

# **BGer 1C\_619/2019 vom 6. August 2020**

Bundesgericht, 2020-08-06, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_619\\_2019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_619_2019)

FR: TF 1C\_619/2019 du 6 août 2020

IT: TF 1C\_619/2019 del 6 agosto 2020

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Dirigé contre une décision finale ( art. 90 LTF ) prise en dernière instance cantonale ( art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public des constructions ( art. 82 let. a LTF ), le recours en matière de droit public est en principe recevable, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants ont pris part à la procédure de recours devant l'instance précédente ( art. 89 al. 1 let. a LTF ). En tant que propriétaires d'un bien-fonds directement voisin des parcelles concernées par le plan d'équipement litigieux, parcelles dont ils contestent notamment la constructibilité, ils sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué. Ils bénéficient dès lors de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

### **E. 2**

A l'appui de leur réplique, les recourants produisent une correspondance du SDT du 12 mars 2020. S'agissant d'une pièce nouvelle, celle-ci est irrecevable ( art. 99 al. 1 LTF ).

### **E. 3**

Dans un grief formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, les recourants se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendus. Ils reprochent en particulier à l'instance précédente de ne pas leur avoir adressé une copie du dossier de la cause.

#### **E. 3.1**

Le droit de consulter le dossier est un aspect du droit d'être entendu garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. ( ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299; arrêt 1C\_212/2018 du 24 avril 2019 consid. 3.1 non publié in ATF 145 II 189 ). Le droit d'accès au dossier ne comprend, en règle générale, que le droit de consulter les pièces au siège de l'autorité, de prendre des notes ( ATF 131 V 35 consid. 4.2 p. 41; 122 I 109 consid. 2b p. 112, 115 Ia 293 consid. 5 p. 302-303) et, pour autant que cela n'entraîne aucun inconvénient excessif pour l'administration, de faire des photocopies (cf. ATF 126 I 7 consid. 2b p. 10; 117 Ia 424 consid. 28 p. 429, 116 Ia 325 consid. 3d/aa). En revanche, il ne confère pas le droit de se voir notifier les pièces du dossier à domicile ( ATF 122 I 109 consid. 2b p. 112 s.; 116 I 326 consid. 3d p. 327; 108 Ia 5 consid. 2b p. 8; arrêt 1C\_268/2011 du 16 décembre 2011 consid. 3.1).

Par ailleurs, conformément à l'art. 35 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RS/VD 173.36), les parties et leurs mandataires peuvent en tout temps consulter le dossier de la procédure (art. 35 al. 1). La consultation a lieu au siège de l'autorité appelée à statuer (al. 2). Sauf motifs particuliers, le dossier est adressé pour consultation aux mandataires professionnels. L'autorité doit délivrer copie des pièces. Elle peut prélever un émolument (al. 3).

#### **E. 3.2**

Dans le cadre de leurs déterminations spontanées du 20 septembre 2019, les recourants ont, sans motivation particulière, sollicité de l'instance précédente une copie du dossier cantonal. Par avis du 24 septembre 2019, cette dernière les a informés qu'il n'était pas donné suite à cette réquisition; le dossier pouvait en revanche être consulté au siège du tribunal. La cour cantonale a retenu que les recourants avaient refusé cette modalité de consultation au motif de l'impossibilité de l'un d'entre eux de se déplacer, compte tenu de son âge. Elle a cependant estimé que les deux autres recourantes étaient en mesure de se rendre au tribunal, et que leur requête n'intervenait qu'à des fins dilatoires.

Devant le Tribunal fédéral, il est contesté que les recourantes aient été en mesure de se rendre au greffe du Tribunal cantonal pour consulter le dossier et en lever une copie. Pourtant, dans son courrier du 2 octobre 2019, adressé à l'instance précédente, le recourant affirme que si son épouse et sa fille "venaient sur place, ce serait du temps et de l'argent perdu[s] car elles viendraient [...] demander une copie complète du dossier afin [qu'il] puisse en prendre connaissance en toute tranquillité chez [lui]". Une telle motivation ne témoigne d'aucune impossibilité; elle ne commandait aucunement à l'instance précédente de réserver une suite favorable à la réquisition des recourants, le droit d'être entendu ne conférant par principe pas le droit à une notification du dossier à domicile. Pour le surplus, les recourants ne fournissent aucune explication détaillée ni ne prétendent que le droit cantonal leur offrirait des garanties procédurales plus étendues que l'art. 29 al. 2 Cst. ou encore que celui-ci, plus particulièrement l'art. 35 LPA -VD, aurait été appliqué arbitrairement. Or le Tribunal fédéral n'examine pas ces aspects d'office (art. 106 al. 2 LTF; cf. ATF 143 I 321 consid. 6.1).

Il s'ensuit que le grief - pour peu qu'il soit recevable - doit être rejeté.

#### **E. 4**

Les recourants soutiennent que le projet de construction des autorités communales ne respecterait vraisemblablement pas les décisions du Tribunal cantonal de 2011 et du Tribunal fédéral de 2013. Ils affirment que le projet de la commune porterait sur la réalisation de 16 villas, alors que les décisions précitées n'en autoriseraient que 12; ils assèntent qu'équiper un terrain pour 16 villas reviendrait "nécessairement à dépasser les limites, en terme de m<sup>2</sup> à bâtir, prévues par l'arrêt du Tribunal cantonal de 2011".

Comme le souligne à juste titre le Tribunal cantonal, l'autorisation de construire porte sur l'équipement des parcelles. On ne voit dès lors pas de raison de douter que le fractionnement et les périmètres d'implantation des villas ne figurent - comme l'a jugé l'instance précédente - qu'à titre indicatif sur les plans accompagnant la demande de permis; cela est d'autant plus vrai que les recourants n'élèvent à ce propos aucune critique approfondie. La cour cantonale pouvait ainsi, sans que cela n'apparaisse critiquable, considérer que les griefs soulevés en lien avec le nombre de villas projetées excédait l'objet du litige. On ne discerne d'ailleurs pas en quoi les équipements litigieux, qui consistent en l'aménagement de deux accès, des chemins piétonniers et des canalisations, fixeraient définitivement le nombre de villas susceptibles d'être autorisées par la suite; leur nombre, dimensions et autres détails ne font en effet pas l'objet de l'autorisation de construire litigieuse (cf. permis de construire du 27 août 2018, rubrique "description de l'ouvrage"; cf. arrêt 1C\_195/2018 du 14 mai 2019 consid. 7.2) et seront définis et examinés à la lumière du plan et règlement applicables, lors de leur mise à l'enquête (cf. art. 22 al. 2 let. a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 [LAT; RS 700]).

Le grief est rejeté.

#### **E. 5**

L'autorisation de construire prévoit l'abattage de deux arbres, aspect contesté au stade du recours cantonal. Devant le Tribunal fédéral, les recourants affirment que cet abattage serait la preuve que le projet actuel ne respecterait pas les décisions de 2011 (arrêt cantonal AC.2008.0142 du 25 février 2011) et de 2013 (arrêt 1C\_623/2013 du 16 juillet 2013); à les comprendre, la suppression de ces plantations interviendrait pour permettre l'implantation de constructions dépassant ce qu'autoriseraient ces décisions antérieures.

Cette critique apparaît d'emblée insuffisamment motivée et relève de la conjecture. Quoi qu'il en soit, pour les motifs exposés précédemment, la question de la construction des futurs villas, plus particulièrement de leur nombre, excède l'objet de la présente procédure (cf. consid. 4), de sorte que les conclusions tirées par les recourants de l'abattage des arbres apparaissent sans pertinence. Pour le surplus, toujours en lien avec l'abattage, les recourants se limitent à reproduire mot pour mot leur argumentation développée devant l'instance précédente, ce qui est insuffisant au regard des exigences de motivation du recours fédéral (cf. art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF). C'est également au mépris de ces exigences qu'ils affirment que le Tribunal cantonal n'aurait pas répondu à leur argument; ils ne se plaignent cependant pas d'une violation de leur droit d'être entendus ou d'un déni de justice, griefs que le Tribunal fédéral n'examine pas d'office ( art. 106 al. 2 LTF ; cf. ATF 141 I 36 consid. 1.3 p. 41).

Dans ces conditions, rien ne commande de s'écarter des considérations de la cour cantonale, qui a précisé que ces abattages intervenaient dans la partie sud de la parcelle no 239 pour permettre les accès autorisés par le permis de construire litigieux. Ces plantations étaient par ailleurs situées en zone à bâtir. Selon les plans et le guichet cartographique du canton de Vaud, ces deux arbres se situaient en outre en retrait par rapport aux arbres existants. Le maintien du dégagement devant la cure (parcelle no 20) - dont la protection avait été mise en évidence par l'arrêt du 25 février 2011 - n'apparaissait ainsi pas mis en péril par le projet. Enfin, ces arbres ne faisaient pas l'objet de mesures de protection fondées sur l'art. 37 RPGA, selon la décision communale, sur laquelle rien ne commandait de revenir.

En définitive, insuffisamment motivé, le grief doit être déclaré irrecevable.

#### **E. 6**

Au stade de leur pourvoi cantonal, les recourants ont requis de l'instance précédente l'examen de l'ensemble des arguments soulevés par d'autres opposants. Ces derniers n'ayant pas recouru contre la décision levant leur opposition et octroyant le permis de construire, la cour cantonale a jugé qu'elle n'avait pas à analyser ces différents griefs; elle a du reste rappelé que l' art. 79 LPA -VD exigeait que l'acte de recours indique les motifs du recours, jugeant ainsi, à tout le moins implicitement, la critique irrecevable. Devant le Tribunal fédéral, les recourants estiment que l'instance précédente aurait dû entrer en matière, le seul fait de se référer aux arguments soulevés par les autres opposants ("nous appuyons et faisons nôtre l'argument") étant à leurs yeux suffisant. Ce faisant, ils ne démontrent cependant pas que l' art. 79 LPA -VD aurait été appliqué arbitrairement et leur grief, insuffisamment motivé, doit également être déclaré irrecevable au stade du recours fédéral (cf. art. 42 al. 2 LTF , respectivement 106 al. 2 LTF).

#### **E. 7**

Les recourants reprochent à l'instance précédente d'avoir jugé que la question de la zone réservée excédait l'objet du litige. Cette zone devant initialement comprendre les parcelles nos 74 et 239, les griefs en lien avec cette problématique présenteraient, selon eux, un rapport étroit avec leur équipement. Les recourants développent ensuite longuement les motifs pour lesquels, à leur avis, ces parcelles auraient dû être classées en zone réservée, affectation qui devait conduire au refus de leur équipement. Dans la suite de leur argumentation, ils requièrent le contrôle incident de la planification, refusé, selon eux, à tort par le Tribunal cantonal. Ils se prévalent à cet égard de l'entrée en vigueur, le 1er mai 2014, des modifications de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), en lien avec le surdimensionnement de la zone à bâtir communale, le caractère excentré des parcelles, le fait qu'elles constituent des champs agricoles cultivés et enfin qu'elles ne sont pas équipées.

#### **E. 7.1.1**

Selon la jurisprudence, le contrôle incident ou préjudiciel d'un plan d'affectation dans le cadre d'une procédure relative à un acte d'application est en principe exclu. Un tel contrôle est néanmoins admis, à titre exceptionnel, lorsque les conditions d'un réexamen des plans au sens notamment de l'art. 21 al. 2 LAT sont réunies (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1 p. 44; 121 II 317 consid. 12c p. 346). 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 l'art. 21 al. 2 LAT peut être purement factuelle, mais également d'ordre juridique, comme une modification législative (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1 p. 44 s. et les références citées; 127 I 103 consid. 6b p. 105).

#### **E. 7.1.2**

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, il sera adapté, dans une deuxième étape (cf. ATF 140 II 25 consid. 3 p. 29; arrêts 1C\_656/2018 du 4 mars 2020 consid. 6.1.1 et les références citées; 1C\_40/2016 du 5 octobre 2016 consid. 3.1; 1C\_307/2014 du 7 avril 2015 consid. 3.1). 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. 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.

#### **E. 7.1.3**

La réduction de zones à bâtir surdimensionnées relève d'un intérêt public important (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2 p. 45; 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. ATF 144 II 41 consid. 5.2 p. 45; 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), entrée en vigueur le 1er mai 2014, ne saurait cependant constituer le seul critère pertinent pour déterminer la nécessité d'entrer en matière sur une demande de révision d'un plan d'affectation, dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire

(cf. arrêt 1C\_387/2016 du 1er mai 2017 consid. 4.4). Pour que l'entrée en vigueur de la nouvelle du 15 juin 2012 constitue une modification des circonstances qui, sur le plan législatif, puisse être qualifiée, au stade de la première étape, de sensible au sens de l' art. 21 al. 2 LAT , il faut que s'y ajoutent d'autres circonstances. Parmi celles-ci se trouvent notamment la localisation de la parcelle par rapport à la zone à bâtir existante, son niveau d'équipement, la date d'entrée en vigueur du plan d'affectation et la mesure dans laquelle celui-ci a été concrétisé. Savoir ensuite si une adaptation du plan s'avère nécessaire relève d'une pesée complète des intérêts qui s'opère dans le cadre de la deuxième étape (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2 p. 45 s.; 140 II 25 consid. 3.1 p. 29; arrêts 1C\_656/2018 du 4 mars 2020 consid. 6.1.1; 1C\_307/2014 du 7 avril 2015 consid. 3).

## **E. 7.2**

La cour cantonale a circonscrit l'objet du litige à l'équipement des parcelles nos 74 et 239. Ce n'était que dans le cadre de la procédure relative à la zone réservée que se poserait la question du bien-fondé de celle-ci. Il n'y avait dès lors pas lieu d'examiner si le périmètre de la zone réservée finalement adoptée par la commune était conforme aux art. 27 LAT et 46 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RS/VD 700.11).

Le Tribunal cantonal a par ailleurs estimé que les conditions d'un contrôle incident de la planification, au sens de l' art. 21 al. 2 LAT , n'étaient en l'occurrence pas réalisées. Le PGA révisé était entré en vigueur le 15 août 2013; il était donc récent. Il avait d'ailleurs été "adopté alors même qu'un surdimensionnement de la zone à bâtir était connu". La légalité de l'affectation des parcelles nos 74 et 239 avait fait l'objet d'un examen par le Tribunal cantonal dans son arrêt du 25 février 2011 (cause cantonale AC.2008.0142; cf. partie Faits, let. B), la planification communale ayant été jugée admissible. Il n'y avait dès lors pas eu de modification sensible des circonstances depuis l'adoption de la planification communale, de sorte qu'un contrôle incident ne se justifiait pas; il n'y avait pas de motif de remettre en cause le caractère constructible des parcelles litigieuses.

### **E. 7.2.1**

Il est vrai - comme l'a retenu le Tribunal cantonal et le souligne la commune - que le PGA, entré en vigueur en 2013, n'a pas encore atteint l'horizon des 15 ans prévus par l' art. 15 al. 1 LAT . Il ne s'agit cependant pas du seul élément à considérer dans le cadre de l'analyse de la nécessité d'un contrôle incident, spécialement dans un contexte de surdimensionnement de la zone à bâtir (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2 p. 46). A ce propos, il convient d'emblée de préciser que le surdimensionnement n'est pas expressément établi ni détaillé dans l'arrêt attaqué; la cour cantonale a toutefois retenu que le PGA avait été adopté alors même qu'un surdimensionnement de la zone à bâtir était connu (voir également, arrêt cantonal AC.2008.0142 du 25 février 2011 consid. 2c). La commune, pour sa part, ne conteste pas le surdimensionnement actuel; il ressort du reste de sa décision sur opposition du 20 août 2018 que des mesures étaient prises "pour redimensionner ses zones à bâtir" (décision communale, ch. 3c, p. 3). Le dossier de la cause ne renseigne cependant pas sur les démarches en question, les orientations prises par la commune et la mesure dans laquelle celles-ci permettront de respecter les exigences de l' art. 15 LAT en matière de dimensionnement de la zone constructible; il en va spécialement ainsi s'agissant de la zone réservée communale.

### **E. 7.2.2**

A ce propos, il est constant que le SDT envisageait l'instauration d'une zone réservée cantonale sur les parcelles litigieuses. Ce projet a toutefois été abandonné après que la commune a proposé, pour garantir le redimensionnement, l'instauration d'une zone réservée communale, laquelle n'englobe cependant plus les biens-fonds en cause. S'il faut, quoi qu'en disent les recourants, concéder au Tribunal cantonal que la délimitation et la validité de cette dernière zone réservée excède formellement l'objet du litige (cf. BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2e éd. 2015, p. 556), il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un élément à prendre en considération dans le cadre de l'analyse de la modification des circonstances, respectivement dans la pesée de intérêts commandée en matière de contrôle préjudiciel. A ce sujet, les recourants soulignent que la zone réservée communale englobe pour l'essentiel le territoire communal déjà bâti, respectivement la zone du village, ce que confirme le guichet cartographique du canton de Vaud ([www.geo.vd.ch](http://www.geo.vd.ch), consulté le 29 juin 2020); les autorités communales ne le nient pas. Il est en revanche établi que les parcelles nos 74 et 239 ne sont, pour leur part, pas bâties. On peut ainsi partager l'étonnement des recourants, ce d'autant plus que ces fonds se situent à l'extrémité nord du territoire bâti, encerclés - sauf au sud - par la zone agricole. On rappellera à cet égard que ces parcelles étaient initialement affectées à la zone agricole, selon le PGA approuvé en 1980, et qu'elles en ont été retirées alors que la zone constructible communale était déjà surdimensionnée (voir ci-dessus et arrêt cantonal AC.2008.0142 précité consid. 2c). Dans ces conditions très particulières, une adaptation de la planification, s'agissant des parcelles litigieuses, n'apparaît pas exclue (contrôle incident, première étape), spécialement au regard des principes de densification vers l'intérieur (cf. art. 1 al. 2 let. abis et 3 al. 3 let. abis LAT; voir également Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 974 ch. 2.1) et de la séparation du territoire bâti et non bâti (au sujet de ce principe, cf. arrêt 1C\_482/2017 du 26 février 2018 consid. 2.2); cela est vrai bien que l'on ignore - sans préjuger de sa légalité - la mesure dans laquelle la zone réservée communale, comprenant des parcelles déjà bâties, permettra de favoriser, voire d'aboutir à un redimensionnement conforme à l'art. 15 LAT, faute d'indication au dossier (à défaut en particulier du rapport établi selon l'art. 47 OAT). A cela s'ajoute que le PGA n'a pour l'heure pas encore été mis en oeuvre sur ces deux parcelles et que celles-ci ne sont de surcroît pas équipées. Il s'ensuit en outre, dans le contexte particulier, que la délivrance immédiate du permis de construire couplée au report, à la procédure de contestation de la zone réservée, de l'examen du surdimensionnement, respectivement de l'affectation du secteur litigieux, présenterait le risque d'une réalisation de vaines constructions routières au sein d'un territoire dont le caractère constructible pourrait, dans ce cadre, encore être nié.

### **E. 7.2.3**

En définitive, compte tenu de ces différents éléments, associés à l'entrée en vigueur des modifications de la LAT du 15 juin 2012 et de l'intérêt public important revêtu par la réduction de la zone à bâtir surdimensionnée, la cour cantonale ne pouvait se limiter à exclure le contrôle incident de la planification (première étape) au motif essentiellement que celle-ci était relativement récente, respectivement qu'elle n'avait pas atteint l'horizon des 15 ans prévu par l'art. 15 al. 1 et al. 2 let. b LAT.

### **E. 7.3**

Le grief doit en conséquence être admis, l'arrêt attaqué annulé et la cause renvoyée au Tribunal cantonal afin qu'il analyse préjudiciellement la conformité du plan avec la situation actuelle. Il appartiendra à la cour cantonale d'opérer une pesée des intérêts au sens

de l' art. 21 al. 2 LAT (deuxième étape) et de répondre à la question de savoir si le permis de construire doit ou non être confirmé. Il s'agira - spécialement au regard du caractère relativement récent du plan - d'opposer soigneusement au principe de la stabilité des plans les différents intérêts plaçant en faveur d'une adaptation de la planification. Dans ce cadre, il conviendra d'établir le surdimensionnement de la zone à bâtir communale et de déterminer, à titre préjudiciel, si, compte tenu des exigences de réduction de l' art. 15 LAT , du développement vers l'intérieur, de la séparation du territoire construit et non construit, la parcelle peut être maintenue en zone à bâtir, spécialement au regard de sa situation excentrée, encerclée par la zone agricole. Il s'agira aussi d'examiner cette question à la lumière des motifs ayant conduit la commune à exclure les parcelles litigieuses de la zone réservée communale, des objectifs en matière de redimensionnement poursuivis par cette zone - actuellement débattue devant les instances cantonales -, ainsi que des perspectives offertes par celle-ci en matière de réduction de la zone à bâtir; il est à cet égard rappelé que la zone réservée communale recouvre actuellement l'essentiel du territoire bâti communal (zone du village).

#### **E. 8**

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours; l'arrêt attaqué est en conséquence annulé et la cause renvoyée à l'instance précédente pour nouvelle instruction et décision dans le sens des considérants. Les recourants, non assistés, n'ont pas droit à des dépens ( art. 68 al. 1 LTF ; cf. ATF 135 III 127 consid. 4 p. 136; 133 III 439 consid. 4 p. 446). Les frais de justice sont mis à la charge solidaire des intimés, et de la commune, propriétaire de l'un des fonds concernés ( art. 66 al. 1, 4 et 5 LTF ). Enfin, compte tenu de l'issue du litige, la demande d'assistance judiciaire partielle est sans objet.

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