

VD_OMNI AC.2018.0057 vom 15. November 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-11-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2018.0057

FR: VD_OMNI AC.2018.0057 du 15 novembre 2019

IT: VD_OMNI AC.2018.0057 del 15 novembre 2019

Regeste

A. _____/Département du territoire et de l'environnement (DTE), Conseil communal de Gryon | Recours d'un propriétaire contre l'exclusion partielle de sa parcelle de la zone à bâtir surdimensionnée, opérée dans le cadre de la première étape de la révision du plan d'affectation communal. Pas de violation du principe de coordination au motif que la révision de la planification communale est effectuée en trois étapes, ni du fait que le levé des lisières forestières a été reporté (consid. 3). Pas de violation du principe d'égalité de traitement dès lors que le redimensionnement en trois étapes se justifiait en raison des caractéristiques des différents secteurs concernés (ordre de priorité) (consid. 4). Le grief de violation du principe de la stabilité des plans s'avère prématuré (consid. 5). Les critères retenus pour déterminer les parcelles à traiter dans la première étape sont objectifs et conformes au droit supérieur. Ces critères ne doivent pas nécessairement être remplis cumulativement pour justifier l'exclusion d'un terrain de la zone constructible; ils permettent à l'autorité planificatrice d'apprécier globalement la situation du terrain en cause pour décider son maintien ou son exclusion de la zone à bâtir. En l'espèce, la surface litigieuse est située en marge de l'urbanisation, éloignée du réseau de transports individuels et publics, partiellement recouverte de forêt et adjacente à une aire forestière, ce qui justifie son attribution à la zone agricole de montagne par l'autorité, même si la parcelle est équipée et se prête de surcroît mal à un usage agricole (consid. 6). La restriction portée à la garantie du droit de propriété est admissible puisqu'elle repose sur une base légale, se fonde sur un intérêt public important et s'avère proportionnée (consid. 7). Critique de la méthode automatique de détermination des réserves en zone à bâtir sans incidence sur le choix d'exclure la parcelle du recourant de la zone constructible (consid. 8). Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile et respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD, applicables par renvoi de l'art. 99 LPA-VD.

E. 2

Dans la mesure où le présent litige porte sur la modification d'une planification communale et son approbation par l'autorité cantonale compétente, il convient de rappeler l'étendue et les limites de la liberté d'appréciation des autorités intimées et du pouvoir d'examen de la cour de céans avant d'examiner en détail les griefs du recourant. Selon la jurisprudence, le pouvoir de cognitio de la cour de céans est en principe limité au contrôle de la légalité, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 98 LPA-VD). En matière de planification, il s'étend cependant à l'examen de l'opportunité du projet litigieux (cf . art. 33

al. 3 let. b LAT et art. 43 al. 2 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11]; arrêts AC.2018.0067 du 27 novembre 2018 consid. 3; AC.2016.0238 du 15 octobre 2018 consid. 4a; AC.2017.0386 du 27 septembre 2018 consid. 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; ég. arrêt précité AC.2018.0067 consid. 3). 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). En particulier, le choix des parcelles concernées par le redimensionnement de la zone à bâtir relève dans une large mesure du pouvoir d'appréciation des autorités locales de planification (ATF 144 II 41 consid. 5.2 et en dernier lieu arrêt TF 1C_73/2018 du 7 janvier 2019 consid. 3.1). Ainsi, 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; arrêts TF 1C_98/2018 précité consid. 4.1; TF 1C_528/2016 du 20 décembre 2017 consid. 6.1 et arrêts précités AC.2016.0238 consid. 4a et AC.2017.0386 consid. 3). En revanche, selon la jurisprudence fédérale, la prise en considération d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (ATF 131 II 81 consid. 7.2.1 et ATF 127 II 238 consid. 3b/aa; arrêt précité TF 1C_528/2016 consid. 6.1; arrêt AC.2017.0272 du 20 juin 2018 consid. 2a et les références citées).

E. 3

a) Dans un premier grief, le recourant allègue que le redimensionnement par étape de la zone à bâtir communale violerait le principe de coordination. Il relève que le PDCom, qui a pour but d'organiser le territoire communal en assurant un développement harmonieux et cohérent de l'urbanisation en coordonnant entre elles les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et en tenant compte des planifications supérieures, n'a toujours pas été adopté. Dans ces conditions, il ne serait à ce stade pas possible de s'assurer que la modification de la planification répondra aux exigences du futur PDCom en violation notamment de l'art. 2 let. e OAT, qui impose de vérifier la conformité d'une planification à l'aune des plans directeurs et des plans d'affectation. De même, rien ne garantirait que les futures étapes du redimensionnement prévues seront effectivement menées à terme, la " Vision communale ", prétendument inspirée du PDCom, n'ayant aucun caractère contraignant et l'actuel rapport 47 OAT n'engageant les autorités que pour la première étape. En définitive, le processus par étape violerait, en l'absence de vision globale, le principe de coordination. Dans le même sens, le principe de coordination serait violé dans la mesure où l'aire forestière aurait dû être précisément déterminée dans toutes les zones concernées par la première étape et en particulier concernant la parcelle n° 785. Selon lui, il aurait été particulièrement bienvenu que les aires forestières ayant 'grignoté' la zone à bâtir soi [ent] quantifiées et intégrées dans le calcul des surfaces réputées déclassées, puisqu'elles participent à la réduction de la zone à bâtir ". La délimitation de l'aire forestière sur sa propriété reposerait ainsi sur des données obsolètes et ne correspondrait pas à la réalité du terrain. b) En matière de coordination, l' art. 25a LAT énonce, à ses alinéas 1 à 3, des principes à respecter lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités. Une autorité chargée de la coordination doit en particulier veiller à ce que toutes les pièces du dossier de demande d'autorisation soient mises simultanément à l'enquête publique (art. 25a al. 2 let. b

LAT) et à ce qu'il y ait une concordance matérielle des décisions ainsi que, en règle générale, une notification commune ou simultanée (art. 25a al. 2 let . d LAT); ces décisions ne doivent pas être contradictoires (art. 25a al. 3 LAT). Ces principes ont été conçus pour être mis en oeuvre au stade de l'autorisation de construire; la loi prévoit cependant qu'ils sont applicables par analogie à la procédure des plans d'affectation (art. 25a al. 4 LAT). Enfin, la loi ne tend pas à une coordination maximale, mais doit assurer une coordination suffisante, ce que précisent les textes allemand et italien de l' art. 25a al. 1 LAT (cf . arrêts TF 1C_67/2018 du

E. 3.1

et TF 1C_309/2013 du 4 juillet 2013 consid. 3.3.1). En vertu du principe de la coordination des procédures, l'autorité de planification doit aussi prendre en compte, dans le cadre de l'adoption d'un plan partiel d'affectation ou d'un plan de quartier, tous les éléments déterminants du point de vue de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire qui sont objectivement en relation les uns avec les autres, notamment ceux qui se trouvent dans une relation si étroite qu'ils ne peuvent être appliqués de manière indépendante (ATF 123 II 88 consid. 2a; arrêts TF 1C_228/2018 et 1C_229/2018 du 18 juillet 2019 consid. 7.1; TF 1C_163/2011 du 15 juin 2012 consid. 3.1). En application de ce qui précède, la cour de céans a déjà jugé (arrêt AC.2013.0454 du 29 octobre 2015) que le choix, pour une autorité, de procéder à la planification d'un secteur au moyen de trois plans partiels d'affectations distincts n'était pas d'emblée évidente. Cela étant, dans la mesure où chaque subdivision du secteur répondait à des particularités propres, que les trois planifications poursuivaient les mêmes objectifs d'aménagement du territoire et que les mesures de planification envisagées étaient similaires, le procédé ne heurtait pas le principe de coordination. Ce raisonnement a été confirmé par le Tribunal fédéral (arrêt TF 1C_630/2015 du 15 septembre 2016). Dans ce cadre, il a notamment jugé ce qui suit (consid. 5.3.1 et consid. 5.3.2): " [L] a LAT n'exige pas qu'un plan unique soit établi; on ne saurait en particulier déduire sans autre forme de démonstration que l'établissement de trois PPA contreviendrait aux exigences d'utilisation raisonnable du sol, ce d'autant moins que ce choix ne repose pas uniquement sur des critères liés à l'attitude des propriétaires riverains, mais également sur des différences objectives mises en évidence par la cour cantonale. On ne distingue dès lors pas d'emblée quels éléments interdiraient la réalisation d'une planification tripartite; la solution adoptée par l'autorité communale et approuvée par le service cantonal compétent n'apparaît ainsi pas inappropriée. Dans ces conditions, compte tenu de la retenue dont doit faire preuve l'autorité de recours quand entrent en ligne de compte, comme en l'espèce, la connaissance des circonstances et des lieux, c'est à raison que le Tribunal cantonal n'a pas substitué sa propre appréciation – favorable à une planification unique – à celle de l'autorité communale, ménageant en cela l'autonomie dont celle-ci dispose dans ce domaine. Quant au principe de coordination à proprement parler, celui-ci n'est en l'espèce d'aucun secours à la recourante. Appliqué par analogie à un plan d'affectation en vertu de l' art. 25 al. 4 LAT , ce principe suppose que ce plan – qui constitue lui-même déjà un instrument de coordination (ARNOLD MARTI, Commentaire LAT, 2010, n. 42 ad art. 25a LAT) – tienne compte de l'ensemble des problématiques susceptibles de se présenter (cf. ATF 123 II 88 consid. 2a p. 93; arrêt 1C_163/2011 du 15 juin 2012 consid. 3). " L'aire forestière est, pour sa part, définie et protégée par la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFor; RS 921.0) selon l'art. 18 al. 3 LAT. Il n'existe pas de hiérarchie entre ces deux législations qui doivent être coordonnées (message du Conseil fédéral in FF 1988 III p. 180 s.; arrêt de l'ancien Tribunal administratif

AC.2004.0234 du 16 décembre 2005 consid. 1 et Rudolf Muggli, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Genève 2016, n. 43 ad art. 18 LAT). La LFo contient une série de dispositions tendant à assurer sa coordination avec l'aménagement du territoire. Il s'agit en particulier des art. 11 à 13 LFo, réunies sous l'intitulé " Section 2 Forêts et aménagement du territoire " et qui concernent le lien entre les autorisations de défricher et de construire (art. 11 LFo), l'insertion des forêts dans les zones d'affectation (art. 12 LFo) et la délimitation des forêts par rapport aux zones d'affectation (art. 13 LFo qui renvoie à l'art. 10 LFo). L'al. 2 de cette dernière disposition prévoit notamment que lors de l'édition et de la révision des plans d'affectation, une constatation de nature forestière doit être ordonnée là où des zones à bâtir confinent ou confineront à la forêt (let. a) et là où, en dehors des zones à bâtir, le canton veut empêcher une croissance de la surface forestière (let. b). c) En l'espèce, on précisera d'emblée que le processus choisi par l'autorité intimée, exposé dans la " Vision communale " et dans le rapport 47 OAT, a été soumis pour examen préalable au SDT en sa qualité d'autorité de coordination en matière de planification (art. 10a aRLATC et art. 2 et 3 aRLATC). Certes, le choix de procéder à un redimensionnement de la zone à bâtir en trois étapes n'apparaît à première vue pas évident. Cela étant et contrairement à ce que soutient le recourant, il résulte d'une réflexion globale, menée à l'échelle de la commune et clairement exposée tant dans la " Vision communale " que dans le rapport 47 OAT. La scission du processus en trois étapes repose en effet sur des motifs objectifs. Les secteurs concernés par chacune des étapes ont été circonscrits sur la base de caractéristiques communes, en application de critères détaillés dans les documents précités, afin d'établir un ordre de priorité du redimensionnement (cf . ch. 3.2 de la " Vision communale "). Ainsi, la première étape concerne les secteurs peu voire pas bâtis, situés à l'extérieur du territoire urbanisé et propices à une restitution à la zone agricole. Les surfaces visées par la deuxième étape seront les secteurs peu bâtis situés à l'extérieur du territoire urbanisé, dont l'affectation pourrait cependant être revue dans le sens d'une diminution du potentiel constructible. Enfin, la troisième étape touchera les secteurs urbanisés proprement dits, y compris la zone de centre, en fonction du surdimensionnement résiduel à l'issue des deux premières étapes. Elle portera sur les parcelles non bâties et sur celles présentant encore des potentialités selon les règles en vigueur. Cette dernière étape permettra en outre d'unifier les diverses modifications partielles réalisées au cours des étapes précédentes, puisqu'elle prendra la forme d'une révision du plan d'affectation de la commune et non, contrairement aux deux premières étapes, d'une simple modification des plans en vigueur. En définitive, les secteurs concernés par chacune des étapes sont délimités en fonction de leurs aptitudes respectives, sur la base de critères prédéfinis, à être exclus de la zone à bâtir, respectivement à voir leurs potentialités de construction réduites afin de rendre la planification communale conforme au droit. Pour ce qui est des critères retenus et de l'établissement d'un ordre de priorité des secteurs à traiter, ils s'avèrent conformes aux principes du redimensionnement découlant du droit supérieur rappelés dans le rapport 47 OAT. Ils respectent notamment les principes issus du PDCn dans sa troisième adaptation (PDCn-3), en vigueur au moment de l'approbation de la planification litigieuse, singulièrement les mesures A11 (" Légalisation des zones à bâtir ") et A12 (" Zones à bâtir manifestement surdimensionnées "). De même, les critères en cause sont conformes aux principes de mise en œuvre de la mesure A11 (" Zone d'habitation et mixte "), la mesure A12 ayant pour sa part été abrogée, tels qu'ils résultent de la quatrième adaptation du PDCn (PDCn-4), approuvée le 31 janvier 2018 par le Conseil fédéral et directement applicables (cf . arrêt AC.2018.0329 du 2 septembre 2019 consid. 3b). Au demeurant, le recourant ne le conteste pas, mais allègue en revanche que les

critères utilisés auraient été mal appliqués lors de l'examen de sa parcelle (ce grief sera traité ultérieurement, cf. consid. 6 ci-dessous). Enfin, les trois étapes convergent toutes vers un seul et unique but, à savoir la réduction de la zone à bâtir surdimensionnée qui relève d'un intérêt public important désormais inscrit à l'art. 15 al. 2 LAT. Des mesures non pas identiques mais semblables sont en outre prévues pour chaque étape, soit l'exclusion d'une partie des surfaces de la zone à bâtir, respectivement la diminution des droits à bâtir existants, soit des mesures adéquates pour réduire le surdimensionnement (Thierry Tanquerel, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Genève 2016, n. 56 ad art. 21 LAT). Il résulte de ce qui précède que le redimensionnement en trois étapes découle d'une réflexion globale à l'échelle du territoire communal, dont la population a été informée, et qui prend en compte – ce que ne conteste pas le recourant – les autres législations et intérêts en cause (soit notamment les principes du PDCn [cf. p. 3 du rapport 47 OAT], la protection du milieu naturel, la création et le maintien du milieu bâti ou encore le maintien des sources d'approvisionnement [cf. p. 13 du rapport 47 OAT]). Dans ces conditions, la coordination s'avère suffisante et le choix de procéder en trois étapes apparaît approprié. Il l'est d'autant plus que la tâche est particulièrement complexe dans la commune en cause dont le surdimensionnement est massif sur tout l'ensemble du territoire communal. De son côté, le recourant invoque uniquement l'absence du PDCom, en cours d'élaboration, pour en déduire un défaut de coordination au motif qu'il pourrait, une fois en vigueur, se révéler contraire à la planification entreprise. Ce faisant, il ne démontre toutefois pas en quoi le processus choisi, singulièrement sa première étape, et la réflexion globale menée par l'autorité communale seraient contraires au droit supérieur applicable en matière de redimensionnement, auquel sera précisément aussi soumis le PDCom. Si l'on peut déplorer l'absence de PDCom – étant toutefois rappelé que le retard pris à cet égard résulte des modifications législatives intervenues durant la procédure d'élaboration du PDCom –, ce seul fait ne consacre pas une violation du principe de coordination par la planification litigieuse pour les motifs exposés ci-dessus. Par ailleurs si, comme le soutient le recourant, le redimensionnement de la zone à bâtir aurait certainement pu être réalisé en une seule procédure, ce constat ne suffit pas à qualifier d'insoutenable la solution choisie par la commune. La cour de céans ne saurait ainsi substituer sa propre appréciation à celle des autorités intimées mais se doit au contraire de ménager l'autonomie dont elles jouissent en ce domaine. d) Le défaut de coordination de la planification entreprise avec la LFo s'avère également infondé. A ce sujet, la " Vision communale " et le rapport 47 OAT soulignent l'importante progression de la forêt à l'intérieur de la zone à bâtir, estimée à 17 ha, et précisent que des levés de lisière seront ultérieurement nécessaires pour clarifier son étendue. Néanmoins, les démarches en ce sens ont été suspendues pour ne pas effectuer un travail inutile dans les secteurs qui seraient exclus de la zone à bâtir dans le cadre du redimensionnement (cf. p. 9 de la " Vision communale " et p. 23 du rapport 47 OAT). Les surfaces forestières situées dans les secteurs touchés par la première étape ont ainsi été approximativement mentionnées sur le plan y relatif (surfaces indicatives [cf. art. 49a i.f. RPEC] figurées en vert, les surfaces restituées à la zone agricole étant figurées en gris) en s'appuyant sur des données relativement anciennes. Dans la mesure où le redimensionnement par étape est admissible (cf. consid. 3c ci-dessus) et que les limites exactes et définitives de la zone à bâtir ne sont pas encore connues à l'issue de la première étape ni, partant, les surfaces forestières qui confinent ou confineront à des zones constructibles connaître (10 al. 2 let. a LFo), le choix de l'autorité intimée de suspendre, à ce stade, le levé des lisières n'apparaît pas critiquable ou contraire au principe de coordination.

A cet égard, le recourant expose que la manière de procéder des autorités intimées est " pour le moins légère " et qu'il " serait ainsi particulièrement bienvenu que les aires forestières ayant ' grignoté ' la zone à bâtir soi [ent] quantifiées et intégrées dans le calcul des surfaces réputées déclassées ". Ce faisant, il considère qu'une autre manière de procéder aurait été plus adéquate. Néanmoins et comme déjà exposé, il n'appartient pas à la cour de céans de substituer une solution à celle, appropriée, de l'autorité planificatrice. Au vu des considérants qui précèdent, le grief de violation du principe de coordination doit être rejeté.

E. 4

a) Parallèlement au grief qui précède, le recourant voit dans le redimensionnement par étape une atteinte au principe de l'égalité de traitement dans la mesure où il n'y aurait aucune garantie que les futures étapes seront effectivement menées à bien. De son point de vue, la seule manière d'en garantir le respect aurait été la mise en place d'une zone réservée sur les parties du territoire communal, conformément à ce que prévoyait le rapport 47 OAT. A défaut, des autorisations de construire pourraient être obtenues dans l'intervalle dans des secteurs visés par les deuxième et troisième étapes, l'autorité communale n'ayant aucun moyen de s'y opposer, puisqu'elle ne pourrait pas faire usage de l'art. 77 aLATC (devenu l'art. 47 LATC) qui l'autorise à refuser un permis de construire qui compromettrait une planification envisagée. Cette disposition prévoit en effet que la municipalité doit, dans un délai de huit mois dès la communication du refus, mettre à l'enquête publique la planification ayant motivé le refus d'autorisation. Or, ce délai serait en l'espèce bien trop court vu l'état d'avancement des deuxième et troisième étapes. b) Le principe d'égalité de traitement ancré à l'art.

E. 8

Dans un dernier grief, le recourant s'en prend à la méthode automatique de détermination des réserves qu'il qualifie d'" hautement discutable " en raison de son caractère arithmétique et schématique. Selon lui, elle s'avèrerait de plus contraire aux principes de l'aménagement du territoire puisqu'elle conduirait, dans le cadre de la deuxième étape, à réduire le potentiel constructible de certains secteurs ce qui aurait pour conséquence d'aggraver le mitage du territoire contre lequel la LAT entend précisément lutter. S'il conteste la méthode de calcul, le recourant ne remet toutefois pas en question le surdimensionnement conséquent de la commune de Gryon – au demeurant déjà constatée par la cour de céans (arrêt AC.2016.0178 du 30 août 2017 consid. 3a) – et la nécessité d'y remédier en application de l'art. 15 al. 2 LAT. Selon les informations au dossier et les déclarations lors de l'inspection locale, c'est plus de 90% de la zone à bâtir qui devra être réduite. Quant aux critiques relatives aux mesures envisagées dans la deuxième étape, elles s'avèrent prématurées puisque le présent litige est circonscrit aux mesures de la première étape. Dans ces circonstances, la cour ne discerne pas, et le recourant n'explique pas, en quoi le caractère prétendument discutable de la méthode utilisée serait à même de conduire au maintien de sa parcelle en zone à bâtir eu égard à l'importance du surdimensionnement en cause. Partant, le grief doit être rejeté.

E. 9

Il résulte des considérants qui précèdent que la modification des PEC et PEP, singulièrement l'exclusion partielle de la parcelle du recourant de la zone à bâtir, résulte d'une pesée des intérêts appropriée et s'avère conforme au droit.

E. 10

Mal fondé, le recours est rejeté et les décisions entreprises confirmées. Succombant, le recourant supportera les frais de justice. Les autorités intimées n'ayant pas procédé par l'entremise d'un mandataire professionnel, elles n'ont 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.