

VD_OMNI AC.2016.0420 vom 6. Juni 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-06-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2016.0420

FR: VD_OMNI AC.2016.0420 du 6 juin 2017

IT: VD_OMNI AC.2016.0420 del 6 giugno 2017

Regeste

A. _____ /Département du territoire et de l'environnement (DTE), Municipalité de St-Oyens | Recours dirigé contre l'instauration d'une zone réservée cantonale sur la parcelle où l'autorité cantonale a fait opposition durant l'enquête sur un projet de construction. La conclusion tendant à la levée de cette opposition (la constructrice conteste le respect du délai légal) est irrecevable car la présente procédure concerne non pas la délivrance du permis de construire sollicité (la municipalité a suspendu la procédure y relative), mais l'adoption d'une zone réservée sur la parcelle concernée.

Erwägungen

E. 1

Le SDT a formé une opposition du 14 mars 2016 contre le projet de construction de la recourante sur la parcelle 369. La recourante conteste que le délai de trois mois de l'art. 134 let. a LATC pour mettre à l'enquête publique une zone réservée ait été respecté. L'une des conclusions de son recours tend à ce que l'opposition du 14 mars 2016 du SDT soit levée. Cette conclusion sort de l'objet du litige car la présente procédure concerne non pas la délivrance du permis de construire sollicité (la municipalité a suspendu la procédure y relative), mais l'adoption d'une zone réservée sur la parcelle 369. La conclusion tendant à la levée de l'opposition du 14 mars 2016 est donc irrecevable. Il y a lieu d'examiner le bien-fondé de la décision du DTE qui approuve préalablement l'instauration d'une zone réservée sur la parcelle 369.

E. 2

La procédure est réglée au chapitre IV ci-dessous." b) Selon la jurisprudence (rappelée par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt CCST.2014.0001 du 3 juillet 2014: v. ég. AC.2013.421 du 26 avril 2016), l'instauration d'une zone réservée suppose réunies trois conditions matérielles, soit une intention de modifier la planification, une délimitation exacte des territoires concernés et le respect du principe de la proportionnalité: la délimitation des zones concernées ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire au maintien d'une situation en vue de la nouvelle planification (ATF 138 I 131 consid. 6.2). Dans le périmètre de la zone réservée, on peut interdire toute construction nouvelle, voire toute transformation – si le principe de la proportionnalité est respecté –, ou bien n'autoriser que celles qui ne menacent pas le futur plan d'aménagement (cf. Piermarco Zen-Ruffinen / Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n° 460 p. 201/202). En raison de l'importance de la restriction de la propriété que peut représenter l'instauration d'une zone réserv., le principe de la proportionnalité (cf. art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999; Cst; RS 101) exige que cette mesure provisionnelle ne soit prescrite que pour des périmètres délimités précisément, dans lesquels une adaptation du plan d'affectation se justifie; d'un point de vue

spatial, elle ne doit pas aller au-delà du "territoire exactement délimité" pour lequel elle est nécessaire (cf. Alexander Ruch, Commentaire LAT, Zurich 1999, art. 27 N. 31; Bernhard Waldmann / Peter Hänni, Handkommentar RPG, Berne 2006, art. 27 N. 21). Même si chaque révision du plan a des conséquences sur l'affectation des autres parties du territoire communal, il n'est en principe pas admissible d'étendre les effets de la mesure provisionnelle à toute la commune (cf. Manuel Bianchi, La révision du plan d'affectation communal, thèse Lausanne 1990, p. 189). Du point de vue temporel, la limitation à cinq ans de la durée de la zone réservée lie les cantons, qui ne peuvent prévoir par une règle générale une autre durée initiale (Ruch, op. cit., art. 27 N. 55). Les cantons peuvent permettre une prolongation de la durée de cinq ans, ce qu'a fait le droit vaudois (art. 46 al. 1 LATC, possibilité d'accorder une prolongation de trois ans au maximum). Il faut que la nécessité d'une prolongation soit démontrée dans chaque cas concret, et il ne serait pas admissible de fixer d'emblée à plus de cinq ans la durée d'une zone réservée, en faisant préventivement usage de la possibilité de prolonger. Au demeurant, il doit être mis fin à la zone réservée même avant l'échéance des cinq ans de l'art. 27 al. 2 LAT, si la mesure provisionnelle n'est plus nécessaire (cf. Ruch, op. cit., art. 27 N. 57; Waldmann/Hänni, op. cit., art. 27 N. 22).

E. 3

a) En audience, l'autorité communale a fait valoir que les conditions pour établir une zone réservée ne seraient pas remplies en l'espèce puisque, selon l'art. 27 LAT, la condition première pour justifier une zone réservée est que l'autorité compétente pour planifier soit en train de réviser sa planification. Or, l'autorité compétente pour planifier est en l'espèce la commune, et non le canton. Le DTE n'aurait pas la compétence d'établir une zone réservée.

b) L'art. 27 al. 1 LAT prévoit que 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. Selon la disposition cantonale de l'art. 46 al. 1 LATC, la commune ou l'Etat peuvent établir une zone réservée, à titre provisoire, lorsque la sauvegarde des buts et des principes régissant l'aménagement du territoire l'exige. Le texte légal cantonal envisage donc expressément une compétence concurrente du canton ou de la commune. L'exposé des motifs du Conseil d'Etat relatif à l'art. 46 LATC (art. 45 du projet) indique que l'Etat peut établir, en lieu et place d'une commune et aux frais de celle-ci, les plans d'affectation qu'elle n'établirait pas ou ne modifierait pas alors que la loi lui en impose l'obligation, ou encore adopter à titre provisoire une zone réservée lorsque les objectifs de l'aménagement du territoire l'exigent (Bulletin du Grand Conseil, séance du 13 novembre 1985, pages 366). Le rapport de la commission parlementaire souligne que si l'Etat peut imposer un plan d'affectation cantonal à une commune, il s'agit de l'ultima ratio, l'Etat ayant la possibilité d'adopter à titre provisoire une zone réservée qui gèle le territoire considéré; l'adoption d'une zone réservée est ainsi un moyen coercitif beaucoup moins violent à caractère provisoire, l'autorité cantonale et l'autorité communale pouvant mettre à profit ce délai pour résoudre les problèmes existants et mettre sur pied un plan d'affectation communal satisfaisant (BGC précité, p. 473 s.). Il en résulte que le législateur cantonal a expressément envisagé l'instauration d'une zone réservée par l'autorité cantonale comme moyen d'amener une commune à modifier son plan d'affectation. C'est donc en vain que l'autorité communale conteste la compétence de l'autorité cantonale d'imposer en l'espèce une zone réservée.

E. 4

Pour l'instauration d'une zone réservée cantonale ou communale, l'art. 46 al. 2 LATC prévoit que la procédure est réglée au chapitre IV de la LATC, ce qui signifie que la procédure est la même que pour l'établissement des plans d'affectation. La LAT impose au droit cantonal certaines exigences en matière de protection juridique. Une autorité cantonale de recours au moins doit disposer d'un libre pouvoir d'examen (art. 33 al. 3 let. b LAT). Il n'est pas indispensable que l'autorité dont parle l'art. 33 al. 3 let. b LAT soit une autorité judiciaire; il peut s'agir d'un département de l'administration ou du gouvernement cantonal, statuant sur opposition (ATF 131 II 81 consid. 6.6 p. 96; 127 II 238 consid. 3b/bb p. 242/243), pour autant que cette autorité soit indépendante de celle qui adopte le plan (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa, bb p. 242/243). Le libre pouvoir d'examen dont parle l'art. 33 al. 3 let. b LAT ne se réduit pas à la constatation des faits et de l'application du droit; il comprend aussi le contrôle de l'opportunité du plan, qui permet à l'autorité d'opter pour une autre solution équivalente qu'elle juge préférable, et cela quand bien même la solution qui lui est soumise est conforme au droit (ATF 131 II 81 consid. 6.6 p. 96/97; 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242; 1C_417/2009 du 21 janvier 2010 consid. 2.3). Cela ne signifie pas pour autant que l'autorité cantonale investie du contrôle de l'opportunité agisse comme autorité supérieure de planification ou de surveillance (ATF 131 II 81 consid. 6.6 p. 97). Elle vérifie que l'autorité qui a adopté le plan n'a pas abusé ou mésusé de son pouvoir d'appréciation. Elle s'impose une certaine retenue, s'agissant des circonstances locales ou des questions de pure appréciation (cf. art. 2 al. 3 LAT; ATF 131 II 81 consid. 6.6 p. 97). Une mesure de planification doit être maintenue lorsqu'elle se révèle appropriée à la situation de fait; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution, même tout aussi appropriée (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242). Comme le rappelle l'arrêt AC.2013.0047 du 7 février 2014 (consid. 1d), en matière de plans d'affectation cantonaux, le pouvoir d'examen du Tribunal cantonal est limité à la légalité, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (v. ég. art. 98 LPA-VD, par opposition à l'art. 76 LPA-VD); dans ce cadre, le Tribunal doit examiner si l'autorité de planification a pesé correctement les intérêts en présence et respecté les principes généraux de la planification (cf. art. 2 et 3 OAT). Le rôle du Tribunal ne se confond pas avec celui du DTE, qui doit disposer dans l'accomplissement de sa tâche d'une liberté d'appréciation (cf. art. 2 al. 3 LAT). Cela signifie qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée (cf. consid. 1d ci-dessus). Contrairement à ce qui prévaut en matière de plans d'affectation communaux (arrêts AC.2010.0154 du 31 octobre 2011, consid. 2; AC.2008.0271 du 3 décembre 2009, consid. 2), le pouvoir d'examen du Tribunal cantonal n'inclut pas le contrôle de l'opportunité des plans d'affectation cantonaux, pouvoir réservé au DTE (arrêts AC.2009.0144 du 5 octobre 2010, consid. 2; AC.2007.0132 du 10 décembre 2008, consid. 3a; AC.2007.0203 du 14 septembre 2007, consid. 1). Ainsi, lorsqu'est en cause l'instauration d'une zone réservée cantonale, le pouvoir d'examen du Tribunal cantonal est limité à la légalité, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation.

E. 5

À l'appui de sa décision d'instaurer une zone réservée sur la parcelle 369, le DTE invoque le surdimensionnement de la zone à bâtir communale. a) L'art. 75 al. 1 Cst prévoit que la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. L'art. 1^{er} al. 1 LAT précise que la Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer 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. 1 al.

2 LAT définit les buts de l'aménagement du territoire. Cette disposition, dans sa nouvelle teneur entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, précise que les autorités chargées de l'aménagement du territoire soutiennent les efforts entrepris aux fins, notamment: d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée (let. a bis); de créer un milieu bâti compact (let. b). L'art. 3 LAT prescrit les principes d'aménagement, parmi lesquels il convient notamment de préserver le paysage (art. 3 al. 2) et d'aménager les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice d'activités économiques selon les besoins de la population tout en limitant leur étendue (art. 3 al. 3 LAT). L'art. 15 LAT, dans sa teneur en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014, dispose ce qui suit: "Art. 15 Zones à bâtir 1 Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. 2 Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. 3 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. (...)" b) Le PDCn, entré en vigueur le 1^{er} août 2008, a fait l'objet de diverses mises à jour (une troisième adaptation est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016). L'un des objectifs principaux du PDCn est – avant même la modification dont la LAT a fait l'objet dès le 1^{er} mai 2014 - 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 2012; Stratégie A, Ligne d'action A1, p. 47 à 49). La mesure A12 "Zones à bâtir manifestement surdimensionnées" (PDCn 2016, p. 54) prévoit ce qui suit: "Le Canton incite les communes dont les réserves dépassent au moins deux fois les besoins pour les 15 années suivant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal à réviser leur Plan général d'affectation (PGA). La définition des besoins se fait au sens des alinéas 2 et 3 de la mesure A11. Les autorités initient les éventuelles démarches foncières appropriées, notamment la péréquation, en adaptant le dimensionnement de leurs zones à bâtir aux besoins prévisibles et à leur capacité de financement des équipements correspondants. Le redimensionnement des zones à bâtir s'effectue: 1. par le déclassement des terrains menacés par des dangers ou exposés à des nuisances graves pour la population, l'environnement ou les biens de valeur; 2. par le déclassement des terrains réservés à d'autres usages (ex. zones de détente ou de verdure); 3. par le déclassement des terrains: ■ non équipés; ■ non construits depuis plus de 15 ans; ■ qui ne font pas l'objet d'un projet à court terme; ■ situés loin des dessertes en transports publics; ■ situés loin des centres bâtis. Il est renoncé à un redimensionnement lorsque celui-ci est de faible importance et entraînerait des frais disproportionnés pour la commune. L'optimisation des réserves s'effectue par la procédure habituelle de révision du plan général d'affectation par les communes. Les communes disposent de dix ans pour mener cette procédure, sauf celles qui ont révisé leur plan général d'affectation sur la base des Lignes directrices 2002, qui disposent d'un délai de 15 ans." La mesure A11 du Plan directeur cantonal (Adaptation 3, en vigueur au 1^{er} janvier 2016) prévoit notamment 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'art. 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. [...] c) En l'espèce, le SDT a établi en automne 2014 un formulaire de synthèse intitulé "Bilan du dimensionnement de la zone à bâtir" dont il ressort que dans la commune de Saint-Oyens, la surfaces des zones à bâtir serait 5.51 fois supérieure à ce qu'elle devrait être conformément à la mesure A11 PDCn. La municipalité conteste le bilan des réserves établi par le SDT au motif qu'il est surévalué. Elle fait valoir que, selon la jurisprudence, l'occupation du sol se répartit non pas sur quinze ans mais sur 45 ans et que, par conséquent, il faudrait, si l'on veut prendre en compte les quinze prochaines années, diviser par trois la totalité des réserves légalisées. Elle estime que la manière dont le SDT prend en compte le potentiel constructible est trop théorique, s'agissant de la façon de calculer le potentiel de densification des parcelles déjà partiellement bâties (cf. le procès-verbal de l'audience du 30 mars 2017). Enfin, elle soutient que, selon la mesure A11, ce sont les communes – et non le canton, qui met uniquement à disposition ses instruments informatifs et sa méthode - qui doivent calculer leur potentiel à bâtir dans les zones déjà légalisées. Il n'est pas nécessaire de déterminer la mesure exacte du surdimensionnement de la zone à bâtir de Saint-Oyens. En effet, pour examiner la légalité de la zone réservée, il suffit de constater que ce surdimensionnement n'est pas contesté dans son principe. La municipalité a présenté un projet de révision de son PGA au SDT en décembre 2016, dans le cadre duquel elle prévoit de dézoner 24'000 m² (selon les déclarations de ses représentants lors de l'audience du 30 mars 2017) de terrains constructibles. d) Dans ses déterminations du 18 mai 2107, le SDT relève que dans le projet de plan d'affectation que l'autorité communale a versé au dossier durant l'audience (document intitulé "propositions de modifications d'affectation"), la parcelle 369 est en dehors du périmètre d'urbanisation futur. C'est exact mais c'est probablement parce que l'auteur de ce document a répertorié la parcelle 369 (et la parcelle 365 évoquée en audience) dans une zone désignée comme "procédure de zone réservée à la CDAP". Il n'en reste pas moins que la commune a présenté elle-même à l'autorité cantonale un projet excluant la parcelle 369 de la zone à bâtir, comme cela résulte aussi de la "demande d'accord préliminaire" présentée au SDT en décembre 2016. Ce n'est que dans le dernier projet fourni après l'audience, intitulé "révision du plan général d'affectation", que la parcelle 369 se trouve à nouveau clairement à l'intérieur du périmètre du territoire urbanisé. Cela suffit pour montrer que le sort de cette parcelle dans la zone à bâtir n'est pas d'emblée acquis, ne serait-ce qu'en raison de sa situation en bordure immédiate de la zone agricole.

E. 6

Pour justifier l'instauration de la zone réservée, la décision attaquée retient que la parcelle 369 est située à l'extrémité Est du village où la zone construite de la partie nord forme une sorte de rectangle dont les limites Sud passent au Nord de la parcelle 369, celle-ci apparaissant comme une étrange avancée de la zone à bâtir dans la zone agricole. La recourante fait valoir que sa parcelle ne remplit aucun des critères de déclassement évoqués dans une lettre circulaire de la municipalité adressée au propriétaire de terrains en zone à construire. Elle invoque plusieurs projets de construction qui n'ont suscité aucune intervention du SDT. Ce dernier s'est déterminé en relevant que plusieurs des projets invoqués se trouvent en zone agricole, que deux autres concernent des parcelles déjà entourées de constructions existantes sur trois côtés et que pour ce qui concerne la parcelle 365, il a précisément formé opposition au projet de construction, avec mise à l'enquête d'une zone réservée également. Quant à la parcelle 40 contiguë, il expose qu'elle comprenait déjà

un bâtiment ECA 200, de sorte que le projet en cours de réalisation constitue une construction de remplacement et que, conformément à sa pratique constante, il ne conteste pas la présence d'une nouvelle construction ayant un accès direct sur la route, mais pas sur les fonds situés au-delà: la parcelle 369 n'a pas d'accès direct sur le chemin des Placettes et elle est séparée de celui-ci par un bâtiment préexistant. En audience, l'autorité intimée a précisé qu'elle tient compte de nombreux critères, notamment de la zone densément bâtie, de la proximité du centre du village et d'une éventuelle limite naturelle des constructions. Il est vrai, comme l'autorité communale a tenté de le démontrer en juxtaposant les plans de situation respectifs du projet de la recourante et du projet autorisé sur la parcelle 40 contiguë, que ce dernier projet, en raison de la place qu'occupe le vaste parking qui le sépare du chemin des Placettes, est implanté dans la moitié sud de la parcelle 40, si bien qu'il est presque aussi éloigné du domaine public que celui de la recourante. On peut hésiter aussi à considérer sans réserve qu'un bâtiment de six logements et de plus de 300 m² au sol soit admis comme une construction de remplacement d'un pavillon en bois de 23 m². Il est vrai en revanche que la parcelle 369, certes plus proche du centre du village, n'a pas d'accès direct sur le chemin des Placettes, même si elle jouxte le domaine public de l'étroit chemin de Belle-Fontaine. La proximité des équipements (dont toutes les parcelles constructibles sont censées être dotées selon l'art. 19 LAT) n'est pas déterminante. Tout bien considéré, et indépendamment du sort favorable qui a été réservé au projet de la parcelle 40, on ne peut pas voir un abus du pouvoir d'appréciation dans la décision de l'autorité cantonale d'imposer une zone réservée sur la parcelle 369, dont on ne peut exclure en l'état qu'elle doive être exclue de la zone à bâtir au terme de la procédure tendant au redimensionnement de celle-ci.

E. 7

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et au maintien de la décision attaquée. Vu le sort de la cause, les frais sont mis à la charge de la recourante. Il n'est pas alloué de dépens au SDT, qui n'y a pas droit (art. 56 al. 3 LPA-VD), ni à la commune, qui a conclu à l'admission du recours.

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