

VD_OMNI AC.2019.0212 vom 17. Februar 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-02-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0212

FR: VD_OMNI AC.2019.0212 du 17 février 2021

IT: VD_OMNI AC.2019.0212 del 17 febbraio 2021

Regeste

A. _____/Département du territoire et de l'environnement (DTE), Conseil Communal d'Orbe | Recours formé par la propriétaire d'une parcelle contre les décisions de la commune et du DTE d'inclure celle-là dans une zone réservée communale. La parcelle se situe certes en zone villa. Toutefois, dite zone englobe une aire forestière traversée par un cours d'eau. Or, la limite nord-ouest de la parcelle jouxte ce ruisseau et inclut le talus bordant celui-ci, colloqué en aire forestière. La parcelle répond ainsi à l'un des critères retenus par le rapport 47 OAT pour établir le périmètre de la zone réservée, à savoir la situation "en limite d'espaces naturels (cordons boisés riverains, zone naturelle protégée)". Par ailleurs, la parcelle n'est pas bâtie, contrairement à la quasi-totalité des autres parcelles de la zone villa, ce qui constitue une différence significative, s'ajoutant au critère de la proximité avec la zone naturelle. Enfin, la parcelle n'est de fait constructible que selon des mesures particulières: plus d'un tiers de sa surface est affecté à l'aire forestière; de plus, elle présente une déclivité importante et elle est traversée d'est en ouest par une servitude de non bâtir liée à l'existence d'une ligne à haute tension. En définitive, compte tenu de surcroît du respect des distances à respecter à la lisière forestière, à la route et au voisinage, la mise en valeur de la parcelle reste problématique, ce d'autant plus qu'en vertu du règlement communal, la hauteur maximale autorisée en zone de villas est peu élevée, la municipalité n'étant pas tenue d'autoriser la construction de villas mitoyennes et jumelées. Pas de violation du principe de l'égalité, ni de celui de la proportionnalité. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

Interjeté en temps utile contre la décision communale qui adopte une zone réservée et son règlement, ainsi que contre la décision cantonale qui approuve la mise en place de cette zone réservée communale concernant une parcelle dont la recourante est propriétaire, le recours satisfait aux conditions de recevabilité des art. 92 ss de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Il y a dès lors lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

La recourante conteste l'inclusion de la parcelle n° 1137, dont elle est propriétaire, dans la zone réservée communale mise en place par la Commune d'Orbe.

E. 3

Il convient d'exposer tout d'abord les principes qui régissent l'instauration d'une zone réservée et les possibilités de la contester. a) L'art. 27 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), intitulé "Zones réservées", prévoit ce qui suit: " 1 S'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité

compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation. 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 (également intitulé "Zones réservées"), dans sa nouvelle teneur en vigueur dès le 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). Les zones réservées ont pour but de garantir (provisoirement) la planification (telle qu'elle a été envisagée). Il s'agit en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de construction viennent entraver cette liberté (Alexander Ruch, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Bâle 2016, n° 26 ad art. 27).

b) Selon la jurisprudence (CCST.2014.0001 du 3 juillet 2014 consid. 2d; v. ég. AC.2018.0309 du 16 décembre 2019 consid. 3b; AC.2019.0019 du 13 décembre 2019 consid. 2b; AC.2017.0424 du 1^{er} avril 2019 consid. 3; AC.2017.0078 du 28 février 2018 consid. 2; AC.2016.0420 du 6 juin 2017 consid. 2b), 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; TF 1C_511/2018 du 3 septembre 2019 consid. 5.4). 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. Ruch, op.cit. , n° 47 ad art. 27; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar RPG, Berne 2006, n° 21 ad art. 27). Même si chaque révision du plan a des conséquences sur l'affectation des autres parties du territoire communal, il n'est en principe pas admissible d'étendre les effets de la mesure provisionnelle à toute la commune (cf. Manuel Bianchi, La révision du plan d'affectation communal, thèse Lausanne 1990, p. 189). Du point de vue temporel, la limitation à cinq ans de la durée de la zone réservée lie les cantons, qui ne peuvent prévoir par une règle générale une autre durée initiale (Ruch, op. cit., n° 55 ad art. 27). Les cantons peuvent permettre une prolongation de la durée, ce qu'a fait le droit vaudois (cf. art. 46 al. 1 LATC). Il faut que la nécessité d'une prolongation soit démontrée dans chaque cas concret, et il ne serait pas admissible de fixer d'emblée à plus de cinq ans la durée d'une zone réservée, en faisant préventivement usage de la possibilité de prolonger. Au demeurant, il doit être mis fin à la zone réservée même avant l'échéance des cinq ans de l'art. 27 al. 2 LAT, si la mesure provisionnelle n'est plus nécessaire (cf. Ruch, op. cit., n° 57 ad art. 27; Waldmann/Hänni, op. cit., n° 22 ad art. 27).

c) 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; 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).

E. 4

A l'appui de leur décision respective d'instaurer une zone réservée communale sur la parcelle n° 1137, les autorités intimées invoquent le surdimensionnement de la zone à bâtir communale. a) 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. 3 al. 2) et d'aménager les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice d'activités économiques selon les besoins de la population tout en limitant leur étendue (art. 3 al. 3 LAT), ceci impliquant notamment de prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat (art. 3 al. 3 let. a bis LAT). L'art. 15 LAT, dans sa teneur en vigueur depuis le 1 er mai 2014, dispose ce qui suit: "Art. 15 Zones à bâtir 1 Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. 2 Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. 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; 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 (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; AC.2017.0424 et AC.2017.0078 précités). La jurisprudence fédérale a par ailleurs retenu qu'il existe un intérêt public important à ce que les zones à bâtir - déjà surdimensionnées dans de nombreuses communes - ne soient pas encore étendues, afin de ne pas anticiper sur la révision de la planification et les éventuels déclassements à venir (TF 1C_612/2014 du 26 août 2015 consid. 2.6). b) Dans le canton de Vaud, la question de l'adaptation des zones à bâtir aux besoins prévisibles (sur cette notion: 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 1^{er} août 2008, l'actuel 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. Une adaptation 4bis, relative à des modifications mineures liées aux projets d'agglomération, a encore été adoptée par le Conseil d'Etat le 30 janvier 2019 et approuvée par la Confédération le 20 décembre 2020. 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 leurs 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; AC.2018.0201 consid. 2c/bb et AC.2017.0424 précités). Les communes appelées à 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 (c'est-à-dire d'ici juin 2022). Pour répondre aux besoins à quinze ans, les communes doivent, dans l'ordre:

1. réaffecter les terrains excédant les besoins ou peu adéquats au développement;
2. densifier le territoire urbanisé;
3. mettre en valeur les réserves et les friches, notamment par la densification (PDCn4bis, mesure A11). La capacité de développement résidentiel, dite capacité d'accueil, est composée des habitants existants et du potentiel d'accueil en nouveaux habitants (la réserve). En bref, le potentiel d'accueil est apprécié en évaluant pour

chaque parcelle la surface de plancher déterminante pouvant être dévolue au logement, puis en considérant une surface nécessaire par habitant de 50 m² (fiche d'application de la DGTL intitulée "Dimensionnement des zones à bâtir d'habitation et mixtes", version février 2019, ch. 3). c) En l'occurrence, il n'est pas contesté que la zone à bâtir de la commune d'Orbe, dans le centre comme hors-centre, est surdimensionnée, comme le relève le SDT dans sa réponse: "[...] D'après la pré-estimation des réserves constructibles générée automatiquement (par le Guichet de simulation pour le redimensionnement de la zone à bâtir), la zone à bâtir qui est située hors centre est surdimensionnée. Elle présente une surcapacité d'accueil de 174 habitants. S'agissant du centre, la pré-estimation fait état d'un sous-dimensionnement (-888 habitants). Toutefois, ces chiffres ne tiennent pas compte de l'entrée en vigueur, le 15 mars 2017, du PPA Gruvatiez-En Lavegny, qui offre une capacité d'accueil de plus de 1000 habitants (art. 14 RPPA). Ainsi, en tenant compte de cette planification, le centre de la commune d'Orbe est désormais aussi surdimensionné. [...]" La recourante ne discute pas davantage, à juste titre, 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. La zone réservée doit ainsi être confirmée dans son principe.

E. 5

La recourante conteste toutefois que sa parcelle n° 1137 soit incluse dans la zone réservée. Elle fait valoir à ce titre une violation des principes de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.) et de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.). a) La recourante expose que la parcelle n° 1137 est située au milieu d'une zone de villas, dont pratiquement toutes les parcelles sont construites, qu'elle se trouve à côté d'un arrêt de bus et à quelques centaines de mètres du centre-ville d'Orbe. Elle affirme que le choix des parcelles aurait été guidé par leur taille: par commodité, l'autorité communale intimée aurait opté pour des parcelles de grande taille afin d'éviter de procéder par pointage. Dans le cas de la parcelle de la recourante, un poids démesuré aurait été accordé à cet élément, au détriment des véritables critères d'intérêts publics (emplacement, zone agricole, surfaces d'assolement, etc.). La recourante cite plusieurs parcelles partiellement bâties (n os 2102, 2107, 871, 1182, 1026, 1138, 1035, 1036, 1087 et 1136) qui n'ont pas été incluses dans la zone réservée alors qu'elles auraient, selon elle, pu contribuer à augmenter la marge de manoeuvre des autorités communales dans le cadre de la réduction de la zone à bâtir. Elle reproche enfin à la municipalité d'avoir épuisé le solde de croissance admissible jusqu'en 2036, notamment avec le Plan partiel d'affectation (PPA) "Gruvatiez-En Lavegny" (approuvé préalablement le 18 août 2015 et entré en vigueur le 15 mars 2017) et n'entend pas devoir compenser cette erreur d'aménagement. b) Une décision ou une norme viole le principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler, ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et que ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 141 I 153 consid.

E. 5.1

p. 157; 140 I 77 consid. 5.1 p. 80; 137 I 167 consid. 3.4 p. 175; 136 II 120 consid. 3.3.2 p. 127). Ce principe n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des

inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 142 I 162 consid. 3.7.2; 121 I 245 consid. 6e/bb p. 249; TF 1C_352/2014 du 10 octobre 2014 consid. 4.1; TF 1C_76/2011 consid. 4.1). c) Selon les directives établies par la DGTL intitulées "Mesures conservatoires (zone réservée)" (version octobre 2020, ch. 2), le périmètre d'une zone réservée doit être cohérent et défini selon des critères objectifs. Lorsqu'il est établi de manière ciblée sur un secteur d'urbanisation défini ou une/des portion/s du territoire communal, le choix des parcelles incluses dans la zone réservée doit être justifié. Le règlement de la zone réservée d'Orbe prévoit à son art. 2 que "la zone réservée, instituée par le présent règlement et le plan y relatif, a pour but de rendre provisoirement inconstructibles les surfaces contenues à l'intérieur de ses périmètres". L'art. 3 dispose que "les périmètres de la zone réservée sont figurés sur le plan" et l'art. 4 al. 1 précise que "toute construction nouvelle est interdite dans les périmètres de la zone réservée pendant la durée prévue à l'article 5" (à savoir "en vertu de l'article 46 alinéa 1 LATC, [...] pour une durée de 5 ans, prolongeable de 3 ans au maximum"). Six plans de secteur complètent le plan de situation inclus dans le dossier de la zone réservée d'Orbe. Le plan

E. 6

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et les décisions contestées confirmées. Succombant, la recourante supportera l'émolument de justice (art. 49 LPA-VD). L'autorité communale intimée, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat, a droit à une indemnité à titre de dépens, à la charge de la recourante qui succombe (art. 55 LPA-VD et art. 10 et 11 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative du 28 avril 2015 – BLV 173.36.5.1).

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