

# **BGer 1C 387/2016 vom 1. Mai 2017**

Bundesgericht, 2017-05-01, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_387\\_2016](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_387_2016)

FR: TF 1C 387/2016 du 1 mai 2017

IT: TF 1C 387/2016 del 1 maggio 2017

## **Regeste**

plan de quartier, adaptation en cas de modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT | Aménagement du territoire et droit public des constructions

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Dirigé contre une décision rendue dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. En tant que destinataires de la décision de refus de révision du PQ "En Muraz" et - à une exception près - riverains des chemins de Chanta-Merloz et de Sus-Vellaz, en partie englobés dans ce plan, les consorts sont particulièrement atteints par l'arrêt attaqué et ont un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (cf. ATF 141 II 50 consid. 2.1 p. 52; arrêts 1C\_40/2016 du 5 octobre 2016 consid. 1.2; 1C\_598/2013 du 6 décembre 2013 consid. 2 et les références, non publié in: ATF 140 II 25). La question de la qualité pour agir de l'Association A.\_\_\_\_\_, qui n'a au demeurant pas été expressément discutée par le Tribunal cantonal, peut partant demeurer indécise. Les autres conditions de recevabilité du recours sont au surplus réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

### **E. 2**

A l'appui de leurs observations, les recourants ont produit un extrait de la Feuille des avis officiels du canton de Vaud du 9 décembre 2016. S'agissant d'une pièce nouvelle, celle-ci est irrecevable (art. 99 al. 1 LTF). Au demeurant, on ne discerne pas en quoi l'avis aux propriétaires communiqué par le biais de cette publication vaudrait - comme le prétendent les recourants - passé expédient sur les conclusions du recours; la municipalité intimée le conteste d'ailleurs formellement.

### **E. 3**

A la lumière de l'intitulé du premier chapitre de leur mémoire, les recourants se plaignent d'un établissement incomplet des faits (art. 97 LTF), d'une violation du droit à la preuve, d'un jugement insuffisamment motivé et d'un rejet arbitraire d'une réquisition de preuve (art. 9 et 29 al. 2 Cst.). Les développements contenus dans cette partie du recours ne portent toutefois que sur ce dernier aspect, qui sera dès lors seul examiné (art. 106 al. 2 LTF); les recourants reprochent en particulier à l'instance précédente de ne pas avoir interpellé - conformément à leur réquisition - le SDT pour qu'il confirme avoir procédé à une analyse matérielle de la conformité du PQ "En Muraz" avec le droit en vigueur lors de son intégration dans le PGA, à l'occasion de la révision de ce dernier en 2011.

### **E. 3.1**

Tel qu'il est garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. , le droit d'être entendu comprend en particulier le droit pour le justiciable de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision et de participer à l'administration des preuves. Toutefois, le droit d'être entendu ne peut être exercé que sur les éléments qui sont déterminants pour décider de l'issue du litige ( ATF 135 I 279 consid. 2.3 p. 282; 132 V 368 consid. 3.1 p. 370 et les références). L'autorité de décision peut donc se livrer à une appréciation anticipée de la pertinence du fait à prouver et de l'utilité du moyen de preuve offert et, sur cette base, refuser de l'administrer. Ce refus ne viole le droit d'être entendu que si l'appréciation à laquelle elle a ainsi procédé est entachée d'arbitraire ( ATF 138 III 374 consid. 4.3.2 p. 376; 136 I 229 consid. 5.3 p. 236; 131 I 153 consid. 3 p. 157). Dans ce contexte, le recourant est soumis aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF .

### **E. 3.2**

Les recourants soutiennent que l'instance précédente se serait à tort contentée, pour statuer sur le fond, d'une présomption de validité du PQ "En Muraz" découlant de l'approbation formelle par les autorités cantonales du PGA, dans lequel le plan de quartier litigieux a été intégré, lors de la révision de 2011. Dans ces conditions, le Tribunal cantonal ne pouvait pas, selon eux, refuser d'interpeller le SDT sur la question de savoir si un examen matériel du plan avait effectivement été réalisée à cette occasion. A cet égard, ils reprochent à la cour cantonale ne pas avoir formellement statué sur leur réquisition de preuve, sans par ailleurs procéder à une appréciation anticipée des preuves. Le Tribunal cantonal n'a certes pas donné suite à l'offre de preuve des recourants, sans toutefois l'écarter formellement. Il a cependant jugé qu'en intégrant le PQ litigieux au PGA, lors de sa révision en 2011, le législateur communal avait procédé à son examen et estimé que celui-ci répondait toujours aux exigences du droit cantonal et fédéral. Les recourants perdent du reste de vue que l'analyse du Tribunal cantonal se fonde à cet égard expressément sur le PDCOM 2004 ainsi que sur le rapport 47 OAT, établi en 2007. C'est ainsi, contrairement à ce que soutiennent les recourants, au terme d'une appréciation anticipée des preuves que l'instance précédente n'a pas interpellé le SDT, jugeant que la question de l'adéquation du PQ aux besoins en zone constructible avait été examinée (cf. consid. 4.2), appréciation que rien ne commande au demeurant de tenir pour arbitraire, faute de critique en ce sens ( art. 106 al. 2 LTF ). Entièrement mal fondé, le grief doit être écarté.

### **E. 4**

Les recourants se prévalent d'une violation l' art. 21 al. 2 LAT en lien avec l' art. 15 al. 1 et 2 LAT . Dans ce cadre, ils remettent d'une part en cause la présomption de validité accordée au PQ "En Muraz" par l'instance précédente; d'autre part, ils soutiennent que le surdimensionnement de la zone à bâtir communale suffirait à justifier la révision de ce plan.

#### **E. 4.1**

La question de savoir si une modification de la planification communale s'impose est réglée par l' art. 21 al. 2 LAT , à teneur duquel, 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 l' art. 21 al. 2 LAT peut être purement factuelle, mais également d'ordre juridique, comme une modification législative (cf. ATF 127 I 103 consid. 6b p. 105; THIERRY TANQUEREL, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, n. 44 et 45 ad art. 21 LAT ; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, n. 15 ad art. 21 LAT et les arrêts cités). L' art. 21 al. 2 LAT

tend à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leur fonction. La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en oeuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation. Ceux-ci doivent toutefois être révisés lorsque les circonstances déterminantes se sont modifiées depuis leur adoption ( ATF 128 I 190 consid. 4.2 p. 198 et les arrêts cités). 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 alors réellement sentir, ils sera adapté, dans une deuxième étape (cf. ATF 140 II 25 consid. 3 p. 29; arrêts 1C\_40/2016 du 5 octobre 2016 consid. 3.1; 1C\_307/2014 du 7 avril 2015 consid. 3.1; cf. THIERRY TANQUEREL, op. cit., n. 33 s. ad 21 LAT; LUKAS BÜHLMANN, Gemeinden müssen ihre Nutzungspläne überprüfen, in VLP-APSAN Inforum, 1/2017, p. 18 s.). A chacune de ces deux étapes, il convient de procéder à une pesée d'intérêts tenant compte, d'une part, de la nécessité d'une certaine stabilité de la planification et, d'autre part, de l'intérêt d'une adaptation des plans aux changements intervenus. Sont en particulier à prendre en considération, le temps écoulé depuis l'entrée en vigueur du plan, la mesure dans laquelle celui-ci a été concrétisé, l'importance des motifs de révision, l'étendue de la modification envisagée et l'intérêt public qu'elle poursuit ( ATF 140 II 25 consid. 3.1; 132 II 408 consid. 4.2; 128 I 190 consid. 4.2 et les références; arrêt 1C\_40/2016 du 5 octobre 2016 consid. 3.1). Au stade de la première étape, les exigences seront toutefois moins élevées, le caractère sensible de la modification des circonstances devant déjà être admis lorsqu'une adaptation de la planification sur le territoire entre en considération et qu'elle n'est pas d'emblée exclue par les intérêts opposés liés à la sécurité du droit et à la confiance dans la stabilité des plans. Si ces conditions sont réalisées, il appartient à la commune d'entrer en matière sur la demande de révision et déterminer, au terme de la pesée complète des intérêts (deuxième étape), si et dans quelle mesure une adaptation du plan d'affectation est nécessaire ( ATF 140 II 25 consid. 3 p. 29; arrêts 1C\_40/2016 du 5 octobre 2016 consid. 3.1; 1C\_307/2014 du 7 avril 2015 consid. 3.1; LUKAS BÜHLMANN, op. cit., p. 18 s.).

#### **E. 4.2**

Les recourants remettent en premier lieu en cause la présomption de validité reconnue au PQ "En Muraz" par la cour cantonale; cette présomption ne revêtirait, selon eux, qu'une portée restreinte s'agissant d'un plan adopté en 1994. Rien ne permettrait en outre de démontrer que la question du dimensionnement de la zone à bâtir aurait fait l'objet d'une attention particulière lors de l'adoption initiale du plan ni lors de la révision du PGA en 2011, ce qui commanderait l'ouverture d'une procédure de révision. Cette argumentation ne saurait être suivie. Quoi qu'en disent les recourants, la conformité du PQ "En Muraz" aux exigences de la LAT alors en vigueur apparaît avoir été examinée par les autorités concernées, à l'occasion de son intégration dans le PGA révisé. L'existence d'une telle analyse transparaît non seulement du PDCOM 2004, mais également du rapport 47 OAT (cf. rapport 47 OAT, p. 18 s.). En outre, la procédure d'approbation de ce plan par les autorités cantonales implique un contrôle de sa conformité au droit fédéral, y compris au plan directeur cantonal, approuvé par le Conseil fédéral (cf. art. 26 LAT et art. 61 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 [LATC; RS/VD 700.11]; ALEXANDER RUCH, Commentaire LAT, 2010, n. 29 ad art. 26 LAT ). Rien ne commande dès lors de remettre en cause la présomption de validité reconnue au PQ litigieux découlant de son réexamen récent intervenu sous l'empire de la LAT et mettant en

oeuvre les principes de cette législation (cf. ATF 120 Ia 227 consid. 2c). Autre est en revanche la question de savoir si le plan de quartier "En Muraz", intégré au PGA, s'avère toujours adapté au contexte actuel, ce que les recourants contestent, prétendant que les circonstances se seraient depuis lors sensiblement modifiées.

#### **E. 4.3**

A cet égard, les recourants soutiennent en particulier que, même si l'on devait admettre que les besoins en zones constructibles, au sens de l' art. 15 LAT , ont fait l'objet d'un examen en 2011, ceux-ci auraient alors été mal estimés, ce que confirmerait le bilan des réserves publié récemment par le SDT, dans le cadre de l'application de la nouvelle LAT. A les suivre, cet élément, plus spécifiquement "l'évolution des besoins de surfaces constructibles", suffirait à justifier l'ouverture d'une révision du plan de quartier fondée sur l' art. 21 al. 2 LAT .

#### **E. 4.4**

Il n'est pas contesté que le bilan des réserves publié par le SDT (cf. déterminations du SDT du 18 novembre 2014) pointe la zone à bâtir de la Commune de Yens comme étant surdimensionnée. Ce constat intervient dans le cadre de l'exécution de la nouvelle LAT, qui impose désormais et notamment aux cantons d'identifier, au niveau de leur plan directeur, les besoins en zones à bâtir et d'examiner la thématique de l'extension et de la répartition des surfaces urbanisées, dans un espace dépassant les seules frontières communales, à l'échelle régionale ( art. 8 et 8a LAT ; cf. Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT [ci-après: Message], FF 2010 979 ch. 2.3.4; BRAHIER/PERRITAZ, LAT révisée, dézonage et indemnisation des propriétaires, in Journées suisses du droit de la construction, 2015, p. 62). Cela étant, contrairement à ce que soutiennent, à tout le moins implicitement, les recourants, le surdimensionnement de l'ensemble de la zone à bâtir ainsi mis en lumière ne saurait à lui seul constituer une modification sensible des circonstances, au sens de l' art. 21 al. 2 LAT , permettant la remise en cause du plan de quartier litigieux. La réduction de zones surdimensionnées relève certes d'un intérêt public important (cf. ATF 128 I 190 consid. 4.2 p. 198 s. et la référence à l' ATF 120 Ia 227 consid. 2c p. 233), susceptible d'avoir, sur le principe, le pas sur l'intérêt public à la stabilité des plans ainsi que sur les intérêts privés des propriétaires concernés (cf. arrêt 1P.139/1992 du 20 décembre 1993 consid. 7e et les arrêts cités); la réalisation de cet objectif, expressément prévu par la nouvelle du 15 juin 2012 ( art. 15 al. 2 LAT ), ne saurait cependant constituer, contrairement à l'adoption de l' art. 75b Cst. (cf. arrêts 1C\_568/2014 et 1C\_576/2014 du 13 janvier 2016, consid. 7.1 et la référence à l' ATF 140 II 25 ), le seul critère pertinent pour déterminer la nécessité d'entrer en matière sur une demande de révision d'un plan d'affectation. En effet, dans un contexte de dépassement d'un taux de vingt pour cent de résidences secondaires, l'entrée en vigueur de l' art. 75b Cst. peut constituer un changement sensible justifiant la révision du plan en cause; cela est en particulier le cas lorsque les réserves en zones à bâtir ont été constituées en prévision de la construction de nouvelles résidences secondaires, zones qui ne répondent manifestement - et par définition - plus aux besoins définis par l' art. 15 LAT , en raison de l'interdiction immédiatement opposable prévue par cette disposition constitutionnelle ( ibid. ). Il n'en va en revanche pas de même de la nouvelle du 15 juin 2012 (dans ce sens, voir également BOVAY/KILANI, Le contrôle incident des plans d'affectation lors de la procédure de permis de construire, in RDAF 2016 I p. 48), laquelle ne prévoit pas de régime transitoire prohibant systématiquement, dans l'attente de l'adaptation des plans à la nouvelle législation, la mise en oeuvre de planifications existantes conformes à la LAT ( art. 38a al. 2

LAT a contrario, cf. arrêt 1C\_461/2015 du 9 décembre 2015 consid. 4.2). Il convient en outre de tenir compte du pouvoir d'appréciation dont jouissent les autorités locales pour l'adaptation de leur planification d'affectation aux exigences de la nouvelle du 15 juin 2012, en particulier s'agissant du choix des portions de leur territoire devant être soustraites de la zone à bâtir (cf. art. 2 al. 3 LAT et art. 2 et 3 OAT; arrêt 1C\_276/2015 du 29 avril 2015 consid. 3,1; s'agissant de l'autonomie des communes vaudoises en matière de planification, voir arrêt 1C\_424/2014 du 26 mai 2015 consid. 4.1.1 et les références). Or, en l'espèce, hormis le surdimensionnement identifié de l'ensemble des zones constructibles de la commune dans le cadre de l'application du nouveau droit, les recourants ne pointent aucun autre élément plaidant en faveur d'une révision du plan de quartier. A cet égard, il faut au contraire, avec les juges cantonaux, reconnaître que le périmètre de celui-ci se situe dans le prolongement immédiat d'une bande de territoire destinée à l'habitation, déjà construite; on ne saurait dès lors sans autre conclure qu'il serait hautement vraisemblable que le secteur devrait, en application de la législation révisée, être rendu à la zone agricole (dans ce sens, cf. LUKAS BÜHLMANN, op. cit., p. 19 et la référence à l'arrêt 1C\_40/2016 du 5 octobre 2016) à l'occasion de la révision de la planification communale; cela est d'autant plus vrai que le périmètre bénéficie, selon les constatations de la cour cantonale et contrairement à ce que soutiennent appellatoirement les recourants, de l'équipement nécessaire (cf. ATF 140 II 25 consid. 5.3; arrêts 1C\_568/2014 et 1C\_576/2014 du 13 janvier 2016 consid. 7.2) - dût-il être complété (cf. arrêt attaqué consid. 3d/bb et 5c) - ce que confirme d'ailleurs le PDCom 2004 (cf. Plans/Aperçu de l'équipement). Au demeurant, le Tribunal fédéral revoit la planification de détail avec une certaine retenue dans la mesure où elle relève des circonstances locales (ATF 132 II 408 consid. 4.2 p. 413; 128 I 190 consid. 4.2 p. 198, arrêt 1C\_536/2012 du 24 juin 2013 consid. 4.2). Le Service cantonal compétent n'a de surcroît, à aucun échelon de la procédure cantonale ni devant le Tribunal fédéral, remis en cause le caractère constructible du secteur ni indiqué que celui-ci devrait, en particulier, être inclus dans les mesures de réduction de la zone à bâtir (cf. observations du SDT du 18 novembre 2014 au Tribunal cantonal; voir également Plan directeur cantonal, Adaptation 3, entrée en vigueur le 1er janvier 2016, Mesures A11, p. 50 ss et A12, p. 54 ss).

#### **E. 4.5**

En définitive, dès lors qu'il n'est pas exclu que le périmètre du PQ "En Muraz" puisse être maintenu en zone constructible, la cour cantonale pouvait, de manière soutenable et sans violer le droit fédéral, accorder une importance prépondérante à la sécurité du droit, tout particulièrement en présence d'une planification spéciale récemment réexaminée par les autorités compétentes. Le refus d'entrer en matière sur la demande de modification du plan de quartier ne procède ainsi pas d'une pesée incorrecte des intérêts ou d'un abus du pouvoir d'appréciation dévolu aux autorités de planification. Le grief doit partant être rejeté.

#### **E. 5**

Les recourants se plaignent enfin d'une violation de l'art. 75 al. 2 LATC, qui prévoit notamment que tout intéressé peut demander l'abandon ou la révision d'un plan tous les quinze ans au moins après son entrée en vigueur. A les suivre, il serait arbitraire - ce qu'il leur appartient de démontrer (art. 106 al. 2 LTF) - d'avoir fixé l'entrée en force du PQ "En Muraz", au sens de cette disposition, à la date de son intégration dans le PGA, en 2011, et non à la date de son adoption initiale, en 1994. Ce grief doit toutefois d'emblée être rejeté. En effet, l'argumentation des recourants se cantonne à la contestation de l'existence d'un examen matériel du plan litigieux, à l'occasion de cette révision; il a toutefois été exposé

que la mise en oeuvre d'un tel réexamen ne pouvait, en l'occurrence, pas être niée (cf. consid. 4.2). Il s'ensuit que rien ne dicte de tenir pour arbitraire (au sujet de la notion d'arbitraire, cf. ATF 140 III 167 consid. 2.1 p. 168) la fixation du point de départ du délai de l'art. 75 al. 2 LATC en 2011, date de l'intégration du plan litigieux dans le PGA de la Commune de Yens.

#### **E. 6**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, aux frais des recourants, qui succombent ( art. 65 et 66 al. 1 et 5 LTF ); ceux-ci verseront en outre une indemnité de dépens à la société B.\_\_\_\_\_ SA, intimée au recours, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat ( art. 68 al. 2 LTF ). La Municipalité n'a pas droit à des dépens ( art. 68 al. 3 LTF ), de même que les intimés C.C.\_\_\_\_\_ et D.C.\_\_\_\_\_, qui n'ont pas procédé.

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