

VD_OMNI AC.2019.0299 vom 17. August 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-08-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0299

FR: VD_OMNI AC.2019.0299 du 17 août 2021

IT: VD_OMNI AC.2019.0299 del 17 agosto 2021

Regeste

A. _____, B. _____/Département du territoire et de l'environnement (DTE), Conseil communal de Concise, C. _____, D. _____ | Recours contre les décisions communale et cantonale adoptant respectivement approuvant partiellement le Plan général d'affectation de la Commune de Concise. Recours admis dans la mesure de sa recevabilité: - Les recourants, tiers opposants, contestent l'affectation de deux parcelles voisines en zone d'activités artisanales, jusqu'ici colloquées dans la zone industrielle, étant précisé que dans sa décision querellée, l'autorité cantonale a approuvé uniquement l'affectation de l'une des deux parcelles. - La zone d'activités artisanale n'apparaît pas conforme aux principes consacrés par la LAT, en particulier la séparation du milieu constructible et non constructible et le développement vers l'intérieur du milieu bâti (art. 75 al. 1 Cst; art. 1, 3 et 15 LAT). Le maintien d'une telle zone d'activités qui n'a pas ou peu évolué depuis près de 40 ans doit être examinée selon les critères développés à propos de l'art. 30a al. 2 OAT qui prévoit que la délimitation de nouvelles zones d'activités économiques requiert l'introduction par le canton d'un système de gestion des zones d'activités garantissant, globalement, leur utilisation rationnelle. Une appréciation du maintien de cette zone en relation avec les exigences liées à l'ISOS doit être effectuée une fois connus les besoins effectifs en termes de zones d'activités sur le plan régional. Pour ces motifs, le Tribunal admet le recours et annule les décisions communale et cantonale adoptant respectivement approuvant partiellement le PGA de Concise, uniquement en tant qu'elles portent sur l'affectation de ces deux parcelles. Recours au TF irrecevable (1C_556/2021, 8.06.2022).

Erwägungen

E. 1

Dans un premier grief d'ordre formel, les recourants se plaignent de ne pas avoir eu connaissance des décisions attaquées, en particulier la décision du Conseil communal relatif au préavis municipal n° 21/2018. Dès lors que l'autorité communale intimée a produit, dans le cadre de la présente procédure, les décisions contestées, en particulier le procès-verbal complet de la séance du Conseil communal du 25 juin 2018 comportant l'approbation du préavis municipal, ce grief a perdu son objet.

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. En l'occurrence, les conclusions des recourants portent uniquement sur la décision cantonale d'approbation du PGA communal litigieux. Malgré cette formulation, on peut admettre que le recours, compte tenu de sa motivation, tend également à l'annulation des décisions communales adoptant le PPA (arrêt AC.2008.0092 du 9 juillet

2009 consid. 3b). En effet, la jurisprudence fait preuve d'une relative souplesse en ce qui concerne tant la formulation des conclusions que la motivation des recours (art. 79 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36; arrêt FI.2010.0021 du 12 octobre 2010 consid. 1a). L'interdiction du formalisme excessif impose de ne pas se montrer trop strict dans la formulation des conclusions si, à la lecture du mémoire, on comprend clairement ce que veut le recourant. Il suffit qu'on puisse déduire de l'acte de recours sur quel point et pour quelle raison la décision attaquée est contestée (TF 2C_359/2015 du 10 septembre 2015 consid. 1.6; 2C_1189/2014 du 26 juin 2015 consid. 1.4). Pour le surplus, conformément à l'art. 75 let. a LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. En l'occurrence, les recourants se plaignent de la planification litigieuse en tant qu'elle concerne des parcelles proches de leur parcelle n° 210. Dans la mesure où cette planification tend à maintenir constructibles les parcelles litigieuses et que les recourants s'opposent à une telle affectation qui est susceptible d'avoir un impact sur leur propre parcelle, ils peuvent être considérés comme étant atteints par les décisions attaquées et disposent d'un intérêt digne de protection à l'annulation, respectivement la modification de celles-ci (art. 75 let. a LPA-VD). Leur qualité pour recourir est partant admise.

E. 3

Sur le fond, en ce qui concerne la décision cantonale contestée, le recours tend à titre principal à son annulation en tant qu'elle exclut la parcelle n° 1967 de son approbation et en tant qu'elle approuve la collocation de la parcelle n° 1644 en zone d'activités artisanales.

E. 4

S'agissant de la parcelle n° 1967, les recourants estiment en substance, que dans la mesure où la procédure relative au permis de construire délivré pour un projet sur la parcelle n° 1967 a été reprise afin d'effectuer un contrôle incident de la planification au sens de l'art. 21 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700; cf. TF 1C_308/2017 précité), l'absence de décision dans le cadre même de la planification pourrait leur porter préjudice, car en cas de refus de procéder à un tel contrôle incident de la planification, ils ne pourraient plus contester le projet de construction sur la parcelle n° 1967. Dans la décision cantonale attaquée, l'autorité cantonale intimée explique qu'elle a exclu la parcelle n° 1967 de l'approbation au motif que le SDT/DGTL avait réservé son préavis sur l'affectation de ladite dans l'attente de l'issue de la procédure relative au permis de construire délivré sur ce bien-fonds en 2016. Le département intimé a notamment relevé à cet égard que le Tribunal fédéral avait renvoyé la cause au Tribunal cantonal (reprise sous la référence AC.2018.0250) afin qu'il procède, en substance, à un contrôle incident de la planification. Depuis lors, le Tribunal de céans a procédé à un tel contrôle incident de la planification et a admis le recours des présents recourants (cf. AC.2018.0250 précité). Cet arrêt cantonal a été confirmé par le Tribunal fédéral (TF 1C_296/2020 précité). Le permis de construire contesté est ainsi définitivement refusé. Ce grief a dès lors perdu son objet.

E. 5

Les recourants ont pris des conclusions subsidiaires tendant à la réforme de la décision cantonale d'approbation du PGA, en ce sens que la parcelle n° 1967 est colloquée en zone

viticole. a) Selon la jurisprudence, en procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision. Dans cette mesure, la décision détermine l'objet de la contestation qui peut être déférée en justice par la voie d'un recours (cf. ATF 134 V 418 consid. 5.2.1 et les références). L'objet du litige est le rapport juridique réglé dans la décision attaquée, dans la mesure où - d'après les conclusions du recours - il est remis en question par la partie recourante (cf. ATF 144 II 359 consid. 4.3 et les références). L'objet de la contestation (Anfechtungsgegenstand) et l'objet du litige (Streitgegenstand) sont identiques lorsque la décision administrative est attaquée dans son ensemble. En revanche, les rapports juridiques non litigieux sont certes compris dans l'objet de la contestation, mais non pas dans l'objet du litige (cf. ATF 144 II 359 consid. 4.3 précité; 125 V 413 consid. 1b). L'objet du litige peut donc être réduit par rapport à l'objet de la contestation (cf. arrêt TF 9C_509/2015 du 15 février 2016 consid. 3; AC.2020.0008 du 22 février 2021). b) Comme exposé ci-dessus, l'autorité cantonale intimée n'a pas encore pris position sur la planification proposée pour la parcelle n° 1967. En conséquence, la conclusion subsidiaire des recourants tendant à colloquer cette parcelle en zone viticole excède l'objet du présent litige et doit être déclarée irrecevable.

E. 6

S'agissant de la parcelle n° 1644, les recourants contestent son maintien en zone à bâtir, vu notamment son caractère décentré contraire au principe de séparation du milieu bâti et non bâti, vu l'ISOS et vu le principe d'une coordination supracommunale (art. 15 al. 3 LAT). a) Conformément à l'art. 33 al. 3 let. b LAT, le droit cantonal doit prévoir qu'au moins une autorité de recours ait un libre pouvoir d'examen. Au niveau cantonal, l'art. 43 al. 2 LATC prévoit un libre pouvoir d'examen du Tribunal cantonal. 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). b) Dans le cas présent, le Tribunal de céans a procédé, conformément à l'art. 21 LAT, à un contrôle incident de la planification en vigueur (Plan des zones de 1979), dans le cadre de la procédure relative au permis de construire contesté par les recourants, sur la parcelle n° 1967 (cf. AC.2018.0250). Dans le

cadre de cet examen, le Tribunal a notamment rappelé le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti qui fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101; cf. aussi art. 1, 3 et 15 LAT). Le Tribunal a constaté que la zone industrielle comprenant les parcelles n os 1644 et 1967 est de dimension modeste (inférieure à 5'000 m²) et totalement décentrée par rapport au village. Elle se trouve entourée d'une vaste zone agricole et viticole. Même si la desserte de cette zone par un axe principal de circulation constitue un avantage certain, de même que son caractère décentré de nature à limiter les nuisances, le Tribunal a retenu que le développement de nouvelles constructions sur une telle zone n'apparaît manifestement pas conforme aux principes consacrés par la LAT, en particulier la séparation du milieu constructible et non constructible et le développement vers l'intérieur du milieu bâti (AC.2018.0250 consid. 1d). Cette appréciation, confirmée par le Tribunal fédéral (TF 1C_296/2020 précité consid. 4.3), vaut également dans le cadre de la présente procédure d'approbation de la planification communale. c) aa) Dans son arrêt précité du 30 avril 2020 (AC.2018.0250 consid. 1d/cc), le Tribunal a aussi rappelé la teneur de l'art. 30a al. 2 OAT qui prévoit que la délimitation de nouvelles zones d'activités économiques requiert l'introduction par le canton d'un système de gestion des zones d'activités garantissant, globalement, leur utilisation rationnelle. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) est compétent pour l'élaboration des directives prévues à l'art. 15 al. 5 LAT avec les cantons (art. 30a al. 3 OAT). Le DETEC a publié des directives techniques sur les zones à bâtir, du 17 mars 2014 (ci-après : les Directives DETEC). Le chiffre 4.1 de ces directives précise les prescriptions concernant les zones d'activités économiques au sens de l'art. 30a al. 2 OAT : "Faute de critères quantitatifs, il faut faire appel à des critères qualitatifs. Les classements en zone à bâtir seront à l'avenir conditionnés à l'existence dans le canton d'une gestion des zones d'activités économiques qui puisse justifier les besoins définis. La gestion des zones d'activités économiques a pour but d'optimiser en permanence, du point de vue régional, l'utilisation des zones d'activités économiques pour qu'elle aille dans le sens d'une utilisation mesurée et appropriée du sol. Elle s'attache par ailleurs à mettre à disposition les surfaces et les locaux demandés par les autorités et les responsables politiques. Son rayon d'action couvre les entreprises déjà implantées (entreprises locales) et les entreprises susceptibles de s'implanter et issues des secteurs d'activités ciblés. Font par exemple partie des tâches incombant à la gestion des zones d'activités économiques: la tenue d'une vue d'ensemble régionale; le pilotage actif de l'utilisation des zones d'activités économiques, dans l'optique également de l'exploitation des synergies potentielles. La gestion des zones d'activités économiques peut être opérée par le canton lui-même ou être déléguée à des espaces fonctionnels, des régions, voire à des tiers en tant que mission publique avec obligation de rendre compte au canton. Pour le reste, les particularités régionales peuvent être prises en considération." bb) Dans le cas présent, il ne s'agit pas de créer une nouvelle zone d'activités économiques, à proprement parler, mais de réfléchir au maintien d'une zone dont le développement n'a pas ou peu évolué depuis près de 40 ans. Les critères précités demeurent pertinents dans ce contexte. A cet égard, le Tribunal fédéral a notamment retenu que s'il fallait certes reconnaître l'existence d'un intérêt public de la commune de disposer d'une zone d'activités ainsi que les avantages liés à la desserte par un axe principal et au caractère excentré du secteur, les atouts revêtus par la zone litigieuse ne permettraient cependant pas de conclure que le maintien de l'affectation industrielle – plus largement en zone d'activités – répondrait à un besoin à l'échelle régionale, niveau auquel l'art. 15 al. 3

LAT impose de se placer. Le fait que la moitié de la zone – correspondant à la parcelle n° 1967 – n'ait pas été construite depuis l'adoption du Plan des zones de 1979 conduit en effet déjà à douter de l'existence d'un tel besoin (TF 1C_296/2020 précité consid. 4.3.5.1). A cela s'ajoute que le Tribunal de céans a constaté, en audience, que le bâtiment principal sis sur la parcelle n° 1644 (n° ECA 574), construit dans les années 1960, comportait certes une affectation commerciale et/ou industrielle ou artisanale, en lien notamment avec l'entreposage, l'entretien et le commerce de bateaux, mais également plusieurs logements. Un second bâtiment commercial (n° ECA 672) a été érigé aux environs de 1987. Selon le propriétaire de la parcelle, les logements existants comprendraient entre 5 et 6 habitants. Ce dernier a également précisé que lorsqu'il avait repris ces bâtiments en octobre 2000, ceux-ci étaient déjà en partie occupés par des locaux destinés au logement. On rappellera que selon le registre foncier, le bâtiment n° ECA 574 est qualifié d'habitation avec affectation mixte. A teneur du règlement en vigueur (art. 39 et 40 RPE), la zone industrielle est réservée aux établissements industriels, fabriques, entrepôts, garages ateliers ou industriels, ainsi qu'aux entreprises artisanales qui entraîneraient dans d'autres zones des inconvénients pour le voisinage. Des bâtiments d'habitation de modeste importance pourront être admis s'ils sont nécessités par une obligation de gardiennage ou autre raison jugée valable par la Municipalité. Dès lors qu'actuellement déjà, plusieurs logements existent sur la parcelle n° 1644, sans qu'il soit nécessaire d'en déterminer le nombre exact, il est douteux que l'affectation existante soit pleinement conforme aux dispositions précitées. Quoi qu'il en soit, cette parcelle ne serait aujourd'hui déjà pas conforme à l'art. 12 RPGA qui n'autorise qu'un seul logement de service. Force est ainsi de s'interroger sur les besoins objectifs d'une telle zone qui n'a, depuis plusieurs décennies, pas été pleinement développée et qui se trouve isolée du reste du milieu bâti. Le rapport 47 OAT ne donne aucune information quant aux besoins en zones d'activités sur le plan régional, ni dans quelle mesure le développement d'autres zones d'activités régionales à proximité a été examiné. Comme il a été relevé dans l'arrêt cantonal précité (AC.2018.0250), le fait que la Commune de Concise bénéficie du statut de centre local ne dispense pas cette dernière de procéder à l'examen d'une gestion coordonnée régionale des besoins en zones d'activités. Un tel examen doit englober non seulement la parcelle n° 1967 non construite à ce jour, mais aussi la parcelle n° 1644. Il convient donc de conclure que la pesée des intérêts en faveur du maintien de la zone litigieuse incluant les parcelles n° 1644 et 1967 est en l'état incomplète et ne peut être confirmée. Il appartient à l'autorité cantonale intimée et à l'autorité communale compétente de compléter la pesée d'intérêts afin de déterminer le bien-fondé du maintien de la parcelle n° 1644 en zone à bâtir, dans la négative de sa collocation en zone viticole. d) Quant aux exigences liées à l'ISOS, comme le Tribunal l'a déjà constaté dans le cadre de son arrêt précité du 30 avril 2020 (AC.2018.0250 consid. 2), 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. Les cantons et les communes ont en effet 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). En l'occurrence, la planification actuelle de 1980 ne tient pas compte de l'inscription de la commune de Concise à l'ISOS, qui n'est intervenue qu'en février 2009. Le Tribunal fédéral a notamment admis, avec le Tribunal de céans, que le maintien d'une telle zone industrielle partiellement bâtie dans le secteur paraissait difficilement compatible avec les objectifs de

sauvegarde préconisés par cet inventaire (TF 1C_296/2020 précité consid. 4.3.6). Il ressort du dossier que dans le cadre de l'élaboration du PGA litigieux, une appréciation semble certes avoir été effectuée en relation avec l'ISOS, sans toutefois remettre en question le maintien d'une telle zone industrielle bâtie dans un site paysager dont la sauvegarde est préconisée par l'ISOS. Une appréciation définitive à ce sujet ne pourra toutefois être effectuée qu'une fois connus les besoins effectifs en termes de zones d'activités sur le plan régional.

E. 7

Le recours est ainsi bien fondé en tant qu'il conclut à l'annulation de la décision cantonale contestée. Vu l'annulation de celle-ci et les motifs du recours, il sied aussi d'annuler les décisions communales adoptant la planification contestée. S'agissant d'une zone d'activités concernée par deux parcelles déterminées, il se justifie toutefois de limiter cette annulation aux parcelles concernées par la zone d'affectation contestée, à savoir les parcelles n os 1967 et 1644. Il convient ainsi d'admettre le recours dans la mesure de sa recevabilité et d'annuler la décision cantonale attaquée en tant qu'elle concerne la parcelle n° 1644. Les décisions du Conseil communal sont aussi annulées en tant qu'elles concernent les parcelles n os 1967 et 1644. Le dossier sera renvoyé aux autorités précitées pour nouvelles décisions au sens des considérants. Vu le sort du recours, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres arguments des recourants en relation notamment avec un surdimensionnement de la zone à bâtir. 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 qui succombe également (art. 50 LPA-VD). Les autorités précitées verseront aux recourants, qui obtiennent 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).

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