matière d'approbation préalable de plans d'affectation communaux étant expressément prévue par l'art. 43 al. 2 LATC. En présence d'une voie de droit ordinaire ouverte à l'encontre des actes communaux litigieux auprès du Tribunal cantonal, la compétence *ratione materiae* de l'autorité doit être jugée à l'aune de l'objet de la contestation, soit de la décision attaquée, et non en fonction des griefs soulevés par le recourant. Dans cette mesure, le principe d'économie de procédure justifie que le tribunal se saisisse de l'ensemble des griefs, même ceux relevant en principe d'une autre autorité, par attraction de compétence (cf . Benoît Bovay, Procédure administrative, 2ème éd., Berne 2015, p. 118-119; Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, Vol. II, 3ème éd., Berne 2011, p. 270). Cette solution correspond d'ailleurs à sa pratique constante jusqu'à ce jour. Il convient en conséquence d'entrer en matière sur le grief de la validité de la décision du conseil général du 21 mars 2017.

E. 5

Le 1^{er} septembre 2018 – soit entre la décision du conseil général litigieuse du 21 mai 2017 et la décision du DTE attaquée du 19 juin 2019 – est entrée en vigueur la nouvelle du 17 avril 2018 qui a modifié la partie "aménagement" de la LATC. Par ailleurs, la 4^{ème} adaptation du PDCn, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2017, a été approuvée par le Conseil fédéral le 31 janvier 2018, étant précisé qu'une adaptation 4bis du PDCn, qui concerne des adaptations mineures de compétence du Conseil d'Etat liées aux projets d'agglomération sans influence sur la présente cause, a depuis encore été adoptée par le Conseil d'Etat le 30 janvier 2019 et approuvée par la Confédération le 20 décembre 2019. Il convient donc en premier lieu de déterminer le droit applicable. a) 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.; voir aussi arrêt TF 1C_238/2017 du 24 mai 2018 destiné à la publication, 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 (ATF 139 II 243 consid. 11.1; 135 II 384 consid. 2.3; 125 II 591 consid. 5e/aa; 123 II 359 consid. 3 et les réf. cit.; arrêts TF 1C_36/2011 du 8 février 2012 consid. 5.2 et 1C_505/2011 du 1^{er} février 2012 consid.

E. 6

Sur le fond, le recourant considère que de par sa situation (au centre de la localité, bordée sur ses flancs sud-ouest et nord-ouest par des routes d'une certaine importance, équipée), la parcelle n° 86 aurait dû être incluse dans l'approbation partielle du PGA par l'autorité intimée, dans son affectation initialement prévue par le projet et ceci en priorité par rapport à des extensions de la zone à bâtir approuvées par ailleurs dans la décision attaquée. Ensuite, le recourant invoque une violation de la LAT. Il estime en particulier que "l'exigence de densification du milieu bâti [...] n'a pas été pris en compte". Le recourant reproche également aux autorités intimées d'avoir adopté, respectivement approuvé un PGA augmentant les droits à bâtir de la commune, alors que sa zone à bâtir devrait au contraire être réduite pour respecter la LAT. Dans ce contexte, le SDT aurait violé les principes de

l'aménagement du territoire privilégiant une extension de la zone à bâtir prévue sur les parcelles n os 7, 21, 23, 24, 26, 57, 75, 95, 297, 137, 111, 144 et 155 par rapport au maintien de la parcelle n° 86 en zone village sans aucune restriction de constructibilité. Enfin, le recourant invoque le principe de stabilité des plans. En substance, il soutient que son intérêt privé à la stabilité du PGA doit primer l'intérêt public à la révision. Il invoque dans ce cadre ses relations avec la commune ainsi que les frais engagés. a) Les zones à bâtir communales sont surdimensionnées pour les besoins des quinze prochaines années et doivent être réduites selon l'art. 15 al. 2 LAT. Il n'est pas nécessaire de déterminer la mesure exacte du surdimensionnement de la zone à bâtir de Missy, dès lors qu'il suffit de constater que ce surdimensionnement n'est pas contesté dans son principe (arrêt AC.2016.0420 du 6 juin 2017 précité, consid. 5c). En l'espèce, la municipalité a présenté un (second) projet de révision globale de son PGA au SDT en 2017. Appelé à se prononcer sur le projet présenté, le DTE, par décision du 2 mai 2018, a décidé de ne pas l'approuver. A cette occasion, il a constaté que si globalement la zone à bâtir était diminuée, elle était aussi étendue sur certaines parcelles sans que le rapport 47 OAT ne renseigne sur le potentiel supplémentaire créé par ces extensions qui augmentent la constructibilité de certaines parcelles (potentiel de densification), voire permettent des constructions nouvelles. Il retenait aussi que selon le PDCn en vigueur, le potentiel de surfaces brutes de plancher réalisable passait de 2'498 m² à 3'122 m², auquel s'ajoute le potentiel des extensions de la zone à bâtir estimé à 450 m². Cela représentait un potentiel de 71 habitants auquel il faut ajouter un potentiel de densification des autres parcelles de 14 habitants. Au total, le nouveau PGA permettait ainsi l'accueil de 85 habitants. Avec 350 habitants au 31 décembre 2015, la population maximale à l'horizon de planification 2036 est de 405 habitants (croissance admissible de 55 habitants). Le 31 décembre 2016, la population s'élevait à 361 habitants, soit une croissance de 11 habitants. Les besoins au 31 décembre 2016 étaient donc de 44 habitants (55-11) et le surdimensionnement du nouveau PGA de 41 habitants. Bien que le projet diminue globalement la zone à bâtir, il maintenait un potentiel constructible important sur des parcelles libres de construction, tout en augmentant la zone à bâtir sur d'autres. Il ne pouvait alors être admis pour le DTE que de la zone à bâtir soit créée alors que le potentiel existant restait surdimensionné et que les possibilités de le réduire n'avaient pas été étudiées jusqu'au bout. A l'issue de la première consultation du projet au DTE et au refus d'approbation notifié par le département le 2 mai 2018, des discussions sont intervenues entre le SDT et la commune afin d'étudier les possibilités de réduire le surdimensionnement. En particulier, la parcelle n° 86 présentait un potentiel considéré par le DTE comme excessif et son maintien en zone à bâtir a été exclu par le DTE vu sa situation en bordure de zone agricole et en zone de danger moyen en raison du ruisseau des Veaux situé à proximité. La Cour de céans avait d'ailleurs relevé (à l'occasion de l'inspection locale intervenue dans le dossier AC.2018.0188) que ce terrain présentait effectivement "un dégagement en direction de l'Est vers des terrains non bâtis (zone agricole)". S'agissant des parcelles n os 19, 27 et 30, situées au nord de la commune, le projet de PGA prévoyait qu'elles seraient en partie affectées à la "zone intermédiaire". Or, une telle zone (art. 51 aLATC) n'étant pas prévue par le législateur leur affectation doit être revue, une affectation en zone inconstructible semblant probable. En l'occurrence, les discussions et négociations menées entre le SDT et la commune ont conduit le DTE à rendre la décision attaquée qui approuve partiellement le PGA à l'exception de l'affectation de ces parcelles n os 19, 27, 30 et 86. Cette décision a pour conséquence que les parcelles en question continuent d'être régies par le PGA en vigueur à défaut d'une réglementation nouvelle les remplaçant, laquelle ne peut être adoptée

qu'après nouvelle enquête publique. La décision indique que le potentiel constructible de la partie du plan proposée à l'approbation est de 64 habitants supplémentaires, dont 29 sur des parcelles construites (potentiel de densification). Le surdimensionnement est donc de 9 habitants par rapport au potentiel admissible de 55 habitants. b) L'approbation partielle du DTE mentionne qu'elle exclut l'affectation en zone intermédiaire de la partie des parcelles nos 19, 27 et 30 prévue par le projet. Elle exclut également la parcelle n° 86, dont l'affectation devrait selon l'autorité intimée être modifiée. Le RPGA n'est à ce stade pas modifié, mais devra l'être par la suppression des dispositions relatives à la zone intermédiaire et l'adaptation de l'affectation future de la parcelle n° 86. A l'examen de la décision attaquée et du dossier, force est ainsi de constater que la situation concrète de la zone à bâtir de la commune demeure incertaine sur des éléments essentiels, alors qu'il appartient au DTE, comme autorité chargée de l'approbation du plan (art. 26 LAT), de régler clairement la situation et de veiller en particulier à l'application des critères posés par le PDCn. La parcelle n° 86 se trouve de fait, par la décision attaquée et son dispositif, maintenue dans la zone du village; son propriétaire est toutefois averti que s'il tente de construire, il sera confronté à une opposition du département qui considère qu'une partie au moins du terrain doit être inconstructible. Le DTE n'indique cependant pas clairement le potentiel constructible admissible pour cette parcelle, alors même que compte tenu des critères quantitatifs appliqués un léger surdimensionnement des zones à bâtir subsisterait dans la commune. A ce titre, on relèvera qu'en décembre 2018, la municipalité a transmis au SDT une proposition de modification du plan consistant à supprimer la zone intermédiaire et à réduire la constructibilité de la parcelle n° 86 en créant une zone de verdure inconstructible. Cette proposition a été discutée, mais jugée insuffisante par le SDT sans que l'on ne connaisse précisément ses exigences. Le DTE mentionne qu'une partie de la parcelle n° 86 pourrait rester constructible, cas échéant avec des restrictions, tout en retenant que le potentiel constructible de la partie du plan approuvé dépasse de neuf habitants le potentiel admissible et alors même que le projet implique une extension de la zone à bâtir sur des parcelles (nos 7, 21, 23, 24, 26, 57, 75, 95, 297, 137, 111, 144 et 155). Certes, il ressort de la position du DTE et de la commune dans le dossier que ces extensions de la zone à bâtir visent principalement à s'adapter aux limites des parcelles et aux aménagements existants et n'auraient pratiquement pas d'incidences sur le potentiel de densification et d'accueil en nouveaux habitants de zone à bâtir. Toutefois, la décision attaquée semble sur ce point contradictoire puisqu'elle retient aussi que ces parcelles sont susceptibles d'être concernées par la taxe sur la plus-value et devront faire l'objet d'une évaluation de l'éventuelle augmentation de leur valeur. On peut également relever que l'extension sur la parcelle n° 95 intègre une habitation existante. c) Il découle des principes directeurs généraux de la LAT que la planification doit être appréhendée de façon complète et circonstanciée et que les intérêts touchés doivent être appréciés de façon globale. Les plans d'affectation doivent procéder d'une idée d'ensemble. Or, en l'espèce, aucun impératif n'imposait d'approuver une partie du plan d'affectation soumis en laissant le sort de certains territoires en suspens. Il importe en effet que l'autorité d'approbation, et cas échéant l'autorité judiciaire à sa suite, considère la situation dans sa globalité dans la mesure où l'approbation sur certaines parcelles a une incidence sur le reste du PGA, tout comme la décision qui sera prise concernant les parcelles exclues de l'approbation, dans le cadre en particulier de la réduction des zones à bâtir surdimensionnées conformément à l'art. 15 al. 2 LAT. Il n'est pas imaginable de procéder à une analyse globale de la situation de la commune alors que le sort d'une partie de son territoire, pourtant déterminante dans la mise

en œuvre de l'article 15 LAT, demeure incertain. Il n'existe en l'occurrence aucun intérêt public ou privé déterminant justifiant de traiter les parcelles concernées de façon distincte matériellement ou temporellement des autres surfaces constructibles, étant rappelé que les communes appelées à redimensionner leurs zones à bâtir ont jusqu'au mois de juin 2022 pour réviser leurs plans d'affectation et soumettre leur projet à l'approbation du canton (au plus tard cinq ans après l'adoption du PDCn par le Grand Conseil, mesure A11 du PDCn). Une approbation partielle d'un plan d'affectation devrait être réservée aux cas et aux circonstances exceptionnelles, dont on peine à concevoir qu'ils seraient réalisés en l'espèce. Elle n'est envisageable que lorsqu'il n'existe aucun lien entre les dispositions approuvées et celles qui sont refusées. Or en l'espèce, l'approbation partielle opérée empêche une appréciation complète et globale du processus de redimensionnement de la zone à bâtir de la commune. Pour que l'approbation du PGA révisé puisse résulter d'une analyse globale de la situation et d'une pesée générale des intérêts, il faut que l'ensemble des données, notamment s'agissant de la capacité des zones constructibles, soit connu. A ce stade du processus et alors qu'un projet global lui avait été présenté, il appartenait à l'autorité en charge de l'approbation, en désaccord avec ce projet, de ne pas approuver le PGA ou de laisser en suspens son approbation, d'effectuer un véritable contrôle de l'application des critères qu'elle a fixés dans la mise en œuvre de l'art. 15 LAT sur l'ensemble du territoire visé et de rendre une décision motivée précisément sur ces points. Il lui appartenait en particulier de donner à la commune des instructions sur l'affectation des terrains maintenus en zone intermédiaire et, pour la parcelle n° 86, d'indiquer clairement son affectation et le potentielle de constructibilité admissible. Il faut que le département indique clairement à la commune ce qu'elle doit corriger, en l'avertissant qu'à défaut, les corrections seront apportées directement dans la décision d'approbation. On rappellera à ce titre qu'une décision d'approbation des plans d'affectation peut être assortie de réserves et de charges; de même, en cas de refus d'approbation et de renvoi à l'autorité chargée d'adopter les plans, la décision peut être assortie de considérations relatives à une nouvelle mouture des plans (Alexander Ruch, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 24 ad art. 26 LAT). Le département doit veiller à pouvoir se prononcer, au stade de l'approbation, sur un résultat complet du processus de réduction du surdimensionnement. Avec la décision attaquée, il se prive de cette possibilité puisqu'il approuve déjà des réductions de zone à bâtir, mais aussi des extensions de zone à bâtir, sans savoir quelle sera la situation finale.

E. 7

Il résulte des considérants que la décision DTE du 19 juin 2019 approuvant partiellement la modification du plan général d'affectation de la commune de Missy est annulée et la cause est renvoyée au département pour qu'il réexamine la surface constructible de la commune dans sa globalité, ce qui conduit à l'admission du recours. Quant aux critiques du recourant relatives à la situation concrète de sa parcelle, elles s'avèrent prématurées tant que le sort de la globalité de la surface constructible de la commune ne sera pas déterminé. Le recourant, qui obtient gain de cause et qui a consulté un avocat, a droit aux dépens qu'il a requis, arrêtés à 2'000 francs. S'agissant des frais de justice, le tribunal constate que la municipalité n'a pas suivi un processus de planification erroné. Pour cette raison, les frais de justice doivent être laissés à la charge de l'Etat.