

VD_OMNI AC.2018.0186 vom 5. September 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-09-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2018.0186

FR: VD_OMNI AC.2018.0186 du 5 septembre 2019

IT: VD_OMNI AC.2018.0186 del 5 settembre 2019

Regeste

A. _____/Département du territoire et de l'environnement (DTE), Conseil communal d'Ollon | Recours d'un opposant contre la décision du Département approuvant préalablement la zone réservée communale et contre la décision du Conseil communal adoptant cette zone réservée, dans laquelle sont sises deux parcelles, propriété du recourant. - Pas de violation du droit d'être entendu du recourant, dès lors qu'il pouvait se rendre compte de la portée de la réponse communale à son opposition et l'attaquer en connaissance de cause (consid. 2). - Compte tenu du surdimensionnement très important de la zone à bâtir communale, 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 (consid. 3). - Le choix de l'emplacement de la zone réservée apparaît judicieux sous l'angle du principe de la proportionnalité. La mesure instaurée rendant les deux parcelles du recourant provisoirement inconstructibles paraît ainsi apte et nécessaire à préserver la marge de manoeuvre des autorités communales dans le cadre de la révision du PGA. Une telle mesure provisionnelle ne donne par ailleurs pas lieu à une expropriation matérielle, qui sort du reste du cadre de l'objet du litige (consid. 4). Recours rejeté. Recours au TF rejeté, dans la mesure où il est recevable, par arrêt du 18 mai 2020 (1C_532/2019).

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre les décisions du conseil communal et du DTE par lesquelles le plan de la zone réservée a été adopté puis approuvé préalablement. Ces deux décisions ont été notifiées simultanément aux opposants déboutés, conformément à l'art. 60 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), dans sa teneur applicable alors (avant la révision entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2018). Elles peuvent ensemble faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal (anciens art. 60 et 61 al. 2 LATC; art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). Le recours a été déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD) et il respecte les exigences légales de motivation (art. 76, 77 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Les recourants, propriétaires du terrain concerné et auteurs d'une opposition levée au terme de la procédure devant les autorités précédentes, ont manifestement qualité pour recourir au sens de l'art. 75 LPA-VD. Par conséquent, il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Le recourant voit une violation de son droit d'être entendu dans le fait que les autorités communales n'auraient pas répondu, de manière suffisamment motivée, sur leur opposition. La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu de l'art. 29 al. 2 Cst. l'obligation pour

l'autorité de motiver sa décision, afin que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 142 I 135 consid. 2.1 p. 145; 138 I 232 consid. 5.1 p. 237; 136 V 351 consid. 4.2 p. 355). L'obligation de motiver, telle qu'elle découle du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst), est respectée lorsque le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 143 IV 40 consid. 3.4.3 p. 47 et les références citées). L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais elle peut au contraire se limiter à ceux qui lui paraissent pertinents (ATF 142 II 154 consid. 4.2 p. 157). En l'occurrence, la proposition de réponse à l'opposition retient, en substance, que les parcelles n os 3185 et 3183 ont été mises en zone réservée car elles sont situées en dehors du territoire urbanisé. La réponse renvoie par ailleurs à différents points du préavis municipal qui explicite la méthode utilisée pour délimiter le périmètre du territoire urbanisé. Il en résulte que le recourant pouvaient ainsi se rendre compte de la portée de cette réponse et l'attaquer en connaissance de cause. Le grief doit donc être rejeté.

E. 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. (...)" . Avec ces modifications, le législateur fédéral a voulu se concentrer sur les problèmes les plus aigus de l'aménagement du territoire, à savoir la dispersion des constructions et la perte de terres cultivables. Le nouvel art. 15 LAT précise les conditions permettant de classer des nouveaux terrains en zone à bâtir, conditions qui résultaient déjà de la jurisprudence fédérale (ATF 141 II 393 consid. 2; arrêt TF 1C_113/2014 du 3 septembre 2014 consid. 3.1; Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire publié in FF 2010 959, ch. 1.1 p. 963). Ainsi, le nouvel art. 15 LAT a essentiellement codifié la jurisprudence et la pratique, mais la modification de la LAT apporte certaines innovations telles que l'exigence de plans directeurs contenant les stratégies de répartition des zones à bâtir et le calcul supposé plus précis des surfaces en fonction des besoins (ATF 141 II 393 consid. 2; Alexandre Flückiger, La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes, Révision 2014 de la LAT - Faire du neuf avec du vieux?, 2015, p. 81). Les nouvelles règles de la LAT relatives au redimensionnement des zones à bâtir ont permis de mettre en évidence d'importants décalages entre les exigences légales prévalant déjà sous l'ancien droit et les dimensions effectives des zones à bâtir (arrêts TF 1C_568/2014 et 1C_576/2014 du 13 janvier 2016 consid. 7.2; Message, FF 2010 959, ch. 1.1 p. 963, ch. 2.3.4 p. 980, ch. 2.6 p. 987 et ch. 3.2 p. 988). L'art. 8a LAT dispose que dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur cantonal doit définir notamment la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation (let. a), la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (let. c) et la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15 LAT (let. d). Conformément à l'art. 9 LAT, le plan directeur a force obligatoire pour les autorités (ATF 143 II 476 consid. 3.7). bb) Dans le canton de Vaud, la question de l'adaptation des zones à bâtir aux besoins prévisibles (sur cette notion: arrêt TF 1C_528/2016 du 20 décembre 2017 consid. 4) pour les quinze années suivantes a été traitée en particulier par la mesure A11 du Plan directeur cantonal (PDCn). Entré en vigueur le 1er août 2008, le PDCn a fait l'objet de plusieurs adaptations. Une quatrième

adaptation a été adoptée par le Grand Conseil les 20 et 21 juin 2017 pour être approuvée par le Conseil fédéral le 31 janvier 2018. A cet égard, on relèvera que cette 4^{ème} adaptation du PDCn pose des principes directement applicables à la délimitation des zones à bâtir, notamment à la réduction de zones à bâtir surdimensionnées, qui doivent être appliqués aux procédures pendantes devant le Tribunal cantonal dès son entrée en vigueur. Il en va de même des nouvelles dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire concernant la délimitation des zones à bâtir (ATF 141 II 393 consid. 2.4 et 3; arrêts AC.2017.0104 du 15 janvier 2019 consid. 3b et AC.2016.0354 20 décembre 2018 consid. 1c). Quelle que soit sa version, le PDCn a constaté en substance que la capacité d'accueil d'habitants et d'emplois des zones à bâtir actuellement légalisées dans le canton est bien plus importante que nécessaire pour les besoins prévisibles à quinze ans, horizon temporel déterminé par l'art. 15 LAT. Il a ainsi enjoint les communes à définir leur besoins, à savoir la croissance démographique programmée à quinze ans, puis à évaluer leur capacité existante de développement résidentiel (capacité d'accueil, réserves) et enfin à faire le bilan en vérifiant que leur capacité de développement est à la mesure de leurs besoins, sinon à adapter leur zone à bâtir (mesure A11). Dans sa version actuelle, le PDCn retient que le réseau des centres vaudois, qui garantit la cohésion du canton, est menacé par l'étalement urbain, à savoir la dispersion de la population et de l'habitat hors des centres, en périphérie et en campagne. Pour y remédier, il préconise en priorité le développement à l'intérieur du territoire urbanisé, la valorisation du potentiel inutilisé et la recherche d'une densification adaptée au contexte (ligne d'action A1; voir aussi mesure A11). Il convient de souligner que, toujours selon la mesure A11, les communes surdimensionnées ne peuvent délivrer de permis de construire tant qu'elles n'ont pas redimensionné leurs zones à bâtir si de tels permis sont susceptibles d'entraver la mise en conformité des planifications ou que les terrains répondent aux qualités des surfaces d'asselement. Pour sa part, la 4^{ème} adaptation du PDCn a modifié l'année de référence en la repoussant de 2008 à 2015, étendu l'horizon de planification à 2036 et fixé le taux de croissance à 0,75% pour les villages et quartiers hors centre (mesure A11 du PDCn). Le développement maximal d'une commune hors centre se calcule désormais en multipliant la croissance annuelle admise (0,75%) par le nombre d'années qui séparent la date de référence de l'horizon de planification (21 ans). Il correspond ainsi à une croissance totale de 15,75% (0,75% x 21 ans). Les communes qui doivent redimensionner leurs zones à bâtir doivent réviser leurs plans d'affectation et soumettre leur projet à l'approbation du canton au plus tard cinq ans après l'adoption du PDCn par le Grand Conseil (à savoir en juin 2022). d) En l'espèce, il n'est pas contesté que les zones à bâtir pour l'habitation et mixtes de la commune d'Ollon sont manifestement surdimensionnées et qu'elles doivent en conséquence être réduites. Comme cela ressort de la réponse du SDT, selon le guichet cantonal de simulation des réserves de la zone à bâtir (d'habitation et mixte), le surdimensionnement touche aussi bien les périmètres de centre que les surfaces localisées à l'extérieur. La capacité d'accueil de la commune d'Ollon dépasse son potentiel de 3'539 personnes en centre et de 3'153 personnes hors du centre, et ce après le premier dézonage du secteur des Ecoverts. Le recourant ne conteste 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. Compte tenu du surdimensionnement très important de la zone à bâtir communale, 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. Il reste à déterminer si le choix de l'emplacement de la zone réservée litigieuse est adéquat.

E. 4

Le recourant soutient en substance que les parcelles n os 3183 et 3185, qui jouxtent des parcelles déjà construites, seraient très proches du centre du village et d'une zone d'intérêt public (école et centre sportif); de surcroît, les parcelles en question seraient parfaitement équipées et ne seraient pas menacées par des dangers naturels. Or, en l'espèce, il existe des motifs légitimes et objectifs d'instaurer une zone réservée sur lesdites parcelles. Celles-ci sont manifestement situées hors du territoire urbanisé, selon les critères retenus par la Fiche d'application du SDT "Comment délimiter le territoire urbanisé". En effet, ces biens-fonds, qui ont une superficie totale de plus de 8'000 m², sont libres de toute construction; en outre, ces parcelles – qui sont elles-mêmes recouvertes partiellement d'une aire forestière – sont localisées en bordure d'une vaste forêt. A noter que les parcelles voisines – non construites et se trouvant en lisière de forêt – ont également été incluses dans la zone réservée. Le recourant explique que la mise en zone réservée de ses parcelles lui causerait un préjudice financier et que le "dézonage" serait constitutif d'une expropriation matérielle. Mais, comme le précise le SDT dans sa réponse, la zone réservée ne conduit pas à un changement d'affectation de la parcelle mais constitue uniquement une mesure provisionnelle destinée à geler la situation sur les fonds susceptibles de subir une modification de leur affectation. Et une telle mesure provisionnelle ne donne pas lieu à une expropriation matérielle, qui sort du reste du cadre de l'objet du litige. Cette question n'a pas à être examinée à ce stade, une demande d'indemnité pouvant être présentée dans une procédure distincte (cf. art 5 al. 2 LAT et art. 71 ss LATC). Le recourant expose encore que ses deux parcelles "n'attendent que d'être construites depuis 2005", soit depuis que la commune a concédé un droit de passage en faveur de ses deux parcelles. Mais ces circonstances ne sont pas déterminantes, dès lors qu'aucune demande de permis de construire n'a été formellement déposée et qu'aucune autorisation de construire n'a été octroyée. Le fait que les parcelles litigieuses soient équipées n'est pas décisif, 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 les parcelles du recourant resteront 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 un zone de non bâtir (cf. AT 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 les parcelles n os 3183 et 3185 provisoirement inconstructibles paraît ainsi apte et nécessaire à préserver la marge de manoeuvre des autorités communales dans le cadre de la révision du PGA (cf. art. 2 al. 3 LAT). Comme le relève du reste le SDT, les parcelles en question ont 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.

E. 5

Mal fondé, le recours doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation des deux décisions attaquées, en tant qu'elles classent en zone réservée communale les parcelles du recourant. Succombant, le recourant supportera un émolument judiciaire (art. 49 LPA-VD), ainsi

qu'une indemnité à titre de dépens à allouer à la Commune d'Ollon, qui a agi par l'intermédiaire d'un avocat (art. 55 LPA-VD).

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