

VD_OMNI AC.2019.0298 vom 8. September 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-09-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0298

FR: VD_OMNI AC.2019.0298 du 8 septembre 2021

IT: VD_OMNI AC.2019.0298 del 8 settembre 2021

Regeste

A. _____/Département du territoire et de l'environnement (DTE), Conseil communal de Concise | Recours contre les décisions communale et cantonale adoptant respectivement approuvant partiellement le Plan général d'affectation de la Commune de Concise. - Déclassement de la parcelle du recourant annulé en raison d'une pesée incomplète des intérêts en présence: colloquée jusqu'ici en zone à bâtir, la parcelle litigieuse se trouve en bordure du village et accolée à des parcelles bâties. A proximité du centre, elle peut se prévaloir d'une desserte suffisante en transports publics. Son maintien en zone à bâtir apparaît ainsi justifié. Initialement, le déclassement était lié à un échange à effectuer avec une autre parcelle du recourant devant être classée en zone à bâtir. Cet échange ayant été refusé, le déclassement devait faire l'objet d'une nouvelle pesée des intérêts circonstanciée (consid. 4). Par ailleurs, même si les possibilités de construction sur la parcelle pourraient être limitées pour des motifs de protection paysagère liée à l'ISOS, on ne saurait d'emblée exclure toute possibilité de construction (consid. 5). - Grief relatif au refus de compenser, cas échéant, le déclassement de la parcelle précitée, avec le classement en zone à bâtir d'une autre parcelle au motif que cette dernière est comprise dans les surfaces d'assolement (SDA): l'art. 30 al. 1bis OAT n'exclut pas a priori le classement d'une surface d'assolement en zone à bâtir, moyennant une compensation immédiate avec une parcelle de qualité identique. Une telle compensation n'apparaît pas non plus de nature à mettre en péril le quota minimal cantonal des SDA qui doit être préservé. En revanche, l'objectif de la Mesure F12 du PDCn consistant à recenser toutes les surfaces répondant aux critères des surfaces d'assolement pourrait s'opposer à une telle compensation si la parcelle à déclasser devait être reconnue comme SDA. Pesée des intérêts incomplète (consid. 6). Admission du recours, annulation des décisions et renvoi de la cause pour nouvelles instruction et décisions sur ces points.

Erwägungen

E. 1

Formé en temps utile (art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative: LPA-VD; BLV 173.36), le recours respecte les exigences légales de motivation (art. 76 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD) et le recourant a manifestement qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD), de sorte que le recours est recevable.

E. 2

Le présent recours porte sur un plan d'affectation communal. L'art. 43 al. 2 LATC prévoit, pour les plans d'affectation communaux, que les décisions du département et les décisions communales sur les oppositions sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal avec libre pouvoir d'examen. Conformément à l'art. 33 al. 3 let. b de la loi fédérale du 22 juin

1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), le droit cantonal doit prévoir qu'au moins une autorité de recours ait un libre pouvoir d'examen. Selon la jurisprudence, le libre examen dont doit disposer l'autorité de recours cantonale, en vertu de l'art. 33 al. 3 let. b LAT, ne se réduit pas à un contrôle de la constatation des faits et de l'application du droit; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité. L'autorité doit vérifier que la planification contestée devant elle soit juste et adéquate. Son rôle spécifique d'autorité de recours ne se confond toutefois pas avec celui de l'organe compétent pour adopter le plan; elle doit préserver la liberté d'appréciation dont celui-ci a besoin dans l'accomplissement de sa tâche (art. 2 al. 3 LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également convenable (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa; AC.2019.0387 du 28 janvier 2021). Elle suppose également que le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points qui concernent principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (TF 1C_528/2016 du 20 décembre 2017 consid. 6.1 et les références citées). Dans le cadre de son contrôle, l'autorité de recours examine les différents points faisant l'objet du rapport au sens 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 (AC.2018.0318 du 2 juin 2020 consid. 3 et les références citées).

E. 3

L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage.

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

Le village de Concise est recensé à l'ISOS. La parcelle n° 91 est incluse dans l'échappée sur l'environnement (EE) II, désignée " Prés et vergers dégageant la silhouette du périmètre inférieur du côté occidental dominé par un coteau de vignes " avec un objectif de sauvegarde " a ". La partie sud de cette parcelle, de même que de la parcelle n o 87 est comprise dans le périmètre (P) 1, désigné " Composante inférieure de l'agglomération viticole groupée autour de l'église, front aval parallèle au lac, ess. composée d'habitations en ordre contigu, 17 e -19 e s., accès au port ", avec un objectif de sauvegarde maximal " A ". a) Conformément à l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) qui donne mandat au Conseil fédéral en ce sens, l'OISOS recense les sites construits d'importance nationale. Les inventaires fédéraux sont assimilés matériellement à des conceptions et à des plans sectoriels au sens de l'art. 13 al. 1

LAT. Dans le cadre de leur obligation générale de planifier de l'art. 2 LAT, les cantons doivent tenir compte, dans leur planification directrice, de ces inventaires en tant que forme spéciale des conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 6 al. 4 LAT). En raison de la force obligatoire des plans directeurs pour les autorités (art. 9 LAT), les conditions de protection figurant dans les inventaires fédéraux se retrouvent dans les plans d'affectation (art. 14 ss LAT). En principe, l'inventaire ISOS doit ainsi être transcrit dans les plans directeurs cantonaux, puis dans la planification locale au moyen des instruments prévus à l'art. 17 LAT. Ces mesures lient ainsi non seulement les autorités dans l'exécution de leurs tâches, mais également les particuliers (ATF 135 II 209 consid. 2.1 p. 213; TF 1C_87/2019 du 11 juin 2020 consid. 3.1.2 et les références citées). Selon l'art. 6 al. 1 LPN, l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. L'inventaire ISOS doit être pris en considération dans la pesée des intérêts de chaque cas d'espèce - y compris lors de l'accomplissement de tâches purement cantonales et communales -, en tant que manifestation d'un intérêt fédéral (Thierry Largey, La protection du patrimoine, in RDAF 2012 p. 295). Une atteinte demeure possible lorsqu'elle n'altère pas l'identité de l'objet protégé ni le but assigné à sa protection; celui-ci découle du contenu de la protection mentionné dans l'inventaire et les fiches qui l'accompagnent (TF 1C_87/2019 précité consid. 3.1.2 et les références citées). En cas de tâches cantonales ou communales, la protection des sites construits est assurée par le droit cantonal ou communal pertinent, notamment par le plan directeur et les plans d'affectation communaux. Les cantons et les communes ont ainsi l'obligation de prendre en compte les objectifs de protection poursuivis par l'ISOS lors de l'adoption d'un nouveau plan d'affectation (TF 1C_188/2007 du 1 er avril 2009, in DEP 2009 p. 509; cf. art. 11 OISOS; AC.2019.0280 du 19 mars 2021; AC.2019.0130 du 16 janvier 2020; Aurélien Wiedler, Plans d'affectation et objectifs de protection de l'ISOS, DC 2020/5, p. 253 ss). Dans le cadre d'une révision de la planification, il faut s'assurer que les conditions de protection figurant dans un tel inventaire se retrouvent dans la planification (AC.2018.0250 du 30 avril 2020 consid. 2). La mesure C11 du PDCn indique que les inventaires relatifs à la protection du patrimoine culturel sont intégrés dans toutes les planifications et constituent des données de base pour les projets cantonaux, régionaux ou communaux. Par opposition à des inventaires, planifications ou mesures ayant un effet contraignant induisant des restrictions d'usage d'un bien-fonds et ayant des effets directs sur l'affectation du sol, le PDCn recense l'ISOS comme un inventaire à effet d'alerte, c'est-à-dire un inventaire restreignant les possibilités d'aménagement et de modification des objets qu'il protège, et pour certains les activités qui y sont pratiquées. Cet effet d'alerte se traduit généralement par des dispositions permettant d'assurer la protection d'un tel inventaire (cf. à ce sujet Wiedler, op. cit., p. 253 ss, 255-6). b) Dans le cas présent, la planification litigieuse a effectivement intégré les exigences précitées de l'ISOS dans la partie inférieure du village. Ainsi, la parcelle n° 87 contiguë à la parcelle litigieuse n° 91, ainsi que les parcelles voisines à l'est n° 27 et 17, toutes colloquées en zone de village I, comportent une partie constructible ainsi qu'une " aire de jardin ". Selon l'art. 8.2 du règlement général sur l'aménagement du territoire et les constructions (RPGA), ces aires de jardin affectées à la zone de village I sont destinées à assurer le dégagement de certaines parties du village sensibles d'un point de vue paysager et patrimonial. La construction dans ces aires est limitée, notamment aux chemins d'accès, équipements de jeux à ciel ouvert, piscines non couvertes, constructions enterrées, cabanons de jardin, etc. A la lumière de

cette planification, ces restrictions seraient également possibles sur la parcelle n° 91 afin de préserver le dégagement prévu à cet endroit, comme le relève le recourant, tout en maintenant une partie de la parcelle constructible. Ainsi, même si les possibilités de construction sur cette parcelle pourraient être limitées de ce fait, on ne saurait d'emblée exclure toute possibilité de construction pour des motifs de protection paysagère liée à l'ISOS. Force est ainsi de constater que les motifs invoqués pour justifier le déclassement de la parcelle n° 91 de la zone à bâtir et du périmètre du centre ne sont pas suffisants en l'état. La pesée des intérêts effectuée à cet égard est incomplète.

E. 6

Le recourant conclut subsidiairement à la compensation initialement envisagée entre sa parcelle n° 91 et une partie de sa parcelle n° 85. L'autorité cantonale intimée motive son refus d'une telle compensation par le fait que la parcelle n° 85 est colloquée en zone agricole et comprise dans les surfaces d'assolement (SDA). a) L'art. 15 al. 3 LAT, dans sa nouvelle teneur au 1er mai 2014, prévoit que l'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage. En vertu de l'art. 26 OAT, les surfaces d'assolement font partie du territoire qui se prête à l'agriculture au sens de l'art. 6 al. 2 let. a LAT; elles 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). Selon l'art. 28 OAT, au cours de l'élaboration de leur plan directeur (art. 6 à 12 LAT), les cantons circonscrivent les surfaces d'assolement visées à l'art. 26 al. 1 et 2 LAT dans le cadre de la délimitation des autres parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (al. 1). Ils fixent les surfaces d'assolement par commune, les reportent sur des cartes, les chiffrent et en indiquent l'emplacement exact, l'étendue et la qualité; ils montrent également celles de ces surfaces qui sont situées dans des zones à bâtir non équipées ou dans d'autres zones non affectées à l'agriculture (al. 2). Aux termes de l'art. 29 OAT, la Confédération fixe dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement (ci-après: PS SDA) la surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons, ce qui a été exécuté par arrêté fédéral du 8 avril 1992 concernant le plan sectoriel des surfaces d'assolement (FF 1992 II 1616); il en résultait, pour le canton de Vaud, une surface minimale de 75'800 hectares (art. 1). Le PS SDA a été soumis à un remaniement récent. Sa nouvelle version a été adoptée par le Conseil fédéral le 8 mai 2020. Le contingent de SDA pour le canton de Vaud reste fixé à 75'800 hectares. Ce plan sectoriel fixe un certain nombre de principes, notamment que les cantons sont tenus de répertorier dans leur inventaire des SDA tous les sols de qualité SDA (principe P4), que les inventaires des SDA doivent être établis sur la base de données pédologiques fiables; tel est le cas si elles ont fait l'objet d'une vérification sur le terrain et si les nouveaux relevés de données pédologiques sont effectués selon la méthode standard de cartographie FAL 24+ (principe P5). Les principes P8 à P11 régissent la compensation des SDA. En particulier le principe P9 prévoit que si la

compensation de SDA implique un risque pour un canton de ne plus pouvoir respecter son contingent de SDA, il est alors tenu de compenser dans tous les cas les SDA utilisées par une surface équivalente en tenant compte de leur qualité. Le principe P10 prévoit que les cantons dont les inventaires de SDA reposent sur une base de données imprécise sont tenus d'introduire dans leur plan directeur des dispositions sur la compensation. Celles-ci définiront les cas dans lesquels la consommation de SDA figurant dans un inventaire de SDA doit être compensée. L'art. 30 OAT a pour sa part la teneur suivante: " Art. 30 Garantie des surfaces d'assolement 1 Les cantons veillent à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zones agricoles; ils indiquent dans leur plan directeur les mesures nécessaires à cet effet. 1bis Des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que: a) lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement; et b) lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances. 2 Les cantons s'assurent que leur part de la surface totale minimale d'assolement (art. 29) soit garantie de façon durable. Si cette part ne peut être garantie hors des zones à bâtir, ils prévoient des zones réservées (art. 27 LAT) pour des territoires non équipés sis dans des zones à bâtir. 3 Le Conseil fédéral peut délimiter des zones d'affectation de caractère temporaire (art. 37 LAT) aux fins de garantir des surfaces d'assolement situées dans des zones à bâtir. 4 Les cantons suivent les modifications qui affectent l'emplacement, l'étendue et la qualité des surfaces d'assolement; ils renseignent au moins tous les quatre ans l'ARE sur ces modifications (art. 9, al. 1)." b) Dans le canton de Vaud, la Mesure F12 du PDCn (adaptation 4bis du 20 décembre 2019) fixe comme objectifs de protéger les surfaces d'assolement, de garantir le contingent cantonal de manière durable et en tout temps, d'établir et tenir à jour la liste des besoins pour les projets importants attendus et de recenser des SDA supplémentaires et les intégrer dans l'inventaire cantonal. Les communes quant à elles doivent veiller à ce que les SDA soient classées en zone agricole et doivent réduire les zones à bâtir, en priorité sur les terrains possédant les caractéristiques des SDA. La Mesure F12 précise ainsi qu'il convient de recenser toutes les surfaces qui répondent aux critères des surfaces d'assolement mais qui n'ont pas été prises en considération à ce jour, de retrouver des surfaces d'assolement lors du redimensionnement des zones à bâtir, de procéder à des améliorations de sols dégradés (par un usage particulier) et de réviser l'inventaire cantonal (let. C). Dans le préambule de la Mesure F12, il est précisé que les données cantonales sur les SDA ont été révisées à l'occasion de la 1^{ère} adaptation du PDCn ■ entrée en vigueur en 2011 ■ et que, depuis, les emprises sur les SDA se sont poursuivies de telle sorte que la marge de manoeuvre cantonale par rapport au contingent minimal ■ alors confortable (750 ha) ■ a diminué de 110 ha par année en moyenne. Aujourd'hui, le Canton de Vaud se trouve dans une situation critique: à fin 2016, la marge cantonale ne s'élevait plus qu'à 61 ha; elle doit être considérée comme quasi inexistante (p. 295). Le 9 juin 2021, le Conseil d'Etat a adopté un document cadre intitulé "Stratégie cantonale des surfaces d'assolement 2021-2024". Aux termes de ce document, il est prévu que la Direction générale de l'environnement (DGE) élabore d'ici fin 2022 un plan d'action sols, dans le cadre duquel elle établira un concept de cartographie des sols prenant en compte les données disponibles et identifiant celles dont l'acquisition est encore nécessaire (cf. chiffre 3.1). Il est aussi indiqué (cf. chiffre 3.2) qu'à moyen terme, la mise en oeuvre du PS SDA nécessitera de mener des travaux de pédologie conséquents, dont la réalisation occupera intensivement les cantons durant plusieurs années voire au-delà d'une décennie. En perspective de cette cartographie nationale, le Centre de compétences

sur les sols de la Confédération établira entre 2021 et 2023 la méthode de cartographie et de classification des sols et de saisie des données pédologiques. En d'autres termes, si la méthode de cartographie prévue par le PS SDA en vigueur (FAL 24+) peut être appliquée dès à présent par les cantons, il est prévu qu'elle soit affinée pour intégrer la révision de la classification des sols, également en cours. Selon le tableau 2 du document précité, le calendrier prévu au niveau cantonal pour disposer d'une méthode efficace de cartographie pédologique se situe à l'horizon 2024. c) Dans ses écritures, l'autorité cantonale intimée considère que le transfert d'une partie de la parcelle n° 85 en zone à bâtir serait contraire aux dispositions précitées, s'agissant d'une parcelle inventoriée en SDA. Cette appréciation est correcte dans son principe. Quant à la question d'une compensation éventuelle avec la parcelle n° 91, l'autorité cantonale intimée estime que la Mesure F12 du PDCn exclut dorénavant toute compensation simultanée. Celle-ci est remplacée par une gestion cantonale et centralisée des SDA. Dans le cas particulier, il a été confirmé en audience que la parcelle n° 91 n'était pas inventoriée en SDA et qu'aucun examen pédologique n'avait été effectué à cet égard. Il n'est ainsi pas possible de déterminer si concrètement une compensation entre les parcelles n os 91 et 85 est envisageable. L'art. 30 al. 1 bis OAT n'exclut pas a priori le classement d'une surface d'assolement en zone à bâtir, moyennant une compensation immédiate avec une parcelle de qualité identique. Une telle compensation n'apparaît pas non plus de nature à mettre en péril le quota minimal cantonal des SDA qui doit être préservé. En revanche, l'objectif de la Mesure F12 du PDCn consistant à recenser toutes les surfaces répondant aux critères des surfaces d'assolement pourrait s'opposer à une telle compensation si la parcelle n° 91 devait être reconnue comme SDA. Force est ainsi de constater que la pesée d'intérêts effectuée à cet égard est incomplète et que le dossier doit être renvoyé aux autorités intimées pour complément d'instruction et nouvelles décisions . Dès lors que cette nouvelle pesée d'intérêts pourrait éventuellement aboutir à une modification de l'affectation d'une partie de la parcelle n° 85, il se justifie d'annuler les décisions attaquées en tant qu'elles portent sur cette parcelle également. Enfin, une éventuelle modification de la planification relative aux parcelles n os 91 et 85 pourrait aussi justifier une modification de l'affectation de la parcelle n° 90, actuellement colloquée en zone agricole. En effet, du point de vue de la cohérence de la planification le long du chemin *****, si une partie de la parcelle n° 85 devait être affectée en zone à bâtir à cet endroit, la question d'une modification de l'affectation de la parcelle n° 90 se poserait également. Il convient donc aussi d'annuler les décisions attaquées en tant qu'elles portent sur la parcelle n° 90.

E. 7

Vu les considérants qui précèdent, il convient d'admettre le recours, d'annuler les décisions attaquées en tant qu'elles concernent les parcelles n os 91, 85 et 90 et de renvoyer le dossier aux autorités intimées pour nouvelles décisions au sens des considérants. Il n'y a pas lieu de mettre des frais de justice à la charge de l'autorité cantonale intimée qui succombe (art. 52 LPA-VD). Au vu des circonstances, il est renoncé à percevoir un émolument de justice à la charge de l'autorité communale intimée. Les autorités intimées verseront au recourant qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat, une indemnité à titre de dépens (art. 55 LPA-VD; art. 10-11 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative: TFJDA; BLV 173.36.5.1).