

# **BGer 1C\_522/2019 vom 1. Mai 2020**

Bundesgericht, 2020-05-01, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_522\\_2019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_522_2019)

FR: TF 1C\_522/2019 du 1 mai 2020

IT: TF 1C\_522/2019 del 1 maggio 2020

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le recours est dirigé contre un arrêt final rendu en dernière instance cantonale confirmant la révision partielle d'un plan d'affectation. Le recours est dès lors en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure devant le Tribunal cantonal. En tant que propriétaire d'une parcelle nouvellement affectée à la zone agricole, elle est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué et a un intérêt digne de protection à son annulation ou sa modification. Elle dispose dès lors de la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

### **E. 2**

A titre de mesure d'instruction, la recourante requiert une interpellation du SDT sur la planification directrice applicable aux zones d'activités dans le canton de Vaud et plus particulièrement dans le Pays d'Enhaut, spécialement s'agissant des activités tertiaires telles que le secteur médico-social et para-médical.

En l'occurrence, le SDT s'est déterminé sur le recours par acte du 12 décembre 2019. Dans ce cadre, il s'est notamment prononcé sur la question des zones touristiques, invoquées par la recourante en lien avec la possibilité d'accueillir, sur sa parcelle, un établissement de type médico-social. La requête d'instruction apparaît ainsi satisfaite; la recourante ne le conteste du reste pas au stade de ses ultimes observations.

### **E. 3**

En guise d'introduction, la recourante présente sommairement les différents moyens qu'elle entend développer dans la suite de son écriture. Elle déclare notamment se plaindre d'une violation de son droit d'être entendue "du fait que ses arguments relatifs à une reconversion de sa parcelle en zone d'activités n'[auraient] pas du tout été examinés par les premiers juges". On cherche cependant en vain, dans les développements ultérieurs du recours, une argumentation portant sur la violation de l'art. 29 al. 2 Cst. répondant aux exigences de motivation accrue de l'art. 106 al. 2 LTF, applicables aux griefs d'ordre constitutionnel (cf. ATF 141 I 36 consid. 1.3 p. 41). Cette critique - que le Tribunal fédéral n'examine pas d'office (art. 106 al. 2 LTF) - s'avère partant irrecevable.

### **E. 4**

En lien avec une atteinte à la garantie de la propriété (art. 26 et 36 Cst.), la recourante fait valoir une violation de l'art. 15 LAT. Elle reproche en substance à la cour cantonale d'avoir confirmé l'affectation de sa parcelle (no 212) en zone agricole et non en zone réservée, comme elle le sollicitait. Un classement en zone réservée, dans l'attente de la phase 2 du

processus de planification communale, aurait constitué une mesure moins contraignante, plus proportionnée à ses intérêts et à la garantie de la propriété. Selon elle, seule l'affectation en zone réservée permettrait au planificateur local d'envisager, dans un deuxième temps, une reconversion de sa parcelle en zone d'activités. Par ailleurs, en se fondant sur l'ISOS pour confirmer le dézonage, sans examiner les effets de cet inventaire sur d'autres parcelles colloquées en zone réservée, le Tribunal cantonal aurait non seulement violé le principe de l'égalité de traitement, mais également les principes régissant l'aménagement du territoire ( art. 1 et 3 LAT ).

#### **E. 4.1**

Une mesure d'aménagement du territoire, telle le classement d'un bien-fonds dans une zone agricole, représente une restriction au droit de propriété qui n'est compatible avec l' art. 26 Cst. que pour autant qu'elle repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi ( art. 36 Cst. ).

Le Tribunal fédéral examine en principe librement si une restriction de la propriété se justifie par un intérêt public et si cet intérêt l'emporte sur l'intérêt privé auquel il s'oppose; il jouit d'une même latitude lorsqu'il s'agit d'apprécier si une telle restriction viole le principe de la proportionnalité. Il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation ( ATF 136 I 265 consid. 2.3 p. 270; 135 I 302 consid. 1.2 p. 305; 176 consid. 6.1 p. 182). Tel est notamment le cas lorsque le litige porte sur la délimitation des zones d'affectation (cf. ATF 136 I 265 consid. 2.3 p. 270; 117 Ia 497 consid. 2e p. 502 et les arrêts cités; arrêt 1C\_344/2018 du 14 mars 2019 consid. 3.1).

En revanche, s'agissant du droit à l'égalité de traitement, le Tribunal fédéral ne sanctionne la décision attaquée que pour autant que le plan d'affectation litigieux n'apparaisse pas objectivement soutenable, c'est-à-dire arbitraire. En effet, en matière d'élaboration des plans d'affectation, ce principe n'a qu'une portée réduite. 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 (cf. arrêt 1C\_76/2011 consid. 4.1 publié in SJ 2012 I 77; ATF 121 I 245 consid. 6e/bb p. 249 et les arrêts cités).

#### **E. 4.2**

Selon l' art. 1 al. 1 LAT , la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. L' art. 2 al. 1 LAT définit les buts de l'aménagement du territoire; il prévoit notamment que les autorités chargées de l'aménagement du territoire soutiennent les efforts entrepris aux fins d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti en maintenant une qualité d'habitat appropriée (let. abis) ainsi que de créer un milieu bâti compact (let. b). Au nombre des principes régissant l'aménagement du territoire, l' art. 3 al. 2 LAT indique que le paysage doit être préservé. A cette fin, il convient notamment de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les surfaces d'assolement (let. a) et de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (let. b). Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et

leur étendue limitée ( art. 3 al. 3 LAT ).

#### **E. 4.3**

A teneur de l' art. 15 LAT , qui a fait l'objet d'une modification le 15 juin 2012, entrée en vigueur le 1er mai 2014 (RO 2014 899), les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1). Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire; en particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage (al. 3). De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir s'ils sont propres à la construction (al. 4 let. a), s'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 s'ils seront équipés et construits à cette échéance (let. b), si les terres cultivables ne sont pas morcelées (let. c), si leur disponibilité est garantie sur le plan juridique (let. d) et s'ils mettent en oeuvre le plan directeur (let. e).

L' art. 8a LAT dispose que, dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale (let. a), la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (let. c) et la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l' art. 15 LAT (let. d). Conformément à l' art. 9 LAT , le plan directeur a force obligatoire pour les autorités ( ATF 143 II 476 consid. 3.7).

#### **E. 4.4**

Selon le PDCn4, dont l'application au cas particulier n'est pas contestée (cf. ATF 141 II 393 consid. 2.4 et 3), plus spécifiquement la mesure A11 (Zones d'habitation et mixtes), les communes qui doivent redimensionner leurs zones à bâtir révisent leurs plans d'affectation et soumettent leur projet à l'approbation du canton au plus tard cinq ans après l'adoption du Plan directeur cantonal par le Grand Conseil. Jusqu'à cette date, les communes peuvent utiliser le 31 décembre 2036 comme horizon de planification. Cette révision prend en compte au moins les aspects suivants: la qualité de la desserte en transports publics; l'accès en mobilité douce aux services et équipements; la qualité des sols et les ressources, dont les surfaces d'assolement; l'environnement, notamment la nature, le paysage, et la maîtrise d'éventuels risques et nuisances; la capacité des équipements et des infrastructures; la possibilité d'équiper à un coût proportionné; ainsi que la disponibilité des terrains. Pour répondre aux besoins à 15 ans, les communes, dans l'ordre, réaffectent les terrains excédant les besoins ou peu adéquats au développement; densifient le territoire urbanisé et mettent en valeur les réserves et les friches notamment par la densification.

A teneur de la mesure B12 du PDCn4, Rossinière est reconnue comme un centre local. Cette mesure esquisse les principes d'aménagement qui sont applicables aux centres locaux pour y maintenir une diversité des services et renforcer leur attractivité et leur vitalité. Le périmètre du centre doit correspondre au territoire urbanisé y compris les espaces non construits à l'intérieur de celui-ci lorsqu'ils participent à sa qualité. La fiche d'application du SDT de septembre 2018, intitulée "Périmètre compact et de centre" indique que le développement de l'urbanisation à 15 ans doit prioritairement se faire à l'intérieur du périmètre compact de centre (fiche d'application, ch. 1). Les périmètres de centre

comprennent le territoire affecté en zone à bâtir, y compris les espaces non construits à l'intérieur de celui-ci qui contribuent à sa qualité, permettant de répondre aux besoins de développement du centre à 15 ans au maximum (fiche d'application, ch. 2). S'ils sont surdimensionnés au sens de la mesure A11 - qui prévoit dans le PDCn4 un taux de croissance de 1,5% pour les centres locaux -, les périmètres doivent être redimensionnés. Enfin, si le secteur dézonné se trouve en bordure du périmètre de centre, il doit alors en être exclu (fiche d'application, ch. 3).

#### **E. 4.5**

En l'espèce, la cour cantonale a constaté que les zones à bâtir communales étaient largement surdimensionnées - ce qui n'est à ce stade plus discuté - et devaient par conséquent être réduites. La cour cantonale a validé la stratégie communale en deux étapes, dont la première - ici en question - tend au reclassement des zones situées hors du périmètre du centre et hors territoire urbanisé, spécialement au dézoning immédiat de parcelles non ou très faiblement bâties. Les fonds concernés par la planification litigieuse répondaient à ces conditions, en particulier la parcelle no 212, laquelle ne supportait qu'une modeste construction agricole (80 m<sup>2</sup>) pour une superficie totale de 9'262 m<sup>2</sup>. Les parcelles concernées étaient en outre éloignées de quelques 800 m de la gare du MOB, retenue comme critère de définition du périmètre de centre. La parcelle no 212 se situait par ailleurs dans l'échappée sur l'environnement I selon l'ISOS, de sorte que l'édification de constructions était susceptible de porter atteinte au caractère du village de Rossinière. Il n'était enfin pas établi qu'il aurait été projeté d'affecter la parcelle no 212 en zone d'activités touristiques. L'affectation de cette parcelle en zone agricole procédait ainsi d'une pondération de l'ensemble des intérêts conforme à l' art. 15 LAT ainsi qu'au PDCn4.

#### **E. 4.6**

La recourante reconnaît que l' art. 15 LAT constitue une base légale suffisante pour procéder à l'affectation de sa parcelle en zone agricole. Elle affirme en revanche qu'en lieu et place de ce déclassement, l'autorité communale aurait, sur la base de l' art. 15 LAT , et en application du principe de la proportionnalité, dû prendre d'autres mesures moins contraignantes permettant d'atteindre le but recherché. Elle estime plus précisément que l'affectation de son bien-fonds en zone réservée aurait déjà permis d'atteindre les buts fixés par l' art. 15 LAT en matière de redimensionnement de la zone à bâtir.

##### **E. 4.6.1**

Selon la jurisprudence, la réduction des zones à bâtir surdimensionnées relève d'un intérêt public important (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2 p. 45; arrêt 1C\_387/2016 du 1er mai 2017 consid. 4.4). Cela étant, contrairement à ce que soutient la recourante, l'affectation en zone réservée ne permet pas directement d'atteindre cet objectif prévu à l' art. 15 al. 2 LAT . L'adoption d'une zone réservée vise en effet prioritairement à assurer aux autorités de planification confrontées à la nécessité d'adapter leur planification, en raison d'une modification sensible des circonstances (cf. art. 21 al. 2 LAT ), la liberté de décision nécessaire pour ce faire (cf. ATF 136 I 142 consid. 3.2 p. 145; arrêts 1C\_156/2019 du 26 novembre 2019 consid. 2.2). Elle ne tend en revanche pas directement à répondre au mandat imposé par l' art. 15 al. 2 LAT ; il en va spécialement ainsi dans le canton de Vaud, le planificateur vaudois n'ayant pas envisagé la zone réservée en tant qu'instrument de redimensionnement de la zone à bâtir (cf. PDCn4, Mesure A11, p. 50; arrêt 1C\_632/2018 du 16 avril 2020 consid. 5.2-5.2.3, destiné à publication). L'adoption d'une zone réservée ne

saurait dès lors sans autre constituer une mesure moins incisive au sens où l'entend le principe de la proportionnalité, faute le cas échéant de répondre au critère de l'aptitude (sur cette notion, cf. arrêt 1C\_266/2016 du 14 juin 2017 consid. 4.3 non publié in ATF 143 II 467 ). Tel est en particulier le cas lorsque la portion de territoire concernée ne remplit d'emblée pas les critères de la zone à bâtir définis par l' art. 15 LAT (s'agissant du développement de l'urbanisation vers l'intérieur et de la création d'un milieu bâti compact, cf. art. 1 al. 2 let . abis, respectivement art. 1 al. 2 let. b LAT ). Dans un tel cas de figure, spécialement en raison de son caractère provisoire (cf. art. 27 al. 2 LAT ), l'adoption d'une zone réservée ne constituerait en effet qu'un préalable superflu à un déclassement (cf. RUDOLF MUGGLI, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 39 s. ad art. 18 LAT ), potentiellement contraire au principe de planification globale, spécialement sous l'angle temporel (cf. PIERRE TSCHANNEN, Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, n. 62 ad art. 2 LAT ).

#### **E. 4.6.2**

En l'espèce, la parcelle litigieuse se situe hors du territoire urbanisé et des périmètres du centre dont la délimitation - établie par les autorités de planification en application des mesures A11, respectivement B12 du PDCn4 (cf. PDCn4, mesure A11, p. 46 ss; SDT, Fiche d'application Territoire urbanisé, février 2019, ch. 2; PDCn4, mesure B12, p. 115; SDT, Fiche d'application Périmètre compact et de centre, février 2019, ch. 2) - n'est à ce stade plus contestée. Or, c'est précisément dans ces territoires périphériques - hors des centres - que la réduction de la zone à bâtir doit intervenir prioritairement, selon la planification directrice cantonale (cf. arrêt 1C\_632/2018 du 16 avril 2020, consid. 7.4 destiné à publication; pour le canton de Vaud, voir également, PDCn4, mesures A11, B11 et B12; SDT, Fiche d'application Territoire urbanisé, février 2019, ch. 2; SDT, Fiche d'application Périmètre compact et de centre, février 2019, ch. 2; DTE/SDT, Redimensionnement de la zone à bâtir - Lignes directrices pour les communes vaudoises, octobre 2015, p. 12; cf. encore AEMISEGGER/KISSLING, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 95 s. ad art. 15 LAT ).

Ainsi et pour ce motif déjà, l'affectation immédiate en zone agricole devait l'emporter sur l'intégration de la parcelle litigieuse à la zone réservée.

#### **E. 4.7**

La recourante se prévaut encore des imprécisions du PDCn4 en matière de zones d'activités, identifiées par la décision d'approbation du Conseil fédéral du 31 janvier 2018 (FF 2018 959). Selon elle, faute de connaître avec précision les besoins en matière de zones d'activités, affectation à laquelle se prêterait sa parcelle, cette dernière aurait, dans l'attente de la phase 2 de la planification communale, dû être intégrée dans la zone réservée.

##### **E. 4.7.1**

Selon l' art. 30a al. 2 OAT , la délimitation de nouvelles zones d'activités économiques requiert l'introduction par le canton d'un système de gestion des zones d'activités garantissant, globalement, leur utilisation rationnelle. Le plan directeur cantonal traite de la valorisation du tissu économique dans sa Ligne d'action D1, plus particulièrement - et notamment - dans sa mesure D11 (Pôles de développement), sur laquelle s'appuie spécifiquement la recourante. A l'examen de la carte de la mesure D11 (PDCn4, mesure D11, p. 204), il n'apparaît cependant pas que la Commune de Rossinière ait été identifiée en tant que pôle de développement par le planificateur cantonal. Comme le relève cependant la

recourante, la décision d'approbation du Conseil fédéral indique, au sujet de la mesure D11, que faute de bases suffisantes, la Confédération ne fait que prendre connaissance des sites stratégiques de développement mixte et d'activités et ne se prononce pas individuellement sur eux, sur leur périmètre et leur état de coordination (décision d'approbation, ch. 6). Le rapport d'examen de l'ARE du 19 mai 2018 précise que la représentation schématique qui est faite des pôles de développement dans les cartes ne constitue qu'une indication approximative et ne peut donc pas être utilisée telle quelle pour justifier l'extension de zones à bâtir ou l'implantation de nouvelles infrastructures (cf. rapport ARE, p. 7 s.). Ces éléments, s'ils soulignent certes une certaine imprécision des outils cantonaux de planification, ne remettent en revanche en tant que tels pas en cause l'identification des régions à développer opérée sur le plan cantonal, au nombre desquelles ne figure pas la commune de Rossinière. La recourante ne saurait dès lors rien en tirer, particulièrement pas la nécessité d'affecter sa parcelle en zone réservée dans l'attente des précisions demandées au planificateur cantonal, respectivement dans l'attente de la phase 2 de la planification communale. Cela est d'autant plus vrai que les autorités communales, qui bénéficient en la matière d'un large pouvoir d'appréciation (cf. arrêt 1C\_450/2018 du 11 décembre 2019 consid. 3.1.2; 1C\_365/2010 du 18 janvier 2011 consid. 2.1 non publié in ATF 137 II 23 ), n'ont pas indiqué - selon les constatations cantonales - envisager affecter cette parcelle en zone d'activités, plus particulièrement en zone d'activités touristiques.

#### **E. 4.7.2**

Le PDCn4 prévoit par ailleurs que les zones d'activités doivent prioritairement être envisagées à proximité, respectivement dans les centres régionaux ou locaux (cf. PDCn4, mesure D12, p. 208), dont on a vu que la parcelle no 212 était exclue; le SDT estime du reste céans, pour ce motif, que ce fonds apparaît inapproprié pour l'accueil d'un projet potentiel d'activités (cf. observations du SDT du 12 décembre 2019, p. 2). La recourante perd de surcroît de vue qu'en tant que zones constructibles, les zones d'activités - respectivement le système de gestion imposé par l' art. 30a al. 2 OAT - doivent remplir les exigences découlant des objectifs d'aménagement du territoire ( art. 1 LAT ), des principes régissant celui-ci ( art. 3 LAT ), de même que répondre aux critères définissant la zone à bâtir ( art. 15 LAT ) (cf. FRANZISKA WASER, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l' art. 15 al. 2 LAT , thèse, 2018, n. 321 p. 156; DETEC, Directives techniques sur les zones à bâtir [DZB], approuvées les 7 et 17 mars 2014, ch. 4.2 ss p. 10 s.; HEIDI HAAG - VLP-ASPAN, Gestion régionale des zones d'activités, synthèse du 5 novembre 2015, ch. 2 p. 6); au nombre de ces exigences figurent notamment l'utilisation mesurée du sol (cf. art. 30a al. 2 OAT , dans ses versions allemande et italienne; FRANZISKA WASER, op. cit., n. 322 p. 156 s.), l'urbanisation vers l'intérieur du tissu bâti, la densification ou encore le renforcement des centres. Or, pour les motifs déjà exposés précédemment, liés en particulier à sa situation au sein du territoire communal (cf. consid. 4.6.2), il n'est en l'occurrence pas critiquable de considérer que le bien-fonds litigieux ne répond pas à ces critères.

#### **E. 4.7.3**

Dans ces conditions, il n'apparaît sous cet angle pas non plus discutable d'avoir procédé à l'affectation immédiate en zone agricole de la parcelle no 212.

#### **E. 4.8**

Il n'est enfin pas contesté que la parcelle no 212 se situe, selon l'ISOS, dans le périmètre de l'échappée sur l'environnement I, soit un versant de prés resté intact dans l'espace situé au-dessus de l'Église devant être préservé de toute construction (but de protection a). Quoi qu'en dise la recourante, cet élément, qui ne fait certes pas l'objet d'un chapitre particulier, ressort néanmoins du rapport établi en application de l' art. 47 OAT , celui-ci reproduisant le plan ISOS (rapport 47 OAT, p. 16). Rien dans le recours ne permet en outre de revenir sur l'appréciation de la cour cantonale qui, après s'être rendue sur place, a considéré qu'en raison de la position dominante de la parcelle et de son importante surface, l'édification d'une ou plusieurs constructions porterait atteinte à l'ancien village. En outre, quoi qu'en dise la recourante, la protection du patrimoine et du paysage ne constitue pas l'unique critère considéré par la cour cantonale pour confirmer l'affectation immédiate de la parcelle litigieuse en zone agricole. Celle-ci se fonde en effet également sur les différents critères objectifs décrits aux considérants qui précèdent, ce qui est de nature à exclure toute inégalité de traitement, compte tenu de la portée limitée de cette garantie constitutionnelle en matière d'adoption de plan d'affectation (cf. arrêt 1C\_76/2011 consid. 4.1 publié in SJ 2012 I 77; ATF 121 I 245 consid. 6e/bb p. 249 et les arrêts cités). Il n'est dès lors pas critiquable, contrairement à ce que soutient la recourante, de n'avoir pas examiné la portée de l'ISOS au niveau de chacune des parcelles maintenue en zone à bâtir ou affectée à la zone réservée potentiellement concernée par cet inventaire.

#### **E. 4.9**

En définitive, l'affectation immédiate de la parcelle no 212 en zone agricole apparaît objectivement justifiée et repose sur une pesée complète - et conforme au droit fédéral - des intérêts en présence. Les griefs formulés en lien avec l' art. 26 Cst. , les art. 1 et 3 LAT ainsi que l' art. 15 LAT sont par conséquent rejetés.

#### **E. 5**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité, aux frais de la recourante, qui succombe ( art. 66 al. 1 LTF ). La commune, qui n'a pas procédé, et le SDT, qui a agi dans le cadre de ses attributions officielles, n'ont pas droit à des dépens ( art. 68 al. 3 LTF ).

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