

VD_OMNI AC.2019.0306 vom 8. September 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-09-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0306

FR: VD_OMNI AC.2019.0306 du 8 septembre 2021

IT: VD_OMNI AC.2019.0306 del 8 settembre 2021

Regeste

A. _____, B. _____/Conseil communal de Concise, Département du territoire et de l'environnement (DTE) | Recours contre les décisions communale et cantonale adoptant respectivement approuvant partiellement le Plan général d'affectation de la Commune de Concise. - Les recourantes contestent le maintien, dans la nouvelle planification, de leur bâtiment d'habitation colloqué pour partie dans la zone à bâtir et en partie dans la zone agricole. Elles demandent le classement dans la zone à bâtir des bâtiments existants, ainsi qu'une partie du dégagement devant ces bâtiments qui comporte des aménagements extérieurs. - Les surfaces occupées par les bâtiments, érigés licitement, n'ont aucun usage agricole et ne sont pas cultivables. Leur maintien en surface d'assolement ne concorde pas à la réalité du terrain et ne répond donc pas au but de l'art. 30 OAT. Recours admis sur ce point (consid. 4). - Faute d'étude pédologique au dossier, le maintien des surfaces occupées par des aménagements extérieurs, a priori licites, en zone agricole, en tant que surfaces d'assolement, ne peut pas être confirmé par le Tribunal, étant précisé qu'une telle étude s'impose selon la jurisprudence au stade la révision de la planification communale. La décision est annulée en tant qu'elle maintient ces espaces en zone agricole et le dossier est renvoyé aux autorités intimées pour complément d'instruction sur ce point et nouvelles décisions (consid. 5).

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 les recourantes ont 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 aussi 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

En substance, les recourantes contestent le maintien du découpage actuel de leur parcelle entre la zone à bâtir et la zone agricole, qui est arbitraire et incongru. Elles demandent le passage en zone de village I de la partie du bâtiment n° ECA 24 actuellement colloqué en zone agricole et du garage (n° ECA 622). Elles demandent également l'affectation en zone de village I/aire de jardin d'une partie du dégagement devant les bâtiments précités. Elles estiment qu'il n'y aurait aucune emprise sur des surfaces d'assolement dès lors que le terrain considéré serait manifestement impropre à l'agriculture. A supposer que cette modeste extension de la surface constructible soit admise, il serait possible de restituer à la zone agricole les parcelles n os 1960 et 1961, au lieu-dit "Clos-Marcand". L'autorité cantonale intimée estime pour sa part que la commune serait surdimensionnée, que la parcelle des recourantes est inventoriée en surfaces d'assolement et qu'en outre les aménagements qui, selon les recourantes, rendraient les terres impropres à l'agriculture auraient été faits sans autorisation cantonale.

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

Les recourantes demandent aussi que les alentours immédiats de leur bâtiment soient colloqués en zone à bâtir. L'autorité cantonale intimée allègue à cet égard que plusieurs aménagements effectués par les recourantes hors de la zone à bâtir ne seraient pas licites: il s'agit notamment de l'espace pavé et du potager avec les murets. Cette appréciation est contestée par les recourantes. A l'occasion de l'inspection locale du 13 janvier 2021, le Tribunal a constaté que la parcelle n° 864 dispose d'un accès commun avec la parcelle n° 867 depuis la route de *****. Le sol est pavé devant les bâtiments. A l'entrée de la parcelle, un jardin potager est entouré de murs. Selon le plan des zones de 1979, ces murs sont des murs historiques à conserver. Les recourantes ont précisé qu'ils existaient déjà au

moment de l'acquisition de la parcelle par C._____. Ce jardin potager est prolongé par deux places de stationnement, le solde de la parcelle étant en pré. Les recourantes ont produit, dans le cadre de la présente procédure, une copie du permis de construire délivré en 1987 et autorisant des transformations au bâtiment n° ECA 24. Même si toutes les transformations autorisées à ce moment-là n'ont pas été réalisées à ce jour, les plans annexés indiquent une place jardin devant l'annexe. Il ressort enfin du rapport 47 OAT que six places de stationnement ont été retenues comme disponibles sur la parcelle n° 864. C'est dire qu'un aménagement partiel de cette parcelle est connu et accepté. Compte tenu de ces différents éléments, il n'y a pas lieu de retenir que les aménagements critiqués par l'autorité cantonale intimée l'auraient été sans autorisation. C'est partant à tort que cette autorité invoque ce motif pour s'opposer à un éventuel changement d'affectation des aménagements extérieurs de la parcelle litigieuse, étant rappelé que le maintien de l'essentiel de la parcelle en zone agricole n'est pas contesté.

E. 6

Qu'il s'agisse des parties bâties ou non bâties, l'autorité cantonale intimée invoque à titre principal la protection des surfaces d'assolement. 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 œuvre 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 (FAL24+) 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) En l'occurrence, l'autorité cantonale intimée se fonde sur l'inventaire des SDA pour refuser toute extension de la zone à bâtir sur la parcelle n° 864. Il a toutefois été confirmé en audience qu'aucune vérification pédologique de la parcelle précitée n'avait été effectuée dans le cas présent. Comme on l'a vu ci-dessus, selon le PS-SDA, 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). Plusieurs critères entrent en ligne de compte pour définir des surfaces d'assolement parmi lesquels figurent notamment la pente du terrain, sa profondeur, sa superficie d'un seul tenant (cf. art. 26 OAT; voir aussi: Vincent Bays, Les surfaces d'assolement, Thèse Fribourg 2020, p. 205 ss, 212 ss). Dans un arrêt du 2 juin 2020 (AC.2018.0318 consid. 5) relatif à un plan d'affectation, le Tribunal de céans a retenu que les données actuellement disponibles dans le canton de Vaud ne sont pas considérées comme fiables. Dans cette procédure-là, l'autorité intimée admettait ce constat mais suggérait d'attendre que la géodonnée cantonale soit mise à jour. Il ressort aujourd'hui de la Stratégie cantonale des surfaces d'assolement 2021-2024 précitée que le calendrier prévu au niveau cantonal pour disposer d'une méthode efficace de cartographie pédologique se situerait à l'horizon 2024. Or, comme l'a relevé le Tribunal dans son arrêt du 2 juin 2020, il paraît contraire à la notion de sécurité du droit que l'on puisse reconnaître que des données sont erronées et que l'on impose à une autorité communale d'attendre que ces données soient modifiées pour approuver un PGA sur lequel la commune travaille depuis plus de dix ans dans le respect des objectifs d'une agglomération régionale et du PDCn (AC.2018.0318 précité consid. 5e). Le Tribunal a ainsi retenu que l'inventaire cantonal des SDA ne pouvait être considéré comme immuable dans l'attente de données fiables et qu'il était donc contraire à la sécurité du droit de qualifier artificiellement des terrains de SDA alors que les autorités compétentes admettent que les critères légaux ne sont pas remplis (cf. aussi Bays, op. cit. p. 500 qui admet un contrôle préjudiciel de l'inventaire cantonal des SDA). Dans le cas présent, il est manifeste que les surfaces occupées par les bâtiments nos ECA 24 et 622, dont on rappelle qu'ils ont été érigés licitement, n'ont aucun usage agricole et ne sont pas cultivables. Leur maintien en surface d'assolement ne concorde pas à la réalité du terrain et ne répond donc pas, bien au contraire, au but de l'art. 30 OAT visant à garantir une base d'approvisionnement suffisante. En d'autres termes, leur enregistrement actuel en surface d'assolement ne saurait constituer un obstacle à leur classement en zone à bâtir. Il ne s'agit pas d'une dilapidation dommageable de surfaces d'assolement, mais d'une rectification bienvenue. La question est plus délicate s'agissant des aménagements extérieurs. Il a été constaté ci-dessus qu'ils doivent être tenus pour licites, quand bien même ils ne sont pas conformes à la zone. En l'état, le DTE ne peut par conséquent pas ordonner une remise en état, ni un retour en surface d'assolement, à supposer que les sols revêtent cette qualité, ce

qui n'est nullement démontré en l'état, à défaut d'études pédologiques. De telles études ne sauraient être reportées, mais s'imposent déjà au stade de la révision de la planification communale (cf. AC.2018.0318 précité). Au demeurant, dans le cadre de la révision du PGA, la DGTL a déjà admis des erreurs dans l'inventaire des SDA justifiant une correction de la qualification de certaines parcelles, dès lors que celles-ci ne pouvaient être recensées comme SDA au vu de la configuration du secteur empêchant une utilisation rationnelle du sol du point de vue de l'agriculture (cf. ci-dessus lettre E). On peine ainsi à comprendre pour quel motif une vérification n'a pas été effectuée pour la parcelle n° 864. Il ne s'agit pas encore de procéder à une emprise sur des SDA, mais de vérifier dans quelle mesure la parcelle litigieuse peut concrètement être qualifiée comme telle. La planification litigieuse, en tant qu'elle concerne la parcelle n° 864, doit en conséquence être réformée en ce sens que les bâtiments n° ECA 24 et 622 sont entièrement affectés en zone à bâtir. S'agissant des aménagements extérieurs, leur affectation ou non en zone à bâtir présuppose une étude pédologique, de sorte que la planification litigieuse doit être annulée en tant qu'elle maintient ces espaces en zone agricole et le dossier doit être renvoyé aux autorités intimées pour complément d'instruction sur ce point et nouvelles décisions.

E. 7

Il ressort des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et les décisions attaquées réformées et en partie annulées en tant qu'elles concernent la parcelle n° 864. Le dossier sera renvoyé aux autorités intimées pour nouvelles décisions dans le sens des considérants. Vu l'issue du litige, il n'est pas nécessaire de donner plus ample suite aux mesures d'instruction complémentaire requises par les recourantes. 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 (art. 50 LPA-VD). Les autorités intimées verseront aux recourantes, 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.