

VD_OMNI AC.2024.0098 vom 7. März 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-03-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2024.0098

FR: VD_OMNI AC.2024.0098 du 7 mars 2025

IT: VD_OMNI AC.2024.0098 del 7 marzo 2025

Regeste

A. _____/Conseil Communal d'Eclépens, Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) | Recours contre le plan d'affectation communal (PACom) d'Eclépens. Le recourant conteste le classement d'une portion de sa parcelle – majoritairement affectée à la zone d'activités économiques 15 LAT A – en zone agricole protégée 16 LAT. Le fait que le PACom ne couvre pas l'entier du territoire communal ne pose pas de problème de coordination: le secteur industriel et les deux grandes parcelles agricoles qui en sont exclus feront l'objet d'une planification spéciale ultérieure compte tenu de leur importance stratégique pour le développement d'activités industrielles dans le canton (consid. 2). Il n'y a pas lieu de remettre en cause la qualité de SDA de la portion de terrain dont le recourant souhaiterait un classement en zone à bâtir (consid. 3). L'intérêt public à préserver les SDA l'emporte sur celui de créer de nouvelles possibilités de bâtir sur une surface restée jusqu'à ce jour inconstructible (consid. 4). Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

a) La contestation porte sur un plan d'affectation communal (PACom). L'art. 34 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) dispose que les plans sont établis par la municipalité. Après l'enquête publique, le plan doit être transmis par la municipalité au conseil communal qui doit se prononcer et, le cas échéant, adopter le plan; ce conseil doit simultanément statuer sur les projets de réponse aux oppositions (art. 42 LATC). Ensuite, il incombe au département cantonal d'approuver le plan adopté par le conseil (art. 43 al. 1 LATC). L'art. 43 al. 2 LATC dispose ce qui suit: "[I] a décision du département et les décisions communales sur les oppositions sont notifiées par écrit à la municipalité et aux opposants. Ces décisions sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal avec libre pouvoir d'examen ". Le recours mentionné à l'art. 43 al. 2 LATC est le recours de droit administratif selon les art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). En l'occurrence, le recourant attaque ces deux décisions (d'adoption et d'approbation). b) D'après la jurisprudence, celui qui conteste un nouveau plan d'affectation a qualité pour recourir s'il a pris part à la procédure devant l'autorité précédente - en d'autres termes s'il a fait opposition pendant l'enquête publique -, s'il est atteint par la décision attaquée et s'il dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 75 let. a LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). En l'espèce, le recourant a formé opposition durant l'enquête publique. Dès lors qu'il conteste le classement d'une partie de sa parcelle en zone agricole protégée au sens de l'art. 16 LAT, mesure restreignant l'usage du bien-fonds, il a la qualité pour recourir. c) Pour le reste, déposé en temps utile (cf. art. 95 LPA-VD), le recours satisfait en outre aux autres exigences légales de recevabilité (en particulier art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art.

99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Le PACom ne couvre pas l'entier du territoire communal, le secteur industriel du Marais et les parcelles agricoles n° 201 et 202, directement voisines de la parcelle n° 199, étant exclus de son périmètre. D'après les autorités intimées, ces parties du territoire doivent en principe faire l'objet d'un plan d'affectation cantonal ultérieur. Se pose ainsi la question d'une coordination suffisante dans la planification. a) Selon l'art. 14 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (al. 1). Il délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (al. 2). A rigueur de texte, l'art. 14 LAT n'impose pas, sur le plan formel, la réalisation d'un unique plan d'affectation communal pour organiser la totalité du territoire. Le régime du plan général d'affectation peut donc être complété par des plans spéciaux, limités à une partie du territoire. Il seront le plus souvent adoptés par la commune, mais il peut également s'agir de plans d'aménagement cantonaux (TF 1C_632/2018 du 16 avril 2020 consid. 9; CDAP AC.2022.0113 du 31 octobre 2023 consid. 8a; Jeanneret/Moor, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 28-29 ad art. 14 LAT). L'art. 2 al. 1 LAT impose cependant que les autorités établissent ces plans d'affectation en veillant à les faire concorder. En droit vaudois, la modification de la partie "aménagement" de la LATC, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2018, a supprimé la distinction que la loi effectuait précédemment entre plan général d'affectation, plan partiel d'affectation, modification du plan général d'affectation et plan de quartier. La loi ne connaît plus qu'une institution, à savoir celle du plan d'affectation. Les principes applicables n'ont toutefois pas changé puisque ce plan peut concerner tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes. Le même outil peut donc être utilisé pour prévoir des affectations à grande ou à petite échelle, générales ou détaillées (EMPL in: BGC 2017-2022, Tome 3/Conseil d'Etat, p. 80). La notion de plan de quartier ou de plan partiel d'affectation de l'ancien droit peut être assimilée à celle de plan d'affectation du nouvel art. 22 LATC, limité à une partie du territoire communal. b) Le secteur industriel du Marais est identifié comme site stratégique de développement d'activités (SSDA) par la mesure D11 du PDCn (cf. ch. 3 sur la liste des SSDA figurant en p. 207). L'identification de SSDA s'inscrit dans la politique des pôles de développement, qui a pour objectif d'améliorer l'offre foncière dans le canton pour répondre aux besoins de l'économie et de la promotion du logement. Les SSDA ont un fort potentiel d'accueil d'emplois et/ou une vocation particulière en adéquation avec une localisation stratégique sur le territoire du canton. Le développement du secteur industriel du Marais est à l'étude de longue date. Les autorités ont d'abord envisagé de régler son affectation dans un plan partiel d'affectation communal. Elles prévoient désormais d'élaborer un plan d'affectation cantonal. Cet instrument permettrait aussi au canton de concrétiser un projet de pôle écologique industriel sur les parcelles n° 201 et 202, en cours de réflexion, en vue de traiter les terres polluées produites dans la région. Dans ces circonstances, il ne paraît pas dénué de sens d'avoir exclu du PACom le secteur du Marais et les parcelles n° 201 et 202, en vue d'une planification d'affectation spéciale ultérieure. Les terrains visés présentent une importance majeure à l'échelle du canton pour le développement d'activités industrielles, et leur sort est pour l'heure incertain. Le règlement de cette partie du territoire permettrait de mettre en œuvre différents objectifs précis. La mise en vigueur du PACom ne pose donc pas de difficulté de coordination avec le futur plan d'affectation cantonal envisagé. On rappelle par ailleurs que d'autres plans d'affectation cantonaux régissent déjà des parties du territoire communal, compte tenu de leur affectation particulière (par. ex. PAC Mormont n° 308,

PAC Cridec n° 298: rapport 47 OAT, p. 3). Il n'est pas non plus incohérent d'avoir fixé dans la planification litigieuse l'affectation de la parcelle du recourant, qui est géographiquement séparée du secteur du Marais et des parcelles n os 201 et 202 par une route et un canal et ne présente aucun lien avec la stratégie cantonale de gestion des zones d'activités. Partant, la planification litigieuse n'est pas contraire aux art. 14 ss LAT en tant qu'elle ne s'étend pas à l'entier du territoire communal. c) Vu ce qui précède, il ne se justifie pas de compléter l'instruction avec la production, par l'autorité communale intimée, du dossier concernant le projet de plan partiel d'affectation régissant la zone industrielle du Marais. La réquisition du recourant est par conséquent rejetée par une appréciation anticipée des preuves (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1; art. 28 al. 2 et 34 al. 3 LPA-VD).

E. 3

OAT, 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, cela conformément à l' art. 1 al. 2 let . d LAT. Sur la base des surfaces minimales arrêtées dans le plan sectoriel de la Confédération (art. 29 OAT), les cantons définissent les SDA dans leur plan directeur, dans le cadre de la délimitation des autres parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (art. 28 OAT). L'art. 30 al. 1 OAT précise que les cantons veillent à ce que les SDA soient classées en zones agricoles; ils indiquent dans leur plan directeur les mesures nécessaires à cet effet. L'art. 30 al. 2 OAT demande aux cantons de s'assurer que leur part de la surface totale minimale d'assolement (art. 29 OAT) 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. Selon l'art. 30 al. 1 bis OAT, des SDA ne peuvent être classées en zone à bâtir que lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux SDA (let. a) et lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances (let. b). Cette disposition a pour but de tenir compte de la nécessité de maintenir les SDA (art. 15 al. 3 LAT) en durcissant les exigences à satisfaire lorsqu'il est question de recourir à des SDA pour créer des zones à bâtir. Elle impose de s'assurer que le sacrifice de SDA pour la création de zones à bâtir est absolument nécessaire du point de vue du canton. L'autorité de planification doit examiner quelles alternatives pourraient raisonnablement entrer en considération (TF 1C_571/2022 du 7 octobre 2024 consid. 8.2; 1C_389/2020, 1C_394/2020 du 12 juillet 2022 consid. 2.1; 1C_102/2019 du 17 août 2020 consid. 4.1). c) Le plan sectoriel des surfaces d'assolement de la Confédération de février 1992 (PS SDA 1992) exige du canton de Vaud qu'il garantisse une surface minimale de 75'800 ha (FF 1992 II p. 1616). Cette exigence a été maintenue lors du remaniement du plan sectoriel des SDA approuvé par le Conseil fédéral le 8 mai 2020 (FF 2020 p. 5615; PS SDA 2020, ch.

E. 3.2

p. 11). La mesure F12 du PDCn (" Surfaces d'assolement ") prévoit que le canton et les communes protègent durablement les SDA afin de les maintenir libres de constructions et de préserver leur fertilité. Les projets qui empiètent sur les SDA ne peuvent être réalisés que si le potentiel des zones légalisées et des projets qui n'empiètent pas sur les SDA ne permettent pas de répondre aux besoins dans le périmètre fonctionnel du projet. Tout projet nécessitant d'empiéter sur les SDA doit apporter une justification de cette emprise conformément à l'art. 30 OAT. Sous la rubrique " Principes de mise en œuvre " (lettre A),

la mesure F12 comporte une liste des types de projets pouvant empiéter sur les SDA. Il s'agit notamment des pôles de développement et des zones d'activités. d) Aux termes de l'art. 21 al. 2 LAT, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires; une modification sensible des circonstances au sens de cette disposition peut être purement factuelle, mais également d'ordre juridique, comme une modification législative. L'art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes: la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan; si le besoin s'en fait réellement sentir, il sera adapté, dans une deuxième étape (ATF 148 II 417 consid. 3.2; 144 II 41 consid. 5.1; 140 II 25 consid. 3). Le législateur fédéral a délibérément renoncé à introduire la possibilité pour les particuliers de contester directement les plans directeurs cantonaux par une procédure de recours. En revanche, dans le cadre ultérieur de la planification d'affectation, un contrôle préjudiciel de la planification directrice cantonale demeure possible. Si, à cette occasion, le plan directeur s'avère contraire au droit, sa force obligatoire tombe. Dans ce contexte, l'instance judiciaire de recours doit faire preuve de retenue en raison de la nature programmatique du plan directeur, qui relève de la politique de planification (TF 1C_389/2020, 1C_394/2020 précité consid. 2.3) e) Les cantons ont effectué les premiers relevés de leurs SDA en 1988, selon des méthodes et des critères de qualité qui n'étaient pas uniformes, et sur des sols présentant une diversité considérable d'une région à l'autre. Les inventaires actuels sont donc très disparates (cf. rapport explicatif du plan sectoriel des surfaces d'assolement [PS SDA], du 8 mai 2020, chapitre 2.1, pp. 7-8). Le PS SDA 2020 fixe les principes applicables au traitement des SDA. Jusqu'à ce que des données pédologiques fiables soient disponibles, les relevés de 1988 ne sont pas remis en question et les surfaces qualifiées de SDA en 1988 et répertoriées dans les inventaires continuent d'être considérées comme des SDA. Les cantons sont toutefois tenus de fonder leurs inventaires sur des informations du sol fiables. Pour les nouveaux relevés et les corrections d'inventaires des SDA, ils doivent cartographier leurs sols selon l'état actuel de la technique, soit selon la méthode FAL 24+ (principe P5), et délimiter leurs SDA en se conformant aux critères de qualité définis dans le PS SDA 2020 (principe P6). f) Compte tenu de ce qui précède, la jurisprudence retient qu'une remise en cause d'une SDA par la commune lors de la planification ultérieure ne saurait entrer en considération qu'à titre exceptionnel. Tel peut être le cas en présence de circonstances nouvelles particulières (arborisation, pollution du sol) faisant apparaître clairement une parcelle comme absolument impropre à un usage agricole. Tel peut également être le cas de parcelles qui, dès l'origine, ne pouvaient manifestement être considérées comme SDA (TF 1C_389/2020, 1C_394 2020 précité consid. 2.6). Mais tant qu'un nouvel inventaire cantonal reposant sur des données pédologiques fiables n'a pas été effectué, les surfaces qualifiées à juste titre de SDA lors du relevé initial ne doivent en principe pas être remises en question (ibidem, consid. 2.7). g) En l'espèce, les autorités intimées se fondent sur l'inventaire des SDA pour refuser d'étendre la zone à bâtir à la partie est de la parcelle n° 199. Or, rien n'indique que le classement initial de cette surface en SDA serait erroné, étant rappelé que les cantons disposaient d'une importante marge de manœuvre et qu'ils appliquaient des critères plus souples lors des premiers relevés. Aucune circonstance nouvelle particulière ne fait en outre apparaître la portion litigieuse de la parcelle comme étant désormais absolument impropre à un usage agricole. Il n'y a dès lors pas lieu de remettre en cause la qualité de SDA de la partie est de la parcelle n° 199, quand bien même les qualités du sol ne rempliraient pas les critères applicables pour les nouveaux inventaires selon le PS SDA 2020. Ce grief est donc

rejeté.

E. 4

Le recourant conteste en substance l'opportunité de la planification et la pesée d'intérêts effectuée par les autorités intimées dans le cadre de la révision du PACom. Il fait valoir que sa parcelle ne se prête pas à une exploitation agricole en tant qu'elle est déjà bâtie, bétonnée ou aménagée avec du gravier concassé, que sa partie colloquée en zone agricole présente une surface restreinte - de 532 m² - et qu'elle est séparée des terres agricoles voisines par une route et un canal. Il demande qu'elle soit entièrement affectée à la zone d'activités économiques 15 LAT A. a) L'autorité de recours cantonale, investie d'un libre pouvoir d'examen, doit vérifier que la planification contestée devant elle est juste et adéquate. Son rôle spécifique d'autorité de recours ne se confond 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 (TF 1C_288/2022 du 9 octobre 2023 consid. 2.2.2; CDAP AC.2021.0405 du 16 mai 2023 consid. 4 et les références citées). Un intérêt public important à prendre en considération en l'occurrence, dans le cadre de cet examen, a trait au maintien des SDA conformément à l'art. 15 al. 3 LAT. Il est renvoyé sur ce point aux développements qui précèdent (cf. consid. 3). b) En l'espèce, il ressort des explications de l'autorité communale intimée que la parcelle n° 199 était autrefois utilisée pour une activité agricole. Elle a été classée en zone industrielle pour l'exploitation d'une porcherie, mais l'activité essentielle est restée de nature agricole (détention de bétail). Malgré cette situation et la localisation de la parcelle, en marge du secteur industriel du Marais et au milieu de terres agricoles, la municipalité a décidé de la colloquer dans la zone d'activités économiques 15 LAT A du PACom (sous réserve de la portion de terrain comprise dans le PEC n° 117) pour maintenir le statu quo, à l'avantage du recourant. On peut se demander, dans ces circonstances, si ce bien-fonds a véritablement une vocation de zone industrielle. Quoi qu'il en soit, on relèvera que la partie litigieuse de la parcelle n° 199 est recensée comme SDA et qu'elle était jusqu'ici comprise dans le PEC n° 117, qui la rend inconstructible. L'aménagement d'une place bétonnée et la construction d'un silo-fosse ont certes été autorisés dans ce secteur en 1981. Ces installations font toutefois l'objet d'une convention de précarité dès lors qu'elles ont été réalisées dans une zone touchée par une interdiction de bâtir. Le fait ensuite que la surface en question ne se prêterait plus concrètement à une utilisation agricole, comme le soutient le recourant, ne constitue pas un motif faisant obstacle à un classement en zone agricole. Selon les circonstances, l'autorité planificatrice peut en effet être amenée à déclasser un terrain n'ayant aucune vocation agricole (TF 1C_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 3.2.2 i. f.; 1C_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 3.3). Il convient donc d'admettre qu'une atteinte aux SDA pour la création d'une zone à bâtir ne se justifie pas sur la partie litigieuse de la parcelle n° 199 (cf. art. 30 al. 1 bis OAT), étant encore relevé que cette surface paraît difficilement constructible compte tenu de sa proximité notamment avec un cours d'eau et un cordon boisé. Au vu des éléments précités, le tribunal ne voit pas de raison de s'écarter de l'appréciation des autorités de planification, selon laquelle la partie est de la parcelle n° 199 doit être classée en zone agricole protégée 16 LAT en application de l'art. 30 al. 1 OAT, afin de garantir les sources d'approvisionnement. Cette appréciation découle d'une pesée complète de l'ensemble des intérêts en cause et s'avère conforme au droit et proportionnée. On ne voit en effet pas comment justifier une affectation de toute la parcelle

n° 199 en zone à bâtir, qui soit compatible avec la nécessité de préserver les SDA.

E. 5

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et les décisions contestées confirmées. Succombant, le recourant supportera les frais de justice (art. 49 al. 1 LPA-VD) et versera une indemnité à titre de dépens à la Commune d'Eclépens, qui a procédé avec l'assistance d'un avocat (art. 55 LPA-VD; art. 10 et 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.