

ATF 142 II 509 - TF, 24.08.2016, 1C_315/2015*

Faits

Le 14 janvier 2014, l'assemblée communale d'Adligenswil a (notamment) adopté la révision du plan d'aménagement local, prévoyant le classement en zone à bâtir des plusieurs régions, ainsi que du règlement de constructions et de zones. Le 28 mars 2014, le Conseil d'Etat a approuvé la révision dans sa majeure partie et rejeté le recours de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (ci-après : la FP). Cette dernière a alors formé un recours auprès du Tribunal cantonal, tendant à l'annulation de la décision et au renvoi de la cause à la commune pour nouvelle décision dans le sens des considérants, soit en particulier afin de redimensionner la zone à bâtir. Dans son arrêt du 5 mai 2015, le Tribunal cantonal a nié la qualité pour recourir de la FP pour la majorité des classements en zone à bâtir. La FP recourt contre cette décision auprès du Tribunal fédéral, qui doit examiner si le classement en zone à bâtir relève d'une tâche fédérale au sens de l'art. 2 LPN, si les exigences de l'art. 38a LAT s'appliquaient à la révision adoptée, mais non entrée en force avant l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LAT et, cas échéant, si le classement en zone à bâtir respectait les exigences de cette disposition.

Droit

Le Tribunal fédéral doit examiner la qualité pour recourir de la FP selon l'art. 12 LPN comme condition de recevabilité du recours, dès lors que la recourante exige l'examen du contenu matériel de la disposition transitoire de l'art. 38a al. 2 LAT et pas seulement le bien-fondé de la décision d'irrecevabilité. La reconnaissance de la qualité pour recourir suppose que la décision attaquée ait trait à l'accomplissement d'une tâche fédérale au sens de l'art. 2 LPN.

L'art. 38a al. 2 LAT représente une disposition transitoire qui ne peut fonder d'elle-même une tâche fédérale, mais qui partage la nature juridique des dispositions de la LAT révisée dont elle règle l'application. Dès lors, c'est à la lumière des dispositions de limitation de la région d'urbanisation, notamment l'art. 15 LAT, qu'il faut examiner si le classement en zone à bâtir relève de l'accomplissement d'une tâche fédérale.

Selon l'art. 75 al. 1 Cst., la Confédération ne dispose que d'une compétence limitée aux principes en matière d'aménagement du territoire. Elle peut néanmoins réglementer de manière plus dense certaines questions particulièrement importantes du point de vue national et édicter pour cela du droit directement applicable. À l'occasion de la révision partielle de la LAT du 15 juin 2012 visant à lutter contre le mitage du territoire et la perte de terres cultivables, le législateur a adopté de nouvelles dispositions de limitation des territoires urbanisés ainsi que le strict régime transitoire de l'art. 38a LAT. Dans ce système, l'art. 15 LAT, qui durcit les conditions pour le classement en zone à bâtir, revêt une importance centrale. A l'instar de l'art. 24 LAT, il est directement applicable et n'exige aucune disposition cantonale d'exécution. Il est concrétisé par l'OAT et les directives techniques sur les zones à bâtir du 17 mars 2014. Ces dernières - auxquelles l'art. 15 al. 2 LAT renvoie pour le calcul du besoin en zones à bâtir et les critères pour le classement en zone à bâtir - sont supposées uniformiser la diversité actuelle de méthodes et les pratiques cantonales divergentes à propos du dimensionnement de la zone à bâtir.

Au vu de ces considérations, le Tribunal fédéral estime que toutes les conditions pour la reconnaissance d'une tâche fédérale sont remplies : l'art. 15 LAT est une disposition de droit fédéral centrale pour le principe de la séparation entre zones constructibles et non constructibles, directement applicable et exhaustive. Le lien exigé par l'art. 12 LPN avec la protection de la nature et du patrimoine est créé par l'objectif de l'art. 15 LAT de faire cesser le mitage du territoire et la perte de terres cultivables. Cela suffit dès lors pour admettre le recours d'une organisation dans l'intérêt de la protection du paysage et de la nature. Il n'est en particulier pas nécessaire que le nouveau classement en zone à bâtir touche un objet de protection de la nature ou du patrimoine d'importance régionale ou nationale. Un contrôle judiciaire des classements en zone à bâtir dans l'intérêt de l'utilisation mesurée du sol et de la protection de la nature et du paysage est en conséquence possible. Les nouveaux classements en zone à bâtir peuvent donc être attaqués par un recours idéal selon l'art. 12 LPN et le grief de violation de l'art. 38a al. 2 LAT invoqué à cette occasion. La solution serait en revanche différente si c'était l'aménagement de la région d'urbanisation, et non la limite entre terres constructibles et non constructibles, qui était en jeu.

Sur le fond, il convient de rappeler tout d'abord les nouvelles dispositions transitoires de la LAT. L'art. 38a al. 1 LAT fixe aux cantons un délai de cinq ans pour l'adaptation de leur planification directrice aux exigences de la LAT révisée. Jusqu'à l'approbation de l'adaptation par le Conseil fédéral, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne peut pas être agrandie (art. 38a al. 2 LAT). D'éventuels classements en zone à bâtir doivent donc être compensés par des déclassements (art. 52a al. 2 OAT).

En ce qui concerne ensuite l'applicabilité de l'art. 38a al. 2 LAT, le Tribunal fédéral relève que la révision a été adoptée le 14 janvier 2014 et approuvée le 28 mars 2014, peu avant l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LAT le 1er mai 2014. La décision du Tribunal cantonal date de presque une année après l'entrée en vigueur du nouveau droit. A ce moment, le canton ne disposait pas encore d'un plan directeur révisé approuvé par le Conseil fédéral. D'après la jurisprudence, l'art. 52 al. 2 OAT doit être interprété restrictivement à la lumière de l'art. 38a al. 2 LAT. Les dispositions transitoires ont en effet été sciemment conçues de manière stricte. Il existe un intérêt public prépondérant à ce que les zones à bâtir légalisées du canton ne soient pas agrandies pendant le délai transitoire, afin de ne pas porter préjudice à l'adaptation des plans directeurs et aux éventuels déclassements exigés. Tel serait cependant le cas si tous les classements approuvés avant le 1er mai 2014 mais pas encore entrés en force étaient exclus du champ d'application de l'art. 38a al. 2 LAT. L'art. 38a al. 2 LAT s'applique dès lors en principe à tous les classements pas encore entrés en force au 1er mai 2014. L'art. 52a al. 1 OAT n'exclut que les recours qui ne conduisent pas à un réexamen matériel des classements, que ce soit en raison de leurs griefs ou leurs conclusions, parce qu'ils ont été formés de façon téméraire ou qu'ils doivent être déclarés irrecevables pour d'autres raisons. En l'espèce, les recourants ont fait valoir plusieurs griefs matériels non téméraires contre les classements. Il en résulte que l'art. 38a al. 2 LAT est applicable.

Enfin, le Tribunal fédéral constate qu'il n'est pas prouvé que les classements ont été compensés par des déclassements dans d'autres parties du canton. La révision conduit en conséquence à une augmentation des zones à bâtir du canton, qui viole l'art. 38a al. 2 LAT. Pour cette raison, le recours de la FP doit être admis et la décision attaquée annulée dans la mesure où elle a rejeté le recours, respectivement dans la mesure où elle n'est pas entrée

en matière dessus. Pendant la procédure fédérale, le plan directeur révisé du canton a été approuvé par le Conseil fédéral. Le délai transitoire est donc écoulé. Cette circonstance doit être prise en compte dans le renvoi de la cause au Conseil d'Etat, afin que les classements litigieux soient examinés à la lumière du plan directeur révisé et de la LAT révisée.

Note

Le Tribunal fédéral examine également le recours d'un propriétaire contre l'annulation par le Tribunal cantonal du classement de sa parcelle en zone à bâtir pour des questions de protection des biotopes (en l'espèce en vue de la protection d'espèces reptiliennes). Le Tribunal fédéral arrive à la conclusion que le Tribunal cantonal a annulé à raison le classement vu les principes de protection de la LPN.

Proposition de citation : CAMILLA JACQUEMOUD, Le classement en zone à bâtir relève de l'accomplissement d'une tâche fédérale au sens de l'art. 2 LPN (art. 15 et 38a LAT), in: <https://lawinside.ch/346/>