

BGer 1C 410/2022 vom 4. Dezember 2023

Bundesgericht, 2023-12-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_410_2022

FR: TF 1C 410/2022 du 4 décembre 2023

IT: TF 1C 410/2022 del 4 dicembre 2023

Regeste

Zone réservée cantonale | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans une cause relevant de l'aménagement du territoire (art. 82 let. a LTF et 34 al. 1 LAT), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Le recourant a pris part à la procédure devant l'instance cantonale. Il est particulièrement touché par l'arrêt attaqué, qui confirme la mise en place d'une zone réservée sur sa parcelle, et dispose ainsi d'un intérêt digne de protection à sa modification ou à son annulation. Il bénéficie partant de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

E. 2

Le recourant soutient que les caractéristiques de sa parcelle excluraient qu'elle puisse être concernée par le remaniement de la zone à bâtir communale et, à ce titre, faire l'objet d'une zone réservée. Bien qu'il invoque à cet égard l'arbitraire dans l'appréciation des preuves et dans la constatation des faits, la critique du recourant ne peut être comprise que comme un grief matériel portant notamment sur une mauvaise application de l'art. 27 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700).

E. 2.1

Selon l' art. 27 LAT , s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2). Le droit cantonal vaudois prévoit que la commune ou le département cantonal peuvent établir des zones réservées pour une durée de cinq ans pouvant être prolongée de trois ans au maximum (cf. art. 46 al. 1 LATC). L'établissement d'une zone réservée répond à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement, que celui-ci soit ou non conforme au droit (arrêts 1C_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.1; 1C_695/2021 du 4 novembre 2022 consid. 3.1.1). Il s'agit en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de construction viennent entraver cette liberté. Il faut ainsi une nécessité de planifier, assortie d'une intention concrète. Il n'est toutefois pas nécessaire que l'autorité ait déjà une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir, en particulier lorsque cela ne découle

pas d'une simple intention de sa part, mais d'une obligation résultant directement de l' art. 15 al. 2 LAT , puis du plan directeur cantonal (arrêts 1C_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.1; 1C_695/2021 du 4 novembre 2022 consid. 3.1.1; en droit vaudois, cf. mesure A11 du plan directeur cantonale [PDCn]). La mesure contestée constitue la première étape de ce processus obligatoire. En général, une zone réservée satisfait à l'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité puisqu'il s'agit de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente (arrêts 1C_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.1; 1C_57/2020 du 3 février 2021 consid. 3.2). La règle de la nécessité est également respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier (arrêts 1C_530/2021 du 23 août 2022 consid. 5.4; 1C_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 5.1).

E. 2.2

Il est établi que la zone à bâtir communale est surdimensionnée: au 31 décembre 2015, hors du périmètre de centre, les possibilités de développement à l'horizon 2036 se montaient à 147 habitants (cf. PDCn, mesure A11), alors qu'au 31 décembre 2019, la capacité des réserves communales hors du périmètre de centre s'élevait à 1'137 habitants. Il s'ensuit que la Commune de Vallorbe est tenue de modifier sa planification d'affectation et de réduire sa zone à bâtir (cf. art. 15 al. 2 LAT et mesure A11 du PDCn). Ce processus est d'ailleurs en cours, un examen préliminaire d'un nouveau plan ayant déjà eu lieu. Il s'ensuit - ce qui n'est d'ailleurs pas contesté - que l'exigence d'une nécessité de planifier, assortie d'une intention concrète que suppose la création d'une zone réservée, est en l'espèce réalisée.

E. 2.3

Le recourant ne discute pas que sa parcelle se situe en dehors du périmètre de centre de la Commune de Vallorbe (qui comprend en substance les quartiers construits et projetés à partir desquels les principaux équipements et services sont aisément accessibles; cf. DGTL, Fiche d'application - Périmètre compact et de centre, février 2019, ch. 2). Il estime néanmoins qu'en raison de sa configuration, de ses caractéristiques et de sa situation, celle-ci ne pourrait être concernée par le remaniement nécessaire de la zone à bâtir. Cette question, singulièrement celle de l'aptitude et de la nécessité d'une zone réservée sur ce bien-fonds pour préserver la liberté de planification de l'autorité compétente ressortit au principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.), pour l'examen duquel le Tribunal fédéral s'impose une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales dont les autorités cantonales ont une meilleure connaissance que lui, ou de trancher de pures questions d'appréciation (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1; 135 I 176 consid. 6.1; 132 II 408 consid. 4.3), notamment lorsqu'il s'agit de la délimitation d'une zone réservée (cf. ATF 113 Ia 444 consid. 4b/ba; arrêt 1C_230/2020 du 11 novembre 2020 consid. 5.1.1). Le recourant ne fait cependant pas valoir une violation de ce principe constitutionnel, mais invoque une appréciation arbitraire des faits et des preuves, si bien que, sous l'angle de la motivation, la recevabilité de son grief apparaît douteuse (cf. art. 106 al. 2 LTF ; ATF 145 I 121 consid. 2.1; 141 I 36 consid. 1.3). Cela étant, le recourant se prévaut d'une série d'éléments qui, selon lui, excluraient d'instaurer une zone réservée sur sa parcelle, au risque de verser dans l'arbitraire: la situation de son bien-fonds, au bout d'une route, dans un quartier intégralement construit, et la présence d'un arrêt de bus à quelque 120 m. Ce faisant, le recourant brosse toutefois un tableau étriqué de la situation, sans discuter ni les caractéristiques du secteur ni celles de sa parcelle, constatées lors de l'inspection locale et abondamment décrites dans l'arrêt attaqué. Il se contente d'opposer appellatoirement sa

propre appréciation à celle de l'instance précédente, laquelle doit ainsi et pour les motifs qui suivent être confirmée.

E. 2.3.1

La parcelle n° 1639 est actuellement colloquée pour sa majeure partie en zone résidentielle à faible densité et en aire forestière. Elle est entièrement libre de construction et présente une surface conséquente (1'005 m²). A l'est, elle s'inscrit certes dans le prolongement d'un quartier de villas récent; le secteur, non densément bâti, se situe cependant hors du centre-ville de la commune, sur les hauteurs, à plusieurs centaines de mètres à l'est du centre et de la gare; à l'ouest, elle jouxte une importante zone forestière. Selon les constatations cantonales, le secteur n'accueille ni infrastructures publiques ni commerces. A cela s'ajoute que les bâtiments sur les fonds voisins (n°s 1638 et 1640) se trouvent à près de 65 m de la construction projetée; la "règle des 50 m" posée par la directive de la DGTL qui, pour définir le territoire urbanisé, prévoit une distance entre les constructions en principe inférieure à 50 m, n'est ainsi pas non plus observée (cf. DGTL, Fiche d'application - Principes d'aménagement/ territoire urbanisé; Comment délimiter le territoire urbanisé?, février 2019, ch. 2).

E. 2.3.2

Au regard de ces caractéristiques, du surdimensionnement important du territoire constructible, du contexte d'habitat à très faible densité (cf. arrêts 1C_429/2018 du 30 septembre 2019 consid. 4.2; 1C_394/2019 du 14 août 2020 consid. 4.2.1) et indépendamment de la question de savoir si, comme l'affirme le recourant, sa parcelle doit être considérée comme une brèche dans le milieu bâti au sens de la jurisprudence (cf. ATF 132 II 218 consid. 4), celle-ci n'apparaît en tout état de cause pas devoir être construite, respectivement comblée; il n'est en particulier pas d'emblée évident que son maintien en zone constructible réponde aux objectifs notamment de développement de l'urbanisation vers l'intérieur (art. 1 al. 2 let. a bis LAT), de création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT) ou encore d'une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des possibilités de densification des surfaces de l'habitat (art. 3 al. 3 let. a LAT).

E. 2.3.3

Qu'à ce stade la commune se déclare favorable au projet litigieux et au maintien de la parcelle en zone à bâtir est également sans pertinence: au regard en particulier de l'important surdimensionnement de la zone à bâtir, de l'avancement des travaux relatifs au nouveau PGA - encore en préparation pour l'examen préalable -, rien ne permet d'affirmer que les mesures envisagées jusqu'ici dans ce cadre seront suffisantes pour aboutir à un dimensionnement conforme; on ne peut en particulier exclure qu'il pourrait être nécessaire, dans le cadre de la révision du PGA, de réduire les droits à bâtir de la parcelle n° 1639, voire de la déclasser. La zone réservée, qui suspend provisoirement toute intervention sur l'état existant dans l'attente d'une planification élaborée dans le détail et selon une vue d'ensemble de tout le territoire communal, voire au-delà, permet ainsi de garantir aux autorités de planification la marge de manoeuvre suffisante pour l'établissement d'un plan conforme, en particulier à l' art. 15 LAT , s'agissant du dimensionnement de la zone à bâtir (cf. arrêt 1C_394/2019 du 14 août 2020 consid. 4.2).

E. 2.3.4

Enfin, la zone réservée cantonale est limitée à la partie constructible de la parcelle, si bien que d'un point de vue spatial la mesure ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire (cf. arrêts

1C_530/2021 du 23 août 2022 consid. 5.4; 1C_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 5.1; voir également ALEXANDER RUCH, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 47 ad art. 27; BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Handkommentar RPG, 2006, n. 21 ad art. 27).

E. 2.4

En définitive, l'instauration d'une zone réservée sur la parcelle n o 1639 est apte et nécessaire à produire les effets escomptés et apparaît conforme à l' art. 27 LAT . Le grief est écarté.

E. 3

Le recourant fait encore valoir une violation du droit à l'égalité de traitement ancré à l' art. 8 Cst.

E. 3.1

Une décision viole le droit à l'égalité de traitement ancré à l' art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 144 I 113 consid. 5.1.1; 142 I 195 consid. 6.1). L'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation et leur réglementation. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation (ATF 142 I 162 consid. 3.7.2). Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 121 I 245 consid. 6e/bb; arrêt 1C_225/2020 du 19 novembre 2020 consid. 2.1). Dans ce contexte prévalent également les exigences de motivation accrue de l' art. 106 al. 2 LTF (cf. ATF 141 I 36 consid. 1.3).

E. 3.2

A l'appui de son grief, le recourant prétend avoir apporté en cours de procédure cantonale suffisamment d'exemples concrets démontrant que l'opposition à son projet et l'instauration d'une zone réservée cantonale sur sa parcelle contrevenaient au principe de l'égalité.

E. 3.2.1

S'agissant des projets portant sur la réalisation de 72 logements et une maison d'habitation sur les parcelles no 1042, respectivement no 1383, la cour cantonale a expliqué que le quartier du Day concerné par ces constructions était bien distinct du quartier dans lequel s'inscrivait le projet litigieux (quartier des Champs du Mur); il ressort des constatations cantonales, non discutées, que Le Day est un quartier ancien, déjà construit et bien plus dense (zone d'activités et de logements et zone urbaine à moyenne densité) que celui des Champs du Mur. Il abrite plusieurs habitations collectives plus ou moins récentes et constitue l'un des principaux moteurs économiques de la commune. Il se trouve en outre à proximité immédiate d'importantes voies de communication et bénéficie d'une bonne desserte en transports publics (gare CFF, Parking P+R); une nouvelle gare y est en outre en cours de réalisation. Dans ces conditions, compte tenu de surcroît de la portée réduite du principe d'égalité en matière de planification (cf. ATF 121 I 245 consid. 6e/bb; arrêt 1C_225/2020 du 19 novembre 2020 consid. 2.1), on ne voit pas que les parcelles situées dans le quartier du Day présenteraient une situation comparable à celle du recourant.

E. 3.2.2

Tout comme devant l'instance précédente, le recourant pointe encore les parcelles nos 730, 796 et 1781, qui se trouvent dans un secteur voisin (quartier de Bellevue), au nord du quartier des Champs du Mur, et sur lesquelles des projets de construction ont été autorisés, sans faire l'objet d'une opposition cantonale. La cour cantonale a relevé qu'à l'instar de la parcelle du recourant, ces biens-fonds se trouvaient hors du périmètre de centre et à l'extérieur du territoire urbanisé. Toutefois, hormis cette similitude, ces parcelles se distinguent par le fait qu'elles ne se situent pas à l'extrémité du quartier auquel elles sont rattachées, mais sont englobées dans celui-ci: comme l'a expliqué le Tribunal cantonal, elles prennent place entre d'autres bien-fonds déjà construits. Elles bordent certes une zone inconstructible, mais uniquement sur un côté et sur une surface moindre en comparaison de la parcelle no 1639 dont la majeure partie jouxte une aire forestière. La route de Bellevue présente par ailleurs un front bâti continu, avec des constructions qui s'échelonnent de part et d'autre de la route, ceci aussi bien du côté nord que du côté sud. Enfin, la distance entre les bâtiments construits sur les parcelles voisines et les biens-fonds pointés par le recourant est inférieur à 50 m: ces derniers sont ainsi considérés par les autorités cantonales comme des "dents creuses", qui échappent à la surveillance cantonale des permis de construire dans les zones constructibles excédentaires et mal situées, dont les critères sont "notamment compris dans les fiches d'application telle que la fiche sur les «Principes d'aménagement/territoire urbanisé»" (cf. déterminations cantonales de la DGTL du 27 juillet 2021; en ce qui concerne le critère de la distance entre bâtiments, voir ci-dessus consid. 2.3.1 et DGTL, Fiche d'application - Principes d'aménagement/territoire urbanisé; Comment délimiter le territoire urbanisé?, février 2019, ch. 2). La DGTL a d'ailleurs expliqué céans ne pas avoir le pouvoir d'excéder son mandat de surveillance (confié par le Conseil d'Etat du canton de Vaud en 2016), en particulier ne pas avoir loisir de s'opposer aux demandes de permis de construire qui ne réalisent pas les critères de surveillance, ces cas étant laissés à l'appréciation des communes (cf. déterminations de la DGTL du 13 octobre 2022). L'intervention de la DGTL est ainsi conditionnée notamment à la réalisation de critères objectifs contenus dans les fiches cantonales. Sur le vu de ces éléments et en comparaison avec les caractéristiques de la parcelle du recourant, la situation des parcelles nos 730, 796 et 1781 n'apparaît pas analogue; il n'est pas insoutenable de ne pas les avoir englobées dans une zone réservée cantonale, contrairement à la parcelle no 1639.

E. 3.2.3

Le recourant revient également sur le cas de la parcelle no 1777, dont la cour cantonale a indiqué qu'elle se situait dans un prolongement bâti entre les rails et la route et qu'il apparaissait logique de combler cette brèche de manière à compléter le front bâti existant le long de la route (DP 38), ce qui contribuait aussi à sa structuration. Le recourant ne discute cependant pas ces aspects, mais prétend que la "règle des 50 m" n'aurait pas été observée pour ce bien-fonds. La disposition des constructions sur cette parcelle et sur les parcelles voisines ne ressort cependant pas des constatations cantonales, sans que le recourant ne se prévale ni démontre l'existence d'une omission arbitraire. Cette critique est irrecevable (cf. art. 106 al. 2 LTF). La comparaison avec la parcelle no 918 de la Commune de Gland n'apparaît pas non plus recevable ni pertinente: ce fonds est en effet situé dans une autre commune, dont on ignore notamment la configuration et le dimensionnement de la zone constructible, aspects dont le recourant ne prétend pas qu'ils auraient été arbitrairement occultés.

E. 3.2.4

Enfin, au gré de son mémoire, le recourant se prévaut de l'égalité dans l'illégalité. Alors que cette démonstration lui incombe (cf. art. 106 al. 2 LTF ; arrêt 2C_49/2022 du 8 décembre 2022 consid. 6.2), il ne démontre cependant pas que les critères objectifs de surveillance définis et appliqués au niveau cantonal seraient illégaux, ce qui n'apparaît pas manifeste; il n'expose pas non plus que l'autorité aurait pour pratique d'ignorer ces critères, pratique illégale dont il n'aurait par hypothèse pas bénéficié, contrairement à d'autres propriétaires (égalité dans l'illégalité, sur cette notion, cf. ATF 146 I 105 consid. 5.3.1; 139 II 49 consid. 7.1). Il est à cet égard en particulier insuffisant d'affirmer qu'il serait illégal de n'avoir pas mis en place - à tout le moins depuis 2011 - de zones réservées cantonales sur le territoire communal, hormis sur la parcelle du recourant; ou encore de soutenir péremptoirement que le surdimensionnement aurait commandé la mise en place d'une zone réservée sur tout nouveau projet de construction. Aussi est-il sans pertinence de chercher à démontrer, comme le fait le recourant, que la DGTL persisterait dans une telle pratique, respectivement qu'elle aurait l'intention de la maintenir. Les éléments avancés en lien avec cette question, en particulier les critiques factuelles et les pièces nouvelles 3 à 8, peuvent ainsi sans autre forme d'examen être écartés (cf. art. 97 al. 1 LTF ; ATF 145 V 188 consid. 2; 142 II 355 consid. 6; également art. 99 al. 1 LTF).

E. 3.2.5

Il s'ensuit que le grief doit être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

E. 4

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité, aux frais du recourant, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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