

VD_OMNI AC.2018.0061 vom 15. November 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-11-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2018.0061

FR: VD_OMNI AC.2018.0061 du 15 novembre 2019

IT: VD_OMNI AC.2018.0061 del 15 novembre 2019

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____, D. _____/Département du territoire et de l'environnement (DTE), Conseil communal de Gryon | Recours des propriétaires contre l'exclusion partielle de leur parcelle de la zone à bâtir surdimensionnée, opérée dans le cadre de la première étape de la révision du plan d'affectation communal. Suite à la fin du mandat du représentant de la communauté héréditaire formée par les propriétaires, ces derniers sont parties à la présente procédure (consid. 2). Les recourants ne contestent pas l'existence d'un surdimensionnement conséquent, ni l'objectivité des critères retenus pour procéder au redimensionnement de la zone à bâtir mais leur application au cas d'espèce. 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 parcelle est située hors du périmètre de centre de la commune et en marge de l'urbanisation, difficile d'accès en transports individuels et publics, marquée par une forte pente et attenante à une aire forestière importante. Pour ces motifs, les autorités intimées ont considéré que son exclusion partielle de la zone à bâtir se justifiait. Cette appréciation n'est pas critiquable et doit être confirmée; le fait que la parcelle soit équipée et se prête mal à un usage agricole n'y change rien, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral (consid. 4). Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

Déposés 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), les recours sont intervenus en temps utile et respectent au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD.

E. 2

a) S'agissant de la qualité pour recourir, on relèvera d'emblée qu'une communauté héréditaire ne dispose pas, comme telle, de la personnalité juridique et n'a pas qualité pour ester en justice; ses membres doivent en principe agir en commun tant que la succession n'est pas partagée (ATF 136 III 123 consid. 4.4.1; 116 Ib 447 consid. 2a; arrêt TF 1B_194/2012 du 3 août 2012 consid. 2.3; arrêt GE.2016.0051 du 14 septembre 2016 consid. 1a). Ils ne peuvent procéder en règle générale que tous ensemble ou, sinon, par l'intermédiaire d'un représentant (art. 602 al. 3 CC), d'un exécuteur testamentaire (art. 518 CC) ou d'un administrateur officiel (art. 554 CC) (arrêt GE.2016.0051 précité consid. 1a). Si les pouvoirs du représentant d'une communauté héréditaire ne sont pas limités et correspondent à ceux d'un exécuteur testamentaire, celui-ci est alors habilité à recourir et dispose de la qualité de partie (cf . Paul-Henri Steinauer, Le droit des successions, 2 e éd.,

Berne 2015, n os 1184 ss; pour un cas concernant un administrateur d'office, cf . arrêt AC.2018.0172 du 21 janvier 2019 consid. 1). Cela étant, un pouvoir d'agir plus étendu est reconnu aux membres d'une communauté héréditaire en procédure administrative (ATF 142 III 782 consid. 3.1.2 i.f.). Ces derniers peuvent notamment agir seuls lorsque le recours vise à combattre une mesure imposant des charges ou créant des obligations (ATF 116 Ib 447; arrêt TF 2C_509/2018 du 24 juin 2019 consid. 5.2; arrêt GE.2016.0051 précité consid. 1a et les références citées). b) En l'espèce, Me E._____ a interjeté recours (cause AC.2018.0061) en sa qualité de représentant de la communauté héréditaire de J._____, constituée de D._____, A._____, B._____ et C._____. En vertu de l'ordonnance du Tribunal du district de Neuchâtel du 16 septembre 2008, ses pouvoirs étaient ceux d'un exécuteur testamentaire, de sorte qu'il était habilité à recourir contre les décisions entreprises. Dès lors qu'il a mis fin à son mandat au cours de la présente procédure sans avoir été remplacé, tous les membres de la communauté héréditaire qu'il représentait sont désormais personnellement parties à la procédure, soit en particulier B._____. Cette dernière avait, pour sa part, également interjeté recours en son nom personnel (cause AC.2018.0064). Eu égard à la jonction des causes ordonnée, la question – posée par Me E._____ – de savoir si la précitée disposait personnellement de la qualité pour recourir n'a pas à être tranchée dans la mesure où B._____ est, pour les raisons déjà exposées, personnellement partie à la procédure en tant que membre de la communauté héréditaire. c) Enfin, dans la mesure où les membres de la communauté héréditaire (ci-après: les recourants) ont, par l'entremise de leur représentant d'alors, pris part à la procédure devant l'autorité précédente, qu'ils sont les destinataires des décisions entreprises et sont particulièrement touchés par celles-ci, ils disposent d'un intérêt digne de protection à ce qu'elles soient annulées ou modifiées (art. 75 LPA-VD). Partant, il se justifie d'entrer en matière sur le fond.

E. 3

a) Le présent litige porte sur la modification d'une planification communale en vue du redimensionnement de la zone à bâtir et son approbation par l'autorité cantonale compétente, de sorte qu'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 des recourants. b) 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). 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. 4

a) Les recourants ne réfutent pas l'existence d'un surdimensionnement massif de la zone à bâtir, ni ne critiquent la procédure de redimensionnement suivie par les autorités intimées ou sa conformité aux buts et principes de l'aménagement du territoire (sur ces questions, cf. arrêt AC.2018.0057 rendu ce jour). De même, ils ne contestent ni le choix, ni le caractère objectif des critères retenus par les autorités intimées pour délimiter les secteurs à traiter prioritairement dans le cadre de la première étape. Ils leur reprochent en revanche de les avoir mal appliqués au cas d'espèce. Ils font ainsi valoir que la parcelle n° 787 ne remplirait pas les critères justifiant de la traiter dans le cadre de la première étape. D'une part, elle ne serait pas située à l'extérieur du territoire urbanisé et, d'autre part, ne serait pas propice à une restitution à la zone agricole. Les autorités intimées auraient de plus méconnu que la parcelle serait équipée, située à proximité du village, en bordure de la route communale, et serait enfin aisément accessible en transports publics. Enfin, des démarches tendant à la valorisation du terrain par la construction d'un chalet supplémentaire auraient été entreprises en 2015. Pour ces motifs, la parcelle n° 787 n'aurait pas dû être partiellement exclue de la zone à bâtir. Les autorités intimées exposent pour leur part que le territoire urbanisé a été déterminé selon la Fiche d'application du SDT " Comment délimiter le territoire urbanisé ? " dans sa version de juillet 2017 (ci-après: la fiche technique de juillet 2017). Pour le reste, le fait que la parcelle soit équipée et qu'elle ne puisse être exploitée comme terre agricole ne serait pas déterminant. Au vu de ses caractéristiques, il était légitime d'exclure la parcelle n° 787 de la zone à bâtir au cours de la première étape déjà.

b) En vertu de l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 [Cst; RS 101]) et de la loi (art. 1 et 3 LAT); elle doit également prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence objectivement justifiable (art. 3 OAT) (ATF 129 II 63 consid. 3.1; ATF 121 II 72 consid. 1d; arrêts TF 1C_98/2018 du 7 mars 2019 consid. 4.1 et TF 1C_279/2017 du 27 mars 2018 consid. 4.5 et TF 1C_378/2016 du 4 janvier 2017 consid. 3.2). aa) La réduction des zones à bâtir surdimensionnées conformément à l'art. 15 al. 2 LAT relève d'un intérêt public important (ATF 144 II 41 consid. 5.2; arrêts TF 1C_67/2018 du 4 mars 2019 consid. 2.1 et TF 1C_77/2018 du 7 janvier 2019 consid. 3.1). Il s'agit d'une opération particulièrement complexe dans les communes où les réserves de terrain constructible sont disséminées dans tous les secteurs (arrêts AC.2018.0233 du 21 janvier 2019 consid. 2a et AC.2018.0001 du 23 novembre 2018 consid. 1e)aa). Dans ce cadre, 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_304/2018 du 18 juin 2019 consid. 3.1). En cas d'adaptation d'un plan, le propriétaire ne peut tirer de la garantie de la propriété un droit

acquis au maintien du régime applicable à son bien-fonds (arrêts AC.2017.0406 du 24 avril 2019 consid. 7 et AC.2017.0408 du 24 avril 2019 consid. 6b; Thierry Tanquerel, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Genève 2016, n. 56 ad art. 21 LAT). Par ailleurs, lorsqu'une parcelle est exclue d'une zone à bâtir surdimensionnée, le fait qu'elle soit déjà équipée n'est pas un élément déterminant (arrêts TF 1C_378/2016 du 4 janvier 2017 consid. 3.5 et 1C_54/2015 du 2 novembre 2015 consid. 4.2; arrêt AC.2017.0404 et AC.2017.0405 du 24 avril 2019 consid. 6c). De même, la possibilité d'une exploitation effective à des fins agricoles n'est pas déterminante. Un intérêt général au classement en zone agricole est en effet établi si, d'une part, le classement en zone à bâtir est exclu en vertu de l'art. 15 LAT, et si d'autre part un classement dans la zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT, voire dans une autre zone inconstructible selon l'art. 18 LAT, ne s'impose pas (arrêt TF 1C_378/2016 du 4 janvier 2017 consid. 3.6). La décision d'exclure la parcelle de la zone à bâtir doit cependant reposer sur des critères objectifs (arrêt TF 1C_378/2016 précité consid. 3.7).

bb) En application des mesures A11 et A12 du PDCn-3 un certain nombre de critères ont été arrêtés et détaillés dans la " Vision communale ", ainsi que dans le rapport 47 OAT, afin de circonscrire les secteurs à traiter dans le cadre de la première étape du redimensionnement de la zone à bâtir communale. Les critères retenus – dont la pertinence et l'objectivité ne sont pas remises en question par les recourants – s'avèrent au surplus conformes aux critères énoncés dans la mesure A11 du PDCn-4, étant rappelé que les principes posés par le PDCn-4 en matière de délimitation des zones à bâtir sont directement applicables aux procédures pendantes (cf. arrêt AC.2018.0329 du 2 septembre 2019 consid. 3b). Il ne s'agit à l'évidence pas de critères stricts qui devraient impérativement être remplis de manière cumulative pour délimiter les secteurs concernés par la première étape. Au contraire, ces critères ont pour vocation de " localiser schématiquement " les régions situées hors du périmètre de centre et en marge du territoire urbanisé pour définir les secteurs qui doivent prioritairement être traités dans le processus de redimensionnement de la zone à bâtir. Ce constat ressort au demeurant de l'explicatif des différents critères dans la " Vision communale ", repris dans le rapport 47 OAT. A titre d'exemple, ces documents mentionnent, en lien avec le critère d, que les zones de danger élevé sont pour la plupart situées hors de la zone à bâtir et impactent donc peu les secteurs proposés. En d'autres termes, ce critère n'apparaît pertinent que pour une minorité des terrains concernés par la première étape du redimensionnement. Cela ne signifie cependant pas que tous les secteurs non menacés par des dangers naturels seraient exclus de la première étape du redimensionnement. Il en va de même du critère g, dont le descriptif précise qu'il ne sera utilisé que pour des analyses ponctuelles ou dans les prochaines étapes du redimensionnement. Les diverses formulations utilisées dans les descriptifs des autres critères sont également révélatrices (p. ex. secteurs " majoritairement localisés " [critère b]; secteurs " généralement situés en dehors des périmètres d'influence des arrêts du BVB " [critère c]; secteurs " a priori peu voire pas équipés " [critère f]; etc.). En définitive, c'est en usant du pouvoir d'appréciation qui leur est reconnu en ce domaine que les autorités planificatrices doivent apprécier les différents critères pour déterminer si un terrain doit, au regard de ses caractéristiques, être ou non exclu prioritairement de la zone à bâtir, soit dans le cadre de la première étape.

c) Dans la présente affaire, les autorités intimées ont considéré que la parcelle n° 787 répondait aux critères justifiant son exclusion partielle de la zone à bâtir au cours de la première étape. Dans la mesure où les recourants contestent que tel soit le cas, il convient de les examiner tour à tour.

aa) Concernant le critère a (" Terrains situés en marge de l'urbanisation / présentant des qualités ou appartenant à une

entité paysagère à préserver"), il recouvre les secteurs situés en marge de l'urbanisation, la plupart non bâtis voire très peu bâtis, traversés ou attenants à des entités paysagères (forêts ou pâturages) identifiés comme majeures. Selon la fiche technique du SDT de juillet 2017, la délimitation du territoire urbanisé impose de distinguer en premier lieu les noyaux urbanisés largement bâtis (groupement d'au moins 10 habitations distantes de moins de 50 m en principe) des petites zones à bâtir (comprenant moins de 10 habitations permanentes et ne présentant pas ou peu de services ou équipements). En deuxième lieu, il faut procéder à l'identification du territoire urbanisé en retenant, parmi les noyaux urbanisés largement bâtis, celui ou ceux qui forment le centre construit historique. Le territoire urbanisé désigne, dans ce contexte, le milieu bâti qui accueille les services et les équipements et qui bénéficie d'une bonne desserte en transports publics. Enfin, sur la base d'une photographie aérienne, il faut se rapprocher au plus près des constructions et des abords aménagés en se calant sur les éléments physiques (route, configuration du site, pente, lisière forestière, murs, éléments construits, etc.) et sur le foncier. Dans ce cadre, les terrains inaptes à la construction doivent encore être exclus du territoire urbanisé. En l'espèce, la parcelle des recourants n'est pas incluse dans le périmètre de centre de la commune. Il ressort par ailleurs de l'examen des documents au dossier et de la consultation des guichets cartographiques cantonal et communal, que la parcelle n° 787 se trouve dans un secteur de faible densité et partiellement bâti, caractérisé par une dispersion importante des constructions. Plusieurs parcelles voisines demeurent libres de toute construction et les habitations environnantes sont, à l'exception de deux d'entre elles, situées à plus de 50 m de celles sises sur la parcelle des recourants. Cette dernière est au surplus très éloignée, soit à environ 1,5 km, du centre historique du village de Gryon (zone village) et, partant, des services et équipement disponibles. La desserte en transport public s'avère enfin quasi inexistante (cf. critère c, consid. 4c/cc ci-dessous). Elle est en outre attenante à une aire forestière majeure située au sud et qualifiée, dans la " Vision communale " et le rapport 47 OAT, de pénétrante forestière structurante. Ces différentes caractéristiques ont au demeurant pu être observées par la cour lors de l'inspection locale du 13 décembre 2019. Dans ces circonstances, la parcelle n° 787 n'appartient manifestement pas au territoire urbanisé mais se trouve en marge de l'urbanisation. A cet égard, les recourants se bornent à soutenir le contraire, sans toutefois fournir d'éléments ou d'explications étayant leur affirmation, ce qui ne suffit pas à remettre en cause l'appréciation qui précède. bb) S'agissant du critère b (" Terrains éloignés du centre et du réseau TI "), les recourants soutiennent à juste titre que la parcelle est adjacente à une route communale (chemin du Chardon bleu). Ce faisant, ils omettent le fait qu'il s'agit d'un secteur localisé en deuxième rang par rapport au réseau routier secondaire, de sorte que la parcelle n° 787 est éloignée du centre et du réseau TI au sens du critère b (cf. définition dudit critère figurant dans la " Vision communale " et le rapport 47 OAT). Il s'agit au surplus d'un chemin étroit et en forte pente, sur lequel les manœuvres et les croisements sont malaisés, comme la cour de céans a d'ailleurs pu le constater à l'occasion de l'inspection locale du 13 décembre 2018. Dans ces circonstances et à l'instar de ce qu'ont retenu les autorités intimées, la parcelle n° 787 doit être considérée comme étant éloignée du centre et du réseau de transports individuels. cc) La parcelle des recourants remplit de même le critère c (" Terrains présentant des difficultés d'accès TC ") qui vise les secteurs situés en dehors des périmètres d'influence de la ligne ferroviaire Bex-Villars-Bretaye. Généralement desservis par un arrêt de ligne de bus (navette), les secteurs ne le sont qu'indirectement puisque situés en deuxième rang par rapport à la route. Contrairement à ce qu'affirment les recourants, leur parcelle n'est pas " facilement accessible en transports

publics ". La gare ferroviaire se trouve à un peu moins de 2 km en voiture, tandis que l'arrêt de bus le plus proche est situé à plus de 400 m (arrêt facultatif " Chez Sylvie ") et n'est pas desservi toute l'année. Ainsi, l'accès en transport public s'avère pour le moins difficile au sens du critère c . dd) La topographie de la parcelle en cause est marquée par une forte pente, ce qui a été constaté lors de l'inspection locale du 13 décembre 2018, mais qui ressort également de l'extrait de l'expertise privée que les recourants ont versé à la procédure. Sous cet angle, elle correspond au critère g . ee) En revanche, le critère d (" Terrains couverts par la zone de danger élevé ") n'est pas pertinent puisque la parcelle n o 787 n'est pas soumise à des dangers naturels. Quant au critère e (" Terrains attenants à une zone naturelle protégée "), il est également moins pertinent bien que la parcelle n o 787 soit tout de même située à environ 350 m du district franc fédéral du Grand Muveran. Enfin, dans la mesure où la parcelle est équipée, le critère f n'est pas non plus rempli, ce qui n'est toutefois pas déterminant eu égard à la jurisprudence déjà exposée (cf . consid. 4b ci-dessus). d) Au vu de ce qui précède, c'est à bon droit que les autorités intimées ont considéré que la parcelle des recourants remplissait les critères de la première étape arrêtés pour déterminer les terrains prioritairement concernés par le processus de redimensionnement. S'ils ne s'avèrent certes pas tous pertinents en l'espèce, il n'en demeure pas moins que, vu les caractéristiques du bien-fonds, le choix des autorités intimées de restituer à la zone inconstructible une partie de la parcelle n o 787 dans le cadre de la première étape s'avère objectivement fondé et approprié. Dans ces circonstances, les autorités intimées pouvaient retenir que l'intérêt privé des recourants à voir la constructibilité de la parcelle n o 787 maintenue devait céder le pas devant l'intérêt public important au redimensionnement des zones à bâtir surdimensionnées. Sur ce point, on relèvera encore que le fait que les recourants aient, en 2015, entrepris des démarches en vue de la construction d'un chalet supplémentaire n'est pas de nature à modifier cette appréciation. N'ayant pas déposé de demande en ce sens, les recourants ne disposent d'aucune autorisation de construire sur la parcelle litigieuse et, conformément à la jurisprudence, ne peuvent quoi qu'il en soit pas se prévaloir d'un droit au maintien de celle-ci en zone à bâtir fondé sur la garantie de la propriété. e) Enfin, dans la mesure où les décisions attaquées ont été prises à l'occasion du processus de redimensionnement de la zone à bâtir communale largement surdimensionnée et qu'elles reposent sur l'application d'une liste de critères objectifs correctement appliqués au cas d'espèce (cf . consid. 4c et 4d i.i. ci-dessus), le fait que la parcelle n o 787 soit équipée et qu'elle ne se prête prétendument pas à un usage agricole ne font pas obstacle à son exclusion de la zone à bâtir. f) Les griefs y relatifs doivent par conséquent être écartés.

E. 5

Il résulte des considérants qui précèdent que l'exclusion de la zone à bâtir d'une partie de la parcelle des recourants dans le cadre de la première étape de redimensionnement respecte les buts et principes de l'aménagement du territoire et s'avère objectivement fondée. Partant, le recours doit être rejeté et les décisions entreprises confirmées.

E. 6

Succombant, les recourants supporteront 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).