

VD_OMNI AC.2019.0035 vom 9. Dezember 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-12-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0035

FR: VD_OMNI AC.2019.0035 du 9 décembre 2019

IT: VD_OMNI AC.2019.0035 del 9 dicembre 2019

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____, D. _____, Municipalité du Chenit c/Département du territoire et de l'environnement (DTE) | zone réservée cantonale sur deux parcelles situées dans un hameau sur un coteau dominant le village du Sentier (centre régional) faisant suite à un projet de construction auquel le SDT s'est opposé avec succès. Commune surdimensionnée faisant l'objet d'une zone réservée communale n'incluant pas les parcelles litigieuses. Confirmation du fait qu'une zone réservée cantonale peut être mise en place sur des parcelles quand bien même la commune s'y oppose et déclare vouloir maintenir les parcelles en question en zone à bâtir dans le cadre du futur PGA. Confirmation de la compétence du DTE d'instaurer une zone réservée cantonale parallèlement à la zone réservée communale dès lors que, prima facie, la zone réservée communale est insuffisante pour assurer un redimensionnement correct des zones d'habitation et mixtes dans le cadre du futur PGA (consid.3). Constat que la possibilité d'un déclassement des parcelles en cause peut raisonnablement être prise en considération dans le cadre de la future révision du PGA dès lors notamment qu'elles se trouvent en dehors du périmètre de centre et a priori en dehors du territoire urbanisé en bordure de la zone agricole dans un secteur présentant certaines qualités paysagères (consid. 4). Pas d'inégalité de traitement avec la parcelle voisine, sur laquelle un bâtiment a pu être érigé récemment, la situation de ces parcelles étant différente (consid. 5).

Erwägungen

E. 1

Est litigieuse l'inclusion des parcelles n os 49 et 3244 de la Commune du Chenit dans une zone réservée mise en place par le département (zone réservée cantonale) en relation avec la mise en conformité du plan d'affectation communal aux exigences découlant de la LAT (plus précisément des nouvelles dispositions entrée en vigueur le 1 er mai 2014) et du PDCn.

E. 2

Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai. " L'art. 46 LATC, dans sa nouvelle teneur au 1 er septembre 2018, prévoit que les communes ou le département peuvent établir des zones réservées selon l'art. 27 LAT. Ces zones interdisent ou limitent la constructibilité des terrains pendant une période maximale de cinq ans, pouvant être prolongée de trois ans au maximum (al. 1). La procédure d'approbation est celle des plans d'affectation (al. 2). bb) Selon la jurisprudence (cf. notamment arrêts AC.2018.0221 du 28 juin 2019 consid. 2a/bb; AC.2017.0457 du 7 janvier 2019 consid. 1a/bb; AC.2018.001 du 23 novembre 2018 consid.1b), l'instauration d'une zone réservée suppose réunies trois conditions matérielles, soit une intention de modifier la planification, une délimitation exacte des territoires concernés et le respect du

principe de la proportionnalité: la délimitation des zones concernées ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire au maintien d'une situation en vue de la nouvelle planification (ATF 138 I 131 consid. 6.2). Dans le périmètre de la zone réservée, on peut interdire toute construction nouvelle, voire toute transformation – si le principe de la proportionnalité est respecté –, ou bien n'autoriser que celles qui ne menacent pas le futur plan d'aménagement (cf. Piermarco Zen-Ruffinen / Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n° 460 p. 201/202). En raison de l'importance de la restriction de la propriété que peut représenter l'instauration d'une zone réservée, le principe de la proportionnalité (cf. art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 [Cst; RS 101]) exige que cette mesure provisionnelle ne soit prescrite que pour des périmètres délimités précisément, dans lesquels une adaptation du plan d'affectation se justifie; d'un point de vue spatial, elle ne doit pas aller au-delà du " territoire exactement délimité " pour lequel elle est nécessaire (cf. Alexander Ruch, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 47 ad art. 27; Bernhard Waldmann / Peter Hänni, Handkommentar RPG, Berne 2006, n° 21 ad art. 27). b) Pour l'instauration d'une zone réservée cantonale ou communale, l'art. 46 al. 2 LATC prévoit que la procédure est réglée au chapitre IV de la LATC, ce qui signifie que la procédure est la même que pour l'établissement des plans d'affectation. La LAT impose au droit cantonal certaines exigences en matière de protection juridique. Une autorité cantonale de recours au moins doit disposer d'un libre pouvoir d'examen (art. 33 al. 3 let. b LAT). Il n'est pas indispensable que l'autorité dont parle l'art. 33 al. 3 let. b LAT soit une autorité judiciaire; il peut s'agir d'un département de l'administration ou du gouvernement cantonal, statuant sur opposition (ATF 131 II 81 consid. 6.6 p. 96; 127 II 238 consid. 3b/bb p. 242/243), pour autant que cette autorité soit indépendante de celle qui adopte le plan (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa, bb p. 242/243). Le libre pouvoir d'examen dont parle l'art. 33 al. 3 let. b LAT ne se réduit pas à la constatation des faits et de l'application du droit; il comprend aussi le contrôle de l'opportunité du plan, qui permet à l'autorité d'opter pour une autre solution équivalente qu'elle juge préférable, et cela quand bien même la solution qui lui est soumise est conforme au droit (ATF 131 II 81 consid. 6.6 p. 96/97; 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242; arrêt TF 1C_417/2009 du 21 janvier 2010 consid. 2.3). 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 p. 97). 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 p. 97). 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 p. 242). c) aa) L'art. 75 al. 1 Cst. prévoit que la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. L'art. 1 er al. 1 LAT précise que la Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire et à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. L'art. 1 er al. 2 LAT définit les buts de l'aménagement du territoire. Cette disposition, dans sa nouvelle teneur entrée en vigueur le 1 er mai 2014, prescrit que les autorités chargées de l'aménagement du territoire soutiennent les efforts entrepris aux fins, notamment, de

protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage (let. a), d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée (let. a bis) et de créer un milieu bâti compact (let. b). L'art. 3 LAT expose les principes d'aménagement, parmi lesquels il convient notamment de préserver le paysage (art.

E. 3

a) En l'espèce, il n'est pas contesté que les zones à bâtir pour l'habitation et mixtes de la commune du Chenit sont surdimensionnées, en tous les cas en dehors du périmètre de centre et qu'elles doivent en conséquence être réduites. Comme cela ressort de la décision attaquée, la possibilité de développement allouée entre l'année de référence (31 décembre 2015) et l'horizon de planification (2036), en dehors du périmètre de centre, est de 304 habitants alors que le potentiel d'accueil, selon la pré-estimation du modèle de simulation pour le dimensionnement de la zone d'habitation et mixte, est de 1511 habitants. Il en résulte un surdimensionnement de 1207 habitants. Il n'est ainsi pas contesté que la commune est tenue de modifier son plan général d'affectation afin de répondre aux exigences du nouvel art. 15 LAT entré en vigueur le 1^{er} mai 2014, démarche qui devrait notamment se concrétiser par une réduction des zones à bâtir. b) aa) Compte tenu du surdimensionnement 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. Tout en ne remettant pas en cause ce constat, les recourants soutiennent que, dès lors que la commune a approuvé une zone réservée communale, le canton ne peut pas ajouter une zone réservée cantonale portant sur des parcelles que la commune ne veut pas déclasser et qu'elle n'a par conséquent pas incluses dans la zone réservée communale. Ils soutiennent que, pour ces parcelles, l'intention de modifier la planification fait défaut. Ils font en outre valoir que, en agissant ainsi, le canton porte atteinte à l'autonomie communale en matière d'aménagement du territoire protégée par l'art. 50 al. 1 Cst. Ils relèvent enfin que la zone réservée communale est suffisante pour garantir la réduction du surdimensionnement de la commune qui est demandée dans le cadre du futur plan général d'affectation. bb) La question de savoir si une zone réservée cantonale peut être imposée à une commune a été examinée par le Tribunal cantonal dans l'arrêt AC.2016.0420 du 6 juin 2017. Dans cette affaire, le DTE s'était opposé à un projet de construction d'une villa individuelle sur une parcelle de 1000 m² puis avait mis à l'enquête publique une zone réservée cantonale dont le périmètre correspondait à celui de la parcelle en question. La propriétaire de la parcelle avait recouru au Tribunal cantonal contre la décision cantonale d'approbation de la zone réservée. La municipalité avait conclu à l'admission du recours en faisant valoir qu'elle avait entrepris la révision de son PGA et qu'elle envisageait de maintenir la parcelle litigieuse en zone à bâtir. Se référant aux travaux préparatoires de l'art. 46 LATC dans son ancienne teneur, le Tribunal cantonal a relevé que le législateur cantonal avait expressément envisagé l'instauration d'une zone réservée par l'autorité cantonale comme moyen d'amener une commune à modifier son plan d'affectation. C'était donc en vain que l'autorité communale contestait la compétence de l'autorité cantonale d'imposer une zone réservée (arrêt AC.2016.0420 précité consid. 3b). cc) Dans le cas d'espèce, on se trouve dans un cas comparable à celui de l'arrêt AC.2016.0420 en ce sens qu'il existe une divergence entre la commune et l'autorité cantonale sur le point de savoir si des parcelles sont susceptibles d'être déclassées dans le cadre du futur plan d'affectation communal en cours d'élaboration. Il n'y a pas lieu de

s'écarter du principe selon lequel, dans cette hypothèse, le département peut instaurer une zone réservée cantonale sur les parcelles litigieuses, ceci même dans l'hypothèse où la commune fait état de son intention de maintenir ces parcelles en zone à bâtir. Peu importe à cet égard que, contrairement à ce qui était le cas dans l'arrêt AC.2016.0420, la commune ait mis à l'enquête une zone réservée communale n'incluant pas les parcelles litigieuses. En cas de divergence avec l'autorité cantonale, une commune ne saurait en effet faire échec à la jurisprudence du Tribunal cantonal en mettant à l'enquête une zone réservée communale correspondant à ses intentions. Le Tribunal cantonal a au demeurant déjà confirmé l'instauration d'une zone réservée cantonale sur certaines parcelles dans une commune ayant mis en œuvre une zone réservée communale en vue de garantir le redimensionnement de ses zones à bâtir (cf. arrêts AC.2017.0457 du 7 janvier 2019 et AC.2018.0361 du 15 avril 2019 concernant la Commune de St-Légier). Dans l'arrêt AC.2018.0361, il a notamment souligné que la décision attaquée ne restreignait pas la marge de manœuvre dont pouvait bénéficier la commune dans le cadre de la révision de son plan d'affectation. La commune gardait en effet la possibilité de maintenir la parcelle faisant l'objet de la zone réservée cantonale en zone à bâtir si elle redimensionnait correctement par ailleurs les zones constructibles, de manière à respecter les exigences de la LAT (notamment de l'art. 15 al. 2 LAT) et du PDCn. Il n'y avait dès lors pas lieu de retenir que l'instauration d'une zone réservée cantonale portait atteinte aux prérogatives communales en matière d'aménagement du territoire (arrêt précité consid. 3d). dd) Vu ce qui précède, les recourants ne sauraient être suivis lorsqu'ils soutiennent que la condition selon laquelle il doit exister une intention de modifier la planification n'est pas remplie. C'est également à tort qu'ils prétendent qu'il est porté atteinte à l'autonomie communale en matière d'aménagement du territoire protégée par l'art. 50 al. 1 Cst. ee) Il convient encore de constater que, prima facie, la zone réservée communale est insuffisante pour réduire le surdimensionnement. Il ressort en effet du rapport 47 OAT relatif à la zone réservée communale que celle-ci limite les capacités d'accueil en dehors du périmètre du centre à 446 habitants alors que, selon le département, le surdimensionnement correspond à 1207 habitants. Certes, il existe apparemment un désaccord entre la commune et le SDT au sujet de l'importance du surdimensionnement, ce désaccord provenant a priori du fait que la commune n'intègre pas le taux de saturation de 100% finalement pris en compte dans le cadre de la 4^{ème} révision du PDCn. Quoiqu'il en soit, l'existence de ce désaccord ne saurait remettre en cause la compétence du DTE d'instaurer une zone réservée cantonale parallèlement à la zone réservée communale dès lors que, prima facie, la zone réservée communale est insuffisante pour assurer un redimensionnement correct des réserves des zones d'habitation et mixtes dans le cadre de la révision du plan général d'affectation.

E. 4

a) On l'a vu, compte tenu du surdimensionnement 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. On a vu en outre que, prima facie, la zone réservée communale n'est pas suffisante pour garantir que l'objectif de réduction du surdimensionnement soit atteint. Il reste à déterminer s'il est admissible d'inclure les parcelles n^{os} 49 et 3244 dans une zone réservée. La question à laquelle le tribunal doit répondre à ce stade est celle de savoir si la possibilité d'un déclasserement des parcelles en cause peut raisonnablement être prise en considération dans le cadre de la future révision du plan général d'affectation. Si tel est le cas, la zone réservée doit être confirmée (cf. arrêts

AC.2017.0457 du 7 janvier 2019 consid. 2b; AC.2018.221 du 7 janvier 2019 consid. 2b). Les recourants contestent que cette condition est remplie en faisant valoir que les parcelles litigieuses se trouvent dans un environnement largement bâti en bordure d'une route communale et sont équipées. b) Les deux parcelles litigieuses présentent une surface relativement importante, ne sont pas bâties et sont attenantes à la zone agricole. Ces parcelles se situent en dehors du périmètre de centre et a priori en dehors du territoire urbanisé. Lors de la vision locale, le tribunal a pu constater que le secteur dans lequel s'inscrivent les parcelles n os 49 et 3244 comprend des constructions un peu disparates réparties le long de la route communale, sans qu'on retrouve une forme urbaine de hameau bien définie avec un centre. Il y a lieu également de constater que l'on se trouve en bordure de la zone agricole et que les environs immédiats des deux parcelles concernées au nord, au sud-ouest, au sud et au sud-est sont libres de construction. L'affirmation des recourants selon laquelle on se trouverait dans un environnement déjà largement bâti doit par conséquent être relativisée. Lors de la vision locale, il a également pu être constaté que le vaste secteur en zone agricole sis au sud présente des qualités paysagères, ce qui est également susceptible de justifier une réflexion au sujet d'une éventuelle réduction des possibilités d'ériger des nouvelles constructions à cet endroit. c) Vu ce qui précède, la condition selon laquelle les immeubles litigieux entrent raisonnablement en considération pour un éventuel déclassement lors de la prochaine révision du plan général d'affectation est remplie. A cet égard, on peut encore relever qu'il résulte de la jurisprudence que des parcelles équipées et même des parcelles comportant déjà des constructions peuvent – ou au besoin doivent – être attribuées à une zone de non bâtir (et, a fortiori, être incluses dans une zone réservée (cf. AC.2018.0361 consid. 4; AC.2018.0208 du 18 janvier 2019, citant l'ATF 113 Ia 362 consid. 2b). Le fait qu'un propriétaire ait consenti des investissements, cas échéant importants, pour équiper sa parcelle et pour établir un projet de construction n'est en outre pas déterminant au stade d'une zone réservée (cf. AC.2018.0361 p.13). Partant, l'instauration d'une zone réservée cantonale sur les parcelles n os 49 et 3244 ne prête pas le flanc à la critique et peut être confirmée.

E. 5

La Commune invoque une inégalité de traitement au motif que le SDT avait engagé une procédure similaire pour une parcelle voisine, avant de l'abandonner. a) Il y a inégalité de traitement au sens de l'art. 8 al. 1 Cst. lorsque, sans motifs sérieux, deux décisions soumettent deux situations de fait semblables à des règles juridiques différentes; les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 137 I 58 consid. 4.4; 136 I 297 consid. 6.1, 345 consid. 5 et les arrêts cités). Cela étant, le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi. Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 139 II 49 consid. 7.1 et les réf. cit.). Si l'autorité ne s'exprime pas sur ses intentions futures, il y a

lieu de présumer qu'elle se conformera à l'avenir au jugement que le tribunal aura rendu (cf. ATF 115 Ia 81 consid. 2 et les réf. cit.). b) Lors de l'audience, les représentants du SDT ont expliqué les raisons pour lesquelles ils s'étaient initialement opposés au projet de construction sur la parcelle voisine n° 3245, avant de finalement renoncer à cette opposition. Cette attitude s'explique par le fait que, à l'époque, la commune s'était engagée à mettre en œuvre une zone réservée communale répondant aux attentes du SDT. Dès lors que cela n'a pas été le cas, le SDT a repris la surveillance des permis de construire. On se trouve ainsi en présence de deux situations différentes, qui expliquent les décisions apparemment contradictoires prises par le SDT. Partant, le grief d'inégalité de traitement n'est pas fondé.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet des recours et au maintien des décisions attaquées. Vu le sort de la cause, les frais sont mis à la charge des recourants. Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens.

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