

VD_OMNI AC.2018.0201 vom 28. Juni 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-06-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2018.0201

FR: VD_OMNI AC.2018.0201 du 28 juin 2019

IT: VD_OMNI AC.2018.0201 del 28 giugno 2019

Regeste

A. _____, B. _____/Département du territoire et de l'environnement (DTE),
Municipalité de St-Prex | Recours contre une zone réservée des propriétaires de trois parcelles sises à environ 80 m du lac Léman présentant au total une surface de 7175 m². Rappel des conditions posées par la jurisprudence pour l'instauration d'une zone réservée (consid. 2). L'existence d'une volonté de modifier la planification communale et d'un besoin de modifier cette réglementation en raison du surdimensionnement des secteurs du territoire communal sis en dehors du périmètre de centre, dont font partie les parcelles litigieuses, est suffisamment établie. Peuvent être incluses dans une zone réservée des parcelles pour lesquelles est envisagée a priori une réduction des droits à bâtir plutôt qu'une réduction en m² des surfaces affectées à la zone à bâtir. L'exigence selon laquelle la possibilité d'un déclassement des parcelles en cause doit pouvoir raisonnablement être prise en considération dans le cadre de la future révision du PGA est remplie. Dans le cadre de l'élaboration du nouveau PGA, l'autorité de planification ne devra pas uniquement prendre en considération le critère relatif aux terrains propres à la construction déjà largement bâtis et aux brèches dans la continuité du tissu bâti. Elle devra également prendre en considération les buts et principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la constitution et de la LAT, notamment en ce qui concerne la protection du paysage et des zones lacustres. L'inclusion des parcelles litigieuses dans la zone réservée est conforme à la garantie de la propriété sous l'angle du principe de la proportionnalité (consid. 3).

Erwägungen

E. 1

Est litigieuse l'inclusion des parcelles n os 583, 603 et 605 dans la zone réservée mise en place par la Commune de Saint-Prex en vue de la mise en conformité de son plan d'affectation aux exigences découlant de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) (plus précisément des nouvelles dispositions entrée en vigueur le 1 er mai 2014) et du PDCn.

E. 2

Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites.

E. 3

Les recourants contestent l'inclusion des parcelles n os 583, 603 et 605 dans la zone réservée en invoquant une violation du principe de la proportionnalité en relation avec la garantie de la propriété. Ils font valoir que ces parcelles font partie d'un quartier déjà largement bâti, ce qui interdirait tout déclassement en zone inconstructible. Seule serait par conséquent envisageable une réduction des droits à bâtir. Or, une telle mesure ne réduirait pas le surdimensionnement géographique de la zone à bâtir, ce qui est le but de la LAT, et

aurait au contraire pour conséquence d'entraîner à terme une extension de la zone à bâtir. Elle irait au surplus à l'encontre des buts de la LAT consistant à densifier le territoire déjà bâti et à créer un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. a bis LAT et 1 al. 2 let. b LAT). Selon eux, il faudrait au contraire rechercher à augmenter la densité de la zone de villas sise à proximité du centre. De manière générale, ils soutiennent que la Mesure A11 du PDCn implique de réduire l'extension de la zone à bâtir au sol et non pas de réduire les droits à bâtir. a) Il n'est pas contesté que l'instauration d'une zone réservée incluant les parcelles des recourants porte atteinte à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) dont ils peuvent se prévaloir. Selon la jurisprudence, toute restriction à la garantie de la propriété doit reposer sur une base légale, doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et, selon le principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire et adéquat à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (TF 1C_529/2915 du 5 avril 2016 consid. 4.1). b) En l'espèce, l'existence d'une base légale n'est pas contestée. Les recourants ne contestent également pas l'intention de modifier la planification communale et ne mettent pas en cause l'obligation de réduire les zones à bâtir communales en application de l'art. 15 al. 2 LAT compte tenu du surdimensionnement de la zone à bâtir communale. Il faut ainsi constater que la création de la zone réservée litigieuse répond à un intérêt public, à savoir ne pas rendre plus difficiles, voire impossibles, de futurs déclassements et garantir le redimensionnement de la zone à bâtir dans le cadre de la révision du plan d'affectation communal (cf arrêt AC.2017.0457 du 7 janvier 2019 consid. 1d). En d'autres termes, la zone réservée répond à l'intérêt consistant à garantir aux autorités la liberté d'action nécessaire à l'adoption d'une planification conforme aux exigences de la nouvelle LAT (cf. TF 1C_244/2017 du 17 avril 2018 consid. 3.2.2). c) Pour ce qui est des éléments à prendre en compte pour la délimitation du périmètre de la zone réservée, on constate que la Commune de Saint-Prex est un centre local au sens de la mesure B12 du PDCn, qui a délimité son périmètre de centre conformément à ce que prescrit le PDCn. C'est ainsi à juste titre que, dans le cadre de la réflexion relative à la planification future, on a distingué la zone à bâtir située à l'intérieur du périmètre de centre de celle située à l'extérieur de ce périmètre. C'est également conformément à la Mesure A11 du PDCn que l'on a retenu un taux de croissance annuel de 0,75% pour le périmètre sis à l'extérieur du centre (soit un "quartier hors centre" au sens de la Mesure A11 du PDCn), ce qui a abouti au constat d'une surcapacité d'accueil de 597 habitants pour cette partie de la Commune de Saint-Prex, à laquelle appartiennent les parcelles n os 583, 603 et 605 . Avec son nouveau PGA, la Commune de Saint-Prex devra faire correspondre à terme la capacité d'accueil de la zone d'habitation et mixte avec la croissance démographique maximale admise par le PDCn⁴. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, cette démarche pourra se concrétiser aussi bien par une diminution en m² des surfaces affectées à la zone à bâtir que par une réduction des droits à bâtir dans certains secteurs. Certes, la fiche d'application "Traitement des zones à bâtir d'habitation et mixtes, comment traiter les zones à bâtir d'affectation et mixtes excédant les besoins à 15 ans ou peu adéquats pour le développement" de septembre 2018 mentionnée par les recourants n'envisage une possibilité de réduction de droits à bâtir que de manière restrictive puisqu'elle prévoit que les droits à bâtir peuvent être réduits pour préserver des jardins, des vergers ou des cours dignes d'intérêt et que toute restriction des droits à bâtir doit rester conforme au développement vers l'intérieur et au principe d'économie du sol. On ne saurait toutefois déduire de cette directive du SDT une impossibilité d'inclure dans une zone réservée des parcelles pour lesquelles est envisagée a priori une réduction des droits à bâtir plutôt qu'une

réduction des surfaces en m² affectées à la zone à bâtir. Dans ses déterminations complémentaires du 19 septembre 2018, le SDT a ainsi relevé que les mesures de redimensionnement afin de respecter les exigences de l'art. 11 LAT et du PDCn ne concernaient pas nécessairement du dézonage. Sur ce point, on peut relever que les zones constructibles de la commune de Saint-Prex ne comprennent a priori pas de vastes secteurs non bâtis susceptibles d'être dézonés de manière à diminuer la capacité d'accueil conformément à ce qui est demandé par le PDCn. Pour atteindre le but fixé, l'autorité de planification devra par conséquent également examiner si les droits à bâtir dans certains secteurs sis en dehors du périmètre de centre doivent être réduits, ceci concernant notamment les parcelles (ou groupes de parcelles) non bâties de grandes dimensions. d) Les recourants insistent sur le fait que toute réduction des droits à bâtir sur leurs parcelles irait à l'encontre des buts de la LAT consistant à densifier le territoire déjà bâti et à créer un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. a bis LAT et 1 al. 2 let. b LAT). aa) L'art. 15 LAT en vigueur jusqu'au 1^{er} mai 2014 (ci-après: l'art. 15 aLAT) prévoyait que les zones à bâtir devaient comprendre les terrains propres à la construction qui étaient déjà largement bâtis ou qui seraient probablement nécessaire à la construction dans les quinze ans à venir. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la notion de terrains déjà largement bâtis, à l'art. 15 let a aLAT, comprenait un territoire construit de manière regroupée, y compris les brèches dans la continuité du tissu bâti ("Baulücken") (ATF 121 II 417 consid. 5a). Le critère de l'appartenance au "territoire largement bâti" ne figure plus à l'art. 15 LAT. Il conserve toutefois sa validité après la révision partielle de 2012. Il subsiste en effet dans les buts de planification, avant tout dans les efforts pour orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a bis LAT) et pour créer un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT). Par conséquent, l'attente selon laquelle un territoire largement bâti doit être inclus dans la zone à bâtir subsiste (cf. Aemisegger/Kissling, op. cit. n° 96 ad art. 15 LAT; arrêt AC.2017.0314 du 19 juillet 2018 consid. 3d). En l'occurrence, il n'est pas nécessaire de trancher la question de savoir si la surface de 7'135 m² correspondant aux trois parcelles des recourants peut encore être considérée comme une "brèche dans la continuité du tissu bâti" au sens de la jurisprudence relative l'art. 15 aLAT. En effet, dans le cadre de l'élaboration de son nouveau PGA, l'autorité de planification ne devra pas uniquement prendre en considération le critère relatif aux terrains propres à la construction déjà largement bâtis et aux brèches dans la continuité du tissu bâti. Elle devra également prendre en compte les buts et principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution fédérale (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT). La commune devra ainsi prendre en considération l'art. 1 al. 2 let. a LAT relatif à la protection des bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage; elle devra également prendre en compte l'art. 3 al. 1 let. c LAT, qui prescrit de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau. Dans un arrêt du 21 septembre 2005 (1A.279/2004 publié aux ATF 132 II 10), le Tribunal fédéral a en outre rappelé qu'une zone lacustre fait partie des zones à protéger au sens de l'art. 17 LAT, qui comprennent notamment les cours d'eau, les lacs et leurs rives (art. 17 al. 1 let. a LAT). Lors de l'élaboration de son nouveau PGA, la commune devra également inclure dans sa réflexion les objectifs du PDCn relatifs à la protection des rives du lac et à l'amélioration du réseau de cheminements riverains (Mesure E 25). Dans ce cadre, il lui appartiendra de prendre en considération les principes qui se dégagent du plan directeur cantonal des rives vaudoises du lac Léman, exigence qui résulte également de la mesure E25 du PDCn et qui a force obligatoire pour les autorités (cf. arrêts AC.2018.0001 du 23 novembre 2018 consid. 1 e/aa; AC.2015.0206 du 21 juillet 2016 consid. 1b/bb). Or,

ce plan directeur mentionne notamment l'objectif visant à maintenir, sur tout le pourtour du lac, une faible densité des constructions (Mesure A1). Les différents éléments mentionnés ci-dessus ont été mis en évidence dans un arrêt du Tribunal fédéral postérieur aux modifications de la LAT entrées en vigueur le 1^{er} mai 2014 (arrêt 1C_630/2015 du 15 septembre 2016). A cette occasion, le Tribunal fédéral a confirmé que, si la densification des zones à bâtir répond à l'intérêt public d'une utilisation mesurée du sol (art. 1 al. 1 LAT; ATF 137 II 23 consid. 4.3 p. 27 et les arrêts cités) et à la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b et 3 al. 2 [recte: al. 3] let. a bis LAT), la protection du paysage correspond elle aussi à un principe important de l'aménagement du territoire consacré par l'art. 3 al. 2 LAT, cette protection imposant notamment de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral mentionne également le Plan directeur cantonal des rives vaudoises du lac Léman en relevant que celui-ci pose comme principe essentiel le maintien, sur tout le pourtour du lac, d'une faible densité des constructions (consid. 7.2). bb) De manière générale, la mise en place d'une zone réservée doit donner aux autorités de planification la marge de manœuvre nécessaire afin de procéder à une révision en profondeur de la planification communale de nature non seulement quantitative, mais également qualitative, avec une réflexion sur l'ensemble des objectifs du PDCn et incluant les buts et principes régissant l'aménagement du territoire, notamment les objectifs de protection de la nature et du paysage. Pour ce qui est des parcelles des recourants, cette réflexion de nature quantitative dans le cadre de l'élaboration du nouveau PGA se justifie dès lors que, même si elles ne se situent pas directement au bord du lac, ces parcelles correspondent à un secteur non bâti de plus de 7000 m² avec des éléments de qualité au niveau naturel et paysager dans les environs immédiats (notamment des forêts riveraines). A cela s'ajoute le fait que périmètre litigieux – incluant les parcelles des recourants – se situe en dehors du périmètre de centre de la commune. La vision locale a ainsi confirmé qu'il s'agit d'un secteur excentré relativement éloigné des principaux éléments d'équipement (gare, écoles, bâtiments de l'administration communale, commerces). Ce secteur se caractérise en outre par une certaine dispersion et un étalement des constructions hors du centre, ce qui implique que l'on se trouve déjà en présence d'une forme de mitage du territoire. Les biens-fonds concernés présentent également un important potentiel de développement du bâti et d'accueil de nouveaux habitants. Le rapport 47 OAT relève à cet égard que les parcelles riveraines comprises dans la zone réservée présentent des droits à bâtir non mobilisés représentant 21'884 m² de surfaces de plancher (p. 22 ch. 4). Les parcelles riveraines du lac ou situées à moins 150 m de ce dernier représentent environ 60% des réserves identifiées hors du périmètre de centre alors qu'elles ne représentent que 11% des biens-fonds affectés en zone à bâtir à vocation d'habitat hors du périmètre de centre et 25% de leur surface (cf. préavis n°10/12.2017 de la municipalité au conseil communal p. 8). Dans ces conditions, il s'avère judicieux de mener, dans le cadre de l'élaboration nouveau PGA, une réflexion sur les droits à bâtir que l'on souhaite avoir dans ce secteur, ce qui pourrait notamment aboutir à une diminution du coefficient d'utilisation du sol. On l'a vu, cette réflexion devra notamment tenir compte des enjeux de préservation du paysage et de la nature. e) Pour ce qui est du périmètre de la zone réservée, le tribunal de céans n'a pas de raison de mettre en cause le choix des autorités communales consistant à inclure dans cette zone une frange riveraine d'une largeur de 150 m. La vision locale a en effet permis de constater qu'il existe une bande de territoire sensible au bord du lac, en dehors du périmètre de centre, pour laquelle une réflexion se justifie dans le cadre de l'élaboration du nouveau PGA. Il est vrai que la largeur de cette bande peut se discuter. On aurait ainsi pu concevoir

une bande un peu plus étroite de même qu'on aurait pu l'étendre, par exemple jusqu'à la route cantonale. Il n'appartient toutefois pas au Tribunal cantonal d'imposer à la commune de modifier le choix qu'elle a fait sur ce point dès lors que, comme on l'a vu plus haut (cf. consid. 2b), une mesure de planification doit être maintenue lorsqu'elle se révèle appropriée à la situation de fait, l'autorité de recours n'étant pas habilitée à lui substituer une autre solution, même tout aussi appropriée. On peut encore relever qu'on ne saurait suivre les recourants lorsqu'ils soutiennent que la limite de la zone réservée aurait dû suivre le tracé du chemin du Coulet. Il ne s'agit en effet pas d'un élément déterminant qui pourrait justifier que l'autorité de recours s'écarte du périmètre défini par l'autorité communale. f) Finalement, s'avère décisif le fait que les parcelles des recourants entrent raisonnablement en considération pour un éventuel déclassement ou pour une éventuelle diminution des droits à bâtir lors de la prochaine révision du PGA. A défaut de mesures provisionnelles interdisant leur constructibilité, leur maintien en zone à bâtir avec les droits à bâtir actuels serait de nature à compromettre la future planification communale. Partant, l'inclusion de ces parcelles dans la zone réservée est conforme à la garantie de la propriété sous l'angle du principe de la proportionnalité et doit être confirmée.

E. 4

Il résulte des considérants que le recours doit être rejeté et que les décisions du Département du territoire et de l'environnement du 28 mai 2018 et du Conseil communal de Saint-Prex du 7 février 2018 doivent être confirmées. Vu le sort du recours, les frais de la cause sont mis à la charge des recourants (art. 49 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). Ces derniers verseront en outre des dépens à la Commune de Saint-Prex, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 55 LPA-VD).

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