

VD_OMNI AC.2017.0364 vom 25. September 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-09-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2017.0364

FR: VD_OMNI AC.2017.0364 du 25 septembre 2019

IT: VD_OMNI AC.2017.0364 del 25 settembre 2019

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____ /Département du territoire et de l'environnement (DTE) | Recours contre la décision du DTE approuvant un plan cantonal d'affectation créant une zone réservée sur une parcelle. - Dans son principe, la zone réservée litigieuse limitée à une parcelle répond à un intérêt public prépondérant et respecte le principe de la proportionnalité, dès lors qu'elle est située en limite du territoire urbanisé (consid. 2 et 3). - Pas de violation de l'autonomie communale: tant les art. 46 al. 1 aLATC que 46 LATC instituent en quelque sorte une compétence concurrente entre le canton et la commune concernée pour instaurer une zone réservée afin de ne pas compromettre la planification communale; ce domaine ne ressortit par conséquent pas au seul droit communal qui, dans cette mesure, ne peut être qualifié d'autonome. L'art. 46 LATC constitue à lui seul une base légale suffisante pour autoriser le département à établir une zone réservée cantonale sur une parcelle lorsqu'une commune, comme c'est le cas en l'espèce, refuse de le faire alors qu'elle y est tenue pour ne pas compromettre la révision du PGA (consid. 4). Recours rejetés.

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée par laquelle le DTE a approuvé une zone réservée cantonale peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal (art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). Les recourants A. _____ et B. _____ (ci-après; recourants 1 et 2), en tant que propriétaires du terrain concerné et auteurs d'une opposition levée au terme de la procédure devant l'autorité précédente, ont manifestement qualité pour recourir au sens de l'art. 75 LPA-VD. Quant à la Commune de Marchissy (ci-après: recourante 3), en tant qu'elle dénonce une violation de l'autonomie dont elle bénéficie en matière d'aménagement communal du territoire, elle a également qualité pour agir. Pour les surplus, les deux recours ont été déposés en temps utile (art. 95 LPA-VD) et ils respectent les exigences légales de motivation (art. 76, 77 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Par conséquent, il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites.

E. 3

a) En l'espèce, les recourants ne pouvaient ignorer que depuis le "Bilan des réserves à bâtir" approuvé par la municipalité le 16 mars 2015, les zones à bâtir de la commune de Marchissy étaient surdimensionnées et qu'elles devaient en conséquence être réduites dans le cadre d'une révision du plan général d'affectation (PGA). Pour le surplus, il ressort du PDCn que la commune de Marchissy est considérée comme un village hors centre. D'après la décision attaquée, "selon la mesure A11, les possibilités de développement accordées

entre 2014 et 2036 s'élèvent à 73 habitants ($444 \text{ habitants en } 2014 \times 0.75\% \times 22 \text{ années}$). Cela étant, le potentiel d'accueil en habitants de la Commune de Marchissy est de 130 au 31 décembre 2013, selon le mode de calcul appliqué par le Département cantonal. En sachant qu'entre 2013 et 2014, la croissance est de 6 habitants, le potentiel d'accueil peut être estimé à 124 habitants au 31 décembre 2014. Il en résulte un surdimensionnement de 51 habitants" ($124 - 73$). Les recourants ne contestent pas sérieusement que la commune est tenue de modifier son plan général d'affectation (PGA) afin de répondre aux exigences du nouvel art. 15 LAT entré en vigueur le 1er mai 2014, démarche qui devrait notamment se concrétiser par une réduction des zones à bâtir. D'ailleurs, le 12 mars 2018, le Conseil général de Marchissy a décidé d'autoriser les études liées à la révision du PGA afin d'adapter le dimensionnement de la zone à bâtir. Compte tenu du surdimensionnement de la zone à bâtir, il faut ainsi constater que la création d'une zone réservée est justifiée de manière à ne pas rendre plus difficiles, voire impossibles, de futurs déclassements ou réaffectations et à garantir le redimensionnement de la zone à bâtir dans le cadre de la révision du PGA. Certes, au moment où le DTE a approuvé la zone réservée cantonale (septembre 2017), les autorités communales de Marchissy n'avaient pas l'intention de modifier le PGA, alors même qu'elles y étaient tenues. On doit toutefois admettre que désormais l'intention de modifier le PGA paraît suffisamment concrète pour justifier l'instauration d'une zone réservée, puisque la commune s'est entre-temps décidée à entamer des démarches en vue de la révision du PGA. Peu importe que la commune n'ait pas eu la volonté de dézoner la parcelle n° 336 ni d'y instaurer une zone réservée communale en 2017. C'est précisément pour ces motifs que le DTE a décidé d'y créer une zone réservée cantonale afin d'éviter que de nouvelles constructions y soient érigées, qui auraient été susceptibles de rendre plus difficile voire impossible le dézoning. Limitée à une parcelle, la zone réservée remplit l'exigence en relation à la délimitation exacte du territoire concerné. b) Pour ce qui est du principe de la proportionnalité, il convient d'examiner si le choix de l'emplacement de la zone réservée litigieuse est adéquat. Les recourants A. _____ et consort relèvent que la parcelle n° 336 serait "située au coeur même d'une zone d'habitation, dans la zone de village" et à moins de 300 mètres de l'arrêt de bus avec une fréquence toutes les demi-heures. "La collocation de cette parcelle en zone agricole irait à l'encontre de la LAT révisée qui vise à densifier le milieu d'un centre bâti. Cette mesure tend au contraire à morceler le territoire". Or, tel n'est pas le cas. La parcelle n° 336 de 2'468 m², libre de toute construction, n'est pas située au coeur d'une zone d'habitation, seule une partie de sa surface étant d'ailleurs située en zone du village. En effet, elle est classée à cheval sur la zone de faible densité (dans sa partie ouest) et la zone du village (dans sa partie est). Comme cela ressort du guichet cartographique cantonal (www.geo.vd.ch), elle est en bordure de la zone agricole (parcelle n° 11); pour le reste, elle jouxte à l'ouest la parcelle bâtie n° 208 colloquée en zone de faible densité, au nord la parcelle bâtie n° 9 située à cheval sur la zone de faible densité et la zone du village et à l'est la parcelle bâtie n° 214 affectée à la zone du village. Du moins dans sa partie ouest, la parcelle n° 336 ne se trouve pas au centre du village de Marchissy, mais dans un secteur où les constructions sont dispersées, soit dans une zone d'habitation de très faible densité. Comme le relève à juste titre l'autorité intimée, la parcelle n° 336 est située en périphérie de la commune, soit à l'extérieur du territoire urbanisé, en continuité de champs cultivés. Par territoire urbanisé, il faut entendre un tissu urbain largement bâti. Même si l'on admettait que la partie Est de la parcelle n° 336 devrait être rattachée au périmètre centre du village de Marchissy, tel n'est pas le cas de sa partie Ouest. Dans ces conditions, le fait que la parcelle en question soit

équipée, qu'elle soit proche d'un arrêt de bus et qu'elle ne se prêterait pas à l'agriculture n'est pas déterminant, puisqu'il s'agit ici de donner aux autorités de planification la marge de manoeuvre nécessaire afin de procéder à une révision en profondeur du PGA. On ne saurait considérer d'emblée que la parcelle des recourants restera entièrement ou partiellement en zone à bâtir. En effet, même les parcelles équipées, voire comportant déjà des constructions, peuvent – ou au besoin doivent – être attribuées à une zone de non bâtir (cf. ATF 113 Ia 362 consid. 2b). Tout bien considéré, le choix de l'emplacement de la zone réservée apparaît judicieux sous l'angle du principe de la proportionnalité. La mesure instaurée rendant la parcelle n° 366 provisoirement inconstructible paraît ainsi apte et nécessaire à préserver la marge de manoeuvre des autorités communales dans le cadre de la révision du PGA. Comme le relève du reste le SDT, la parcelle n° 336 fait l'objet d'une zone réservée et non d'un changement d'affectation. Cette mesure conservatoire a pour but d'étudier de manière détaillée si un dézonage est nécessaire en tout ou partie en vue de la révision de la planification communale; cela ne préjuge pas de l'affectation définitive de cette parcelle. c) Il convient de souligner qu'il résulte de la nature de mesure provisionnelle de la zone réservée que celle-ci peut concerner des parcelles qui, à la fin du processus de planification, ne seront pas dézonées. Il n'est pas question de trancher au stade de la procédure relative à la zone réservée la question du redimensionnement définitif de la zone à bâtir, et des questions qui y sont liées. C'est ainsi prématurément que les recourants se prévalent – dans l'abstrait – du principe de l'égalité de traitement par rapport aux propriétaires d'autres communes – largement surdimensionnées – qui auraient obtenu des permis de construire sans qu'il n'y ait eu d'intervention de l'autorité cantonale. Tout au plus peut-on constater qu'il n'y aurait pas d'inégalité de traitement s'agissant des parcelles qui ont été construites avant le mandat de surveillance confié par le Conseil d'Etat au département (18 janvier 2016). C'est en effet un élément objectif qui peut expliquer pourquoi des mesures conservatoires ont été considérées comme nécessaires dans certains cas, et pas dans d'autres, survenus antérieurement. Quoi qu'il en soit, les recourants n'expliquent pas en quoi la situation des autres parcelles (non désignées) serait comparable avec celle de la parcelle n° 336, notamment en ce qui concerne leur situation par rapport au territoire urbanisé, leur équipement et leur environnement naturel. S'il était effectivement envisagé de dézoner la parcelle n° 336 dans le cadre de la révision du PGA, les recourants pourraient préciser leur grief tiré d'une inégalité de traitement au cours de la procédure menée à cette occasion. Au stade de la zone réservée, la question qui pourrait tout au plus se poser est celle de savoir si la zone réservée ne devrait pas couvrir aussi d'autres parcelles voisines afin d'être réellement efficace, mais cette question ne fait pas l'objet de la présente procédure. Les recourants laissent encore entendre que, contrairement aux dires du département, depuis le 18 janvier 2016, le SDT ne s'opposerait pas systématiquement à l'octroi de permis de construire dans les autres communes surdimensionnées. Ils requièrent la production en mains de la Cour de céans de la liste des oppositions formées par le SDT depuis le 18 janvier 2016 et la liste des zones réservées instaurées depuis cette date. Cette requête doit être rejetée, car les informations demandées ne sont pas pertinentes pour le sort du présent recours. Les mesures prises par l'autorité cantonale de planification dans d'autres situations, qui ne sont pas directement comparables (en ce qui concerne notamment la localisation des terrains par rapport au centre de la commune, l'importance des réserves de zones à bâtir, etc.), ne seraient pas propres à justifier le non établissement de la zone réservée cantonale sur la parcelle n° 336.

E. 4

La commune recourante voit une violation de son autonomie communale dans le fait que le DTE a instauré une zone réservée cantonale sur la parcelle litigieuse, alors même que la commune de Marchissy n'a pas l'obligation d'engager une procédure de révision de son PGA aussi longtemps que la 4^{ème} adaptation du Plan directeur cantonal n'a pas été approuvée par le Conseil fédéral. Or, cette 4^{ème} adaptation du PDCn a été entre-temps (31 janvier 2018) approuvée par le Conseil fédéral, si bien qu'il n'y a pas lieu d'examiner plus avant ce moyen. Les recourants A. _____ et consort soutiennent, quant à eux, que l'établissement d'une zone réservée au sens des art. 46 LATC et 27 LAT relève exclusivement de la compétence de la commune qui est seule à même de prendre les mesures provisionnelles adéquates en fonction de la révision de son plan d'affectation. Le DTE ne saurait donc se substituer aux communes en prenant, à leur place, de telles mesures provisionnelles dans le cadre de la révision de leur plan d'affectation, sauf à violer l'autonomie communale. a) Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 136 I 316 consid. 2.1.1 p. 317 et les arrêts cités). Il n'est pas nécessaire que la commune soit autonome pour l'ensemble de la tâche communale en cause; il suffit qu'elle soit autonome dans le domaine litigieux (ATF 133 I 128 consid. 3.1 p. 131; arrêts 1C_365/2010 du 18 janvier 2011 consid. 2, non publié in ATF 137 II 23, mais in Pra 2011 n° 60 p. 428; 1C_537/2009 du 8 juillet 2010 consid. 1).

Lorsqu'elle est reconnue autonome dans un domaine spécifique, une commune peut dénoncer tant les excès de compétence d'une autorité cantonale de recours que la violation par celle-ci des règles du droit fédéral, cantonal ou communal qui régissent la matière (ATF 128 I 3 consid. 2b p. 9 et l'arrêt cité). En droit cantonal vaudois, les communes jouissent d'une autonomie maintes fois reconnue lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire, et lorsqu'elles appliquent le droit des constructions (art. 139 al. 1 let. d Cst./VD; cf. notamment ATF 115 Ia 114 consid. 3d p. 118 s.; arrêt 1C_365/2010 du 18 janvier 2011 consid. 2 in Pra 2011 n° 60 p. 428). Autrement dit, le principe et l'étendue de l'autonomie communale en matière d'aménagement local s'apprécient à l'aune du droit public cantonal. Le législateur cantonal peut tout à fait restreindre même après coup l'autonomie qu'il a un jour reconnue aux communes (Ruch, op. cit, n. 79 ad art. 2 LAT). L'introduction dans le cadre de la révision de 2012 de la LAT de l'art. 8a LAT a entraîné, pour les communes, la perte d'une grande partie de l'autonomie dont elles jouissaient jusque-là en matière d'aménagement. La maîtrise de l'urbanisme est devenue une tâche centrale de la planification directrice. La limitation des surfaces affectées à l'urbanisation, la répartition intra-cantonale des potentiels de croissance ou la réduction des zones à bâtir surdimensionnées sont des dossiers qui doivent être abordés dans une perspective globale par les autorités cantonales (Pierre Tschannen, Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, n. 2 et n. 10 ad art. 8a LAT). L'art. 27 LAT ne précise pas quelle autorité est compétente pour instaurer une zone réservée. C'est au droit cantonal et communal qu'il appartient de désigner les autorités compétentes pour délimiter des zones réservées. Il s'agira en premier lieu de la collectivité chargée d'édicter les plans d'affectation pour lesquels la zone réservée a été délimitée. A l'échelon communal, cette tâche incombera le plus souvent à l'exécutif, à l'échelon cantonal au Conseil d'Etat ou à un

département. Mais il n'est pas exclu que le droit cantonal désigne une autorité cantonale chargée de délimiter les zones réservées pour garantir la planification communale. Pour le cas où le droit cantonal ne désigne pas l'autorité compétente, l'art. 36 al. 2 LAT déclare le gouvernement cantonal comme compétent pour délimiter des zones réservées même dans les cantons ayant conféré aux communes une compétence exclusive de déterminer des zones réservées (cf. Ruch, op.cit, n. 46 ad art. 27 LAT). b) Selon la formulation claire de l'art. 46 al. 1 aLATC, "la commune ou l'Etat peuvent établir une zone réservée, à titre provisoire, pour une durée de cinq ans pouvant être prolongée de trois ans au maximum lorsque la sauvegarde des buts et des principes régissant l'aménagement du territoire l'exige". L'actuel art. 46 LATC prévoit également que "les communes ou le département peuvent établir des zones réservées selon l'art. 27 LAT". Le droit cantonal institue en quelque sorte une compétence concurrente entre le canton et la commune concernée pour instaurer une zone réservée afin de ne pas compromettre la planification communale. Ce domaine ne ressortit par conséquent pas au seul droit communal qui, dans cette mesure, ne peut être qualifié d'autonome (cf. arrêt 1C_92/2015 du 18 novembre 2015 consid. 3.1.2). Ainsi, le département cantonal (DTE) n'a pas violé l'autonomie communale de Marchissy en instituant une zone réservée cantonale afin de ne pas compromettre la planification communale en cours de révision. En résumé, l'art. 46 LATC constitue, à lui seul, une base légale suffisante pour autoriser le département à établir une zone réservée cantonale sur une parcelle, lorsqu'une commune, comme c'est le cas en l'espèce, refuse de le faire, alors qu'elle y est tenue pour ne pas compromettre la révision du PGA. Il s'agissait ici d'inciter les autorités communales à engager le plus vite possible la révision du PGA afin de se conformer à l'art. 15 LAT et à procéder au redimensionnement d'une zone à bâtir trop importante d'ici au 30 juin 2022. Pour le surplus, il n'est pas contesté que les dispositions transitoires des art. 133 et 134 LATC ne donnent plus aujourd'hui la compétence au DTE pour établir une zone réservée cantonale, car la procédure instaurée par ces dispositions transitoires ne s'appliquait plus au-delà du 31 décembre 1987 (arrêt AC.2018.0208 du 18 janvier 2019 consid. 8). A noter enfin que l'art. 45 aLATC – qui désigne les autorités compétentes selon qu'il s'agit d'établir les plans généraux d'affectation (commune) ou les plans d'affectation cantonaux (Etat) – n'entre ici pas en ligne de compte, car le litige porte uniquement sur la création d'une zone réservée fondée sur l'art. 46 LATC. Il incombe à la commune de Marchissy de réviser son PGA et non au DTE.

E. 5

Les recourants A. _____ et consort citent l'art. 15 al. 3 LAT qui exige que l'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés au-delà des frontières communales, soit à l'échelle du canton. Ils font valoir que la 4^{ème} adaptation du PDCn adoptée en juin 2017 n'a encore pas été approuvée par le Conseil fédéral, si bien qu'elle n'a pas force obligatoire; ce n'est qu'une fois que le PDCn aura été approuvé que les communes – dont Marchissy – pourront redimensionner les zones à bâtir en coordonnant ces zones entre elles. Or, à partir du moment où la 4^{ème} adaptation du PDCn a entre-temps (31 janvier 2018) été approuvée par le Conseil fédéral, le grief tombe, étant précisé que, comme le relève le SDT dans sa réponse au recours, les exigences de l'art. 15 al. 3 LAT – pour autant que celles-ci n'aient pas déjà été intégrées dans le PDCn dans sa dernière version – s'appliqueraient dans le cadre de la révision du PGA et non à l'occasion d'une délimitation de la zone réservée.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet des recours et à la confirmation de la décision attaquée. Les frais sont mis à la charge des recourants, qui succombent (art. 49 al. 1 LPA-VD). Le département intimé, qui n'a pas agi par l'intermédiaire d'un avocat professionnel, n'a pas droit à des dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD).

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