

VD_OMNI AC.2012.0093 vom 11. März 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-03-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2012.0093

FR: VD_OMNI AC.2012.0093 du 11 mars 2013

IT: VD_OMNI AC.2012.0093 del 11 marzo 2013

Regeste

JAGGI/Municipalité de Coinsins, Service du développement territorial | Les parcelles litigieuses - classées en zone à occuper par plan spécial - n'appartiennent pas à la zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, mais à la zone intermédiaire non constructible.

Erwägungen

E. 1

LAT), soit toutes les autorités administratives, fédérales, cantonales et communales, chargées de tâches relevant de l'aménagement du territoire au sens large, notamment celles compétentes pour l'adoption d'un plan d'affectation, général ou de détail (ATF 136 I 265 consid.

E. 1.3

p. 268; 119 Ia 362 consid. 4a p. 367; Tschannen, op. cit., N.15-24 ad art. 9 LAT; Waldmann/Hänni, op. cit., N. 7-14 ad art. 9 LAT). Le plan directeur cantonal n'a pas pour seul effet de décrire un état existant; il a aussi pour fonction d'impulser et de diriger les procédures de planification ultérieures. Selon l'art. 11 LAT, les plans directeurs cantonaux sont soumis au Conseil fédéral (al. 1), dont l'approbation leur confère force obligatoire pour les autorités de la Confédération et des cantons voisins (al. 2). c) Aux termes de l'art. 25 LATC, les plans directeurs ont pour but d'assurer un aménagement continu et cohérent du territoire (al. 1); ils fixent dans les grandes lignes les objectifs à atteindre, compte tenu du développement souhaité et des besoins individuels et collectifs (al. 2); ils indiquent la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur le territoire (al. 3); ils fixent le programme des priorités et les mesures à prendre pour son exécution (al. 4). Le plan directeur cantonal détermine les objectifs généraux d'aménagement d'intérêt cantonal en vue d'utiliser rationnellement le sol, de répartir judicieusement les activités et de sauvegarder la nature et le paysage (art. 33 LATC). Adopté par le Grand Conseil (art. 8 LATC), le plan directeur cantonal est soumis à l'approbation du Conseil fédéral (art. 29 LATC). Selon l'art. 31 LATC, le plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral lie toutes les autorités (al. 1); les autres plans directeurs approuvés par le Conseil d'Etat sont des plans d'intention servant de référence et d'instrument de travail pour les autorités cantonales et communales (al. 2). Quant aux plans d'affectation, ils règlent l'affectation, la mesure de l'utilisation et les conditions de construction dans les diverses zones qu'ils définissent; ils sont élaborés sur la base des plans directeurs (art. 43 al. 1 LATC). d) Depuis son entrée en vigueur le 1er août 2008, le Plan directeur cantonal (PDCn) a fait l'objet de diverses mises à jour. Le Conseil d'Etat a notamment adopté une deuxième adaptation du PDCn entrée en vigueur le 15 juin 2012 (ci-après: PDCn état 2012). L'un des objectifs principaux du PDCn est de remédier au problème de l'étalement urbain, contraire au développement durable, par le biais du développement judicieux des centres, qui passe notamment par la densification des

zones à bâtir (PDCn état 2012; Stratégie A, Ligne d'action A1, p. 47 à 49). La mesure A11 " Légalisation des zones à bâtir" (p. 51) prévoit ce qui suit: " Les communes justifient le dimensionnement de la zone à bâtir par des critères quantitatifs et qualitatifs dans le cadre du rapport rédigé en vertu de l'article 47 de l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT). Les communes effectuent l'analyse des besoins et des demandes réelles en zones à bâtir pour les 15 prochaines années. Cette analyse est fondée sur une évaluation multicritères. Le Canton recommande un ensemble non exhaustif de critères à l'attention des communes. Sur la base de cette analyse, les communes définissent les objectifs d'accueil de nouveaux habitants. Le Canton vérifie qu'en dehors des centres, le taux de croissance estimé par la commune pour les 15 années suivant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal ne dépasse pas le taux cantonal des 15 années précédant son entrée en vigueur. Une marge d'appréciation est définie au regard d'un ou de plusieurs des critères suivants: - un projet intercommunal d'aménagement du territoire; - une offre de qualité réelle ou programmée en transports publics et/ou en mobilité douce; - l'aménagement ou la construction d'équipements collectifs d'intérêt régional conformes aux planifications régionales; - d'autres circonstances exceptionnelles, qui peuvent justifier un taux de croissance supérieur au taux de croissance cantonal des 15 années précédant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal (...) ". Selon le Guide d'application des mesures A11 et A12 (p. 10-11), validé par le Conseil d'Etat le 26 janvier 2011, la mesure A11 prescrit le réexamen par les communes de leur zone à bâtir pour vérifier si elles sont conformes au PDCn. D'ici au 31 juillet 2018, chaque commune devra notamment vérifier que sa capacité de développement est à la mesure de ses besoins (croissance démographique) programmée d'ici 2023 ou sinon, adapter sa zone à bâtir (par extension ou réduction). S'agissant d'une commune comme Coinsins (hors des centres), la croissance démographique à 15 ans ne doit pas dépasser le rythme cantonal des 15 ans précédant le PDCn, soit 15 % à l'horizon 2023. La croissance démographique programmée pour 2023 est au maximum 15% de la population résidente permanente au 31 décembre 2008; ainsi le besoin de croissance maximum entre 2008 et 2023 est égal à 15% de la population communale en 2008.

E. 2

En l'occurrence, il résulte des pièces du dossier que la population résidente permanente à Coinsins s'élevait au 31 décembre 2008 à 390 habitants. Ainsi la croissance maximum de la population communale admise par le PDCn jusqu'à 2023 est de 59 habitants (15% de 390). La population à l'horizon de 2023 ne devra donc pas dépasser 449 habitants (390 + 59). Or, il ressort du rapport au sens de l'art. 47 OAT que l'ensemble du projet est destiné à l'habitat avec une capacité maximum de 56 appartements, ce qui pourrait générer environ 150 habitants supplémentaires. Cela représente un taux de croissance de la population de l'ordre de 35 à 40 %, qui est supérieur à la limite de 15% imposée par le PDCn. Le projet de plan de quartier "En Palaz" est à l'évidence incompatible avec le PDCn; il créerait une surcapacité d'accueil par rapport aux besoins de la commune, d'autant plus que les réserves de terrains à bâtir sont, d'après la commune, largement suffisantes pour faire face à la croissance démographique admissible au cours de ces prochaines années. D'après une estimation des réserves en zone à bâtir de la Commune de Coinsins établie par le SDT, la capacité de développement résidentiel de la zone à bâtir est de 178 habitants, si bien que la surcapacité d'accueil par rapport aux besoins est estimée à 120 habitants (178 – 59). C'est donc à juste titre que l'autorité intimée a renoncé à mener à bien la procédure de légalisation du plan de quartier "En Palaz" manifestement vouée à l'échec.

E. 3

Le recourant considère que les parcelles n os 111 et 268, bien que classées dans les secteurs de la ZOV à occuper par plan spécial, appartiennent déjà à la zone constructible; en d'autres termes, l'adoption du plan de quartier "En Palaz" n'impliquerait pas la création de nouvelles surfaces colloquées en zone constructible, mais simplement la définition des caractéristiques des bâtiments dans un zone déjà constructible. Il est vrai qu'il y a lieu de traiter les zones à occuper par plan de quartier comme zone à bâtir (cf. AC.2010.0298 du 15 mai 2012 consid. 3 et les références citées), lorsque les conditions de l'art. 15 let. a et b LAT sont réunies, ce qui n'est cependant manifestement pas le cas en l'espèce. a) En effet, la notion de "terrains déjà largement bâtis" de l'art. 15 let. a LAT doit être comprise de manière étroite. Elle ne s'applique pas à n'importe quel groupe de constructions; il faut que l'on soit en présence d'un milieu bâti, qui présente les caractéristiques d'une "agglomération", avec les infrastructures habituelles ("Siedlungsstruktur"). Les critères à prendre en compte sont notamment le caractère compact de l'ensemble construit, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir ou l'infrastructure publique. Il convient de faire une distinction entre les notions de "brèche ou d'espace vide dans le tissu bâti" et de "surface non bâtie plus étendue à l'intérieur du milieu bâti" parmi lesquelles il faut compter les espaces verts destinés à aérer l'espace bâti; dans ce dernier cas de figure, les terrains n'appartiennent pas au territoire déjà largement bâti. Plus la brèche dans le tissu bâti est étendue, moins le contexte environnant prend de l'importance (ATF 132 II 218 consid. 4.1 p. 223; 121 II 417 consid. 5a p. 424; 116 Ia 197 consid. 2b p. 201; 113 Ia 444 consid. 4d/da p. 451 et les arrêts cités). En l'occurrence, il résulte du dossier et en particulier du rapport de l'art. 47 OAT que les terrains (d'une surface de plus de 9'000 m2) compris dans le périmètre du plan de quartier "En Palaz" ne sauraient être considérés comme un territoire largement bâti, compte tenu de leur localisation. b) Par ailleurs, les terrains inclus dans le périmètre du plan de quartier "En Palaz" ne sauraient être considérés comme faisant partie de la zone à bâtir au sens de l'art. 15 let. b LAT prévoyant que les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps. Le dimensionnement de la zone à bâtir doit tenir compte des intérêts privés, dans le cadre d'une évaluation d'ensemble. Une demande privée de terrains à bâtir n'est pas déterminante, notamment lorsque celle-ci ne s'est pas concrétisée dans un passé récent. Il importe d'épuiser d'abord les réserves existantes, avant de créer de nouvelles zones à bâtir; cela s'impose d'autant plus lorsqu'une densification est réalisable (ATF 136 II 204 consid. 6.2-6.2.2 p. 207/208). La loi exige que les zones à bâtir surdimensionnées soient réduites (ATF 136 II 204 consid. 7 p. 211/212). Le besoin de terrains constructibles pour les quinze années suivant l'adoption du plan d'affectation n'est pas le seul critère déterminant; la délimitation de la zone à bâtir doit se faire au regard de tous les éléments décisifs, du point de vue de l'aménagement du territoire (ATF 136 II 204 consid. 7.1 p. 212; arrêt AC.2007.0237 du 9 janvier 2008, consid. 2b). Lorsque la zone existante est trop grande, seuls de motifs impérieux – régionaux ou supra régionaux - peuvent autoriser une extension supplémentaire (ATF 136 II 204 consid. 7.1 p. 212). En l'espèce, comme on vient de le voir, la zone à bâtir est déjà surdimensionnée et devra dès lors probablement être réduite d'ici au 31 juillet 2018. En effet, la mesure A12 "Zones à bâtir manifestement surdimensionnées" incite les communes dont les réserves dépassent au moins deux fois les besoins pour les 15 années suivant l'entrée en vigueur le PDCn à réduire leur zone à bâtir. Le dimensionnement de la zone à bâtir s'effectue par le déclassement de terrains inappropriés à la construction ou

inemployés durablement pour l'habitation. Les communes dont les réserves sont manifestement surdimensionnées ont jusqu'au 31 juillet 2018 pour modifier leur zone à bâtir (cf. Guide d'application des mesures A11 et A12, p. 5). c) Ainsi, le secteur de la ZOV à occuper par plan spécial, dans lequel sont classées les parcelles litigieuses, n'est pas assimilable à la zone à bâtir, mais plutôt à la zone intermédiaire. L'art. 18 al. 2 LAT permet en effet aux cantons de réglementer le territoire sans affectation spéciale, aussi appelée zone de réserve ou zone intermédiaire, ou encore zone de deuxième étape; il s'agit de territoires qui n'appartiennent ni à l'une des trois zones primaires (à bâtir, agricole et à protéger) ni à une autre zone. L'art. 51 LATC précise que les zones intermédiaires comprennent les terrains dont la destination sera définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier (al. 1) et qu'elles sont inconstructibles (al. 2). Ces espaces n'étant pas constructibles, toute construction ou installation nécessite une décision exceptionnelle au sens des art. 24 ss LAT (cf. AC.2005.0033 du 11 août 2006, cité in RDAF 2007 I 2007, p. 113; AC.2010.0326 du 20 octobre 2011 consid. 7; AC.2009.0085 du 30 avril 2012 consid. 1; AC.2009.0018 du 27 décembre 2011; voir aussi ATF 132 II 401 consid. 2.2.1).

E. 4

Enfin, le recourant invoque la protection de sa bonne foi. Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 131 II 627 consid. 6.1; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125; 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités). Or, le recourant n'a reçu aucune assurance de la part de l'autorité intimée, soit la Municipalité de Coinsins, que la procédure d'adoption du Plan de quartier litigieux serait menée à terme quoi qu'il arrive. Le recourant laisse entendre que le SAT (SDT) lui aurait donné l'assurance que le projet de plan de quartier était conforme au PDCn. Au contraire, il ressort des pièces du dossier que le SAT a dès le début du processus attiré l'attention du recourant sur le fait que le projet de plan de quartier aurait pour conséquences négatives une augmentation importante et rapide de la population communale (cf. courrier du SAT du 5 décembre 2006). Dans son rapport d'examen préalable du 5 octobre 2007, le SDT a rappelé que le projet ne répondait pas à toutes les exigences du PDCn alors en voie d'adoption (voir également courrier du 29 novembre 2007 du SDT). Du reste, le SDT a refusé d'approuver le rapport de conformité de l'art. 47 OAT qui comportait de nombreuses lacunes et demandé que celui-ci soit complété. On aurait pu imaginer que la Commune de Coinsins passe outre à l'avis négatif du SDT et qu'elle poursuive la procédure en soumettant le projet de plan de quartier "En Palaz" à enquête publique, puis au conseil général ou communal; mais, dans ce cas, elle se serait exposée à un refus d'approbation par le département compétent susceptible de recours à la Cour de céans. Quoi qu'il en soit, même si le recourant avait reçu une promesse à cet égard, il ne pourrait pas exiger la poursuite d'une procédure de légalisation d'un plan de quartier manifestement contraire au PDCn. En effet, l'intérêt public à ce que les objectifs majeurs de l'aménagement du territoire soient concrétisés (art. 1 et 3 LAT) devrait de toute manière l'emporter sur l'intérêt privé d'un particulier à la protection de la bonne foi (cf. ATF 101 Ia 328 consid. 6c).

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours aux frais de son auteur, qui n'a pas droit à des dépens (art. 49 al. 1, 55, 91 et 99 LPA-VD).

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