

VD_OMNI AC.2019.0243 vom 19. August 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-08-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0243

FR: VD_OMNI AC.2019.0243 du 19 août 2020

IT: VD_OMNI AC.2019.0243 del 19 agosto 2020

Regeste

A. _____/Municipalité de Vulliens | Rejet du recours dirigé contre le refus d'autoriser la création de deux logements dans un bâtiment inhabité, en application du règlement d'une zone réservée qui s'étend à l'ensemble de la zone à bâtir et qui prévoit qu'"en cas de transformation induisant une augmentation du nombre de logements, la Municipalité se réserve le droit de refuser le projet". Lorsque les choix du législateur communal en matière de redimensionnement de la zone à bâtir ne sont pas encore arrêtés en détail, on ne saurait reprocher à l'autorité intimée d'avoir refusé un projet qui amène le CUS prévu presque à sa limite. On ne peut pas exclure, en l'état, que les choix du législateur communal l'amènent, par exemple, à modifier les modalités du caractère constructible de la parcelle en question, auquel cas autoriser la transformation demandée aurait pour effet d'entraver l'établissement du futur plan d'affectation. En rendant la décision attaquée, qui a pour effet de préserver la liberté du législateur communal en matière de planification et de garantir l'égalité de traitement entre tous les propriétaires de parcelles sises en zone à bâtir, l'autorité intimée n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation. A la fin de l'arrêt, opinion minoritaire contraire d'un des juges (art. 134 Cst-VD).

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée refuse de délivrer l'autorisation de transformer un bâtiment agricole existant en 2 logements et 2 surfaces artisanales ou de bureau en application de l'art. 2 al. 2 RZR qui prévoit qu'en cas de transformation induisant une augmentation du nombre de logements, la municipalité se réserve le droit de refuser le projet. En bref, le recourant est d'avis que la création de 2 appartements dans un bâtiment existant de longue date est raisonnable et qu'elle est conforme à la zone de village. Si la décision par laquelle une municipalité refuse un permis de construire peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal conformément aux art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), il n'en saurait aller de même en tant qu'elle prévoit, comme en l'espèce, que "l'aménagement de locaux artisanaux, commerciaux ou bureaux (respectant le degré de sensibilité au bruit III attribué à la zone de village et découlant de l'application de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) et de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB)) pourrait être accepté". En effet, sur ce point, une telle décision ne crée de droits ni n'en constate l'existence au sens de l'art. 3 al. 1 LPA-VD, de sorte qu'elle est dépourvue d'effet contraignant et ne peut pas être sujette à recours à ce sujet.

E. 2

Il est établi que la parcelle litigieuse est située à l'intérieur de la zone à bâtir. A l'intérieur d'une telle zone, la transformation d'un bâtiment et la création de logements sont en

principe admissibles. Depuis le 17 janvier 2018 toutefois, s'est superposée à la zone à bâtir une zone réservée destinée à rendre inconstructibles, de façon provisoire, les parcelles de la commune comprises à l'intérieur de la zone définie par le plan, dont celle du recourant (art. 1 RZR). L'art. 2 RZR prévoit certes que les bâtiments existants peuvent être entretenus et transformés selon l'art. 80 LATC (al. 1) mais aussi qu'en cas de transformation induisant une augmentation du nombre de logements, la municipalité "se réserve le droit de refuser le projet" (al. 2). Cette formulation (insolite pour une règle de droit) confère ainsi un pouvoir d'appréciation à la municipalité. La question à résoudre en l'espèce est donc celle de savoir si l'autorité intimée, en refusant le permis de construire demandé, a ou non excédé le pouvoir d'appréciation que lui confère la disposition potestative que prévoit l'art. 2 al. 2 RZR.

a) Aux termes de l'art. 27 LAT, 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 terrains exactement délimités; à l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). Selon l'art. 27 al. 2 LAT, une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai. Une zone réservée, au sens de l'art. 27 LAT est une mesure visant à assurer la liberté de décision des autorités de planification. Par l'adoption d'une zone réservée, de futures mesures d'aménagement du territoire se voient accorder un effet anticipé négatif: une autorisation de construire ne sera délivrée qu'à la condition qu'elle n'entrave pas l'établissement de la réglementation envisagée. La zone réservée a ainsi comme effet de surseoir à l'application du droit encore applicable en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit (arrêt 1C_156/2019 du 26 novembre 2019 consid. 2.2 et les réf. citées).

L'établissement d'une zone réservée répond ainsi à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement, que celui-ci soit ou non conforme au droit. 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. Il faut ainsi une nécessité de planifier, assortie d'une intention concrète. Il n'est toutefois pas nécessaire que l'autorité ait déjà une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir, en particulier lorsque cela ne découle pas d'une simple intention de sa part mais d'une obligation résultant directement de la LAT (telle que l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées prévue à l'art. 15 al. 2), ou du plan directeur cantonal (TF 1C_545/2018 du 19 novembre 2019 consid. 4.2). Dans le Canton de Vaud, c'est l'art. 46 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; BLV 700.11) qui prévoit que les communes ou le département peuvent établir des zones réservées selon l'art. 27 LAT; ces zones interdisent ou limitent la constructibilité de terrains pendant une période maximale de cinq ans, pouvant être prolongée de trois ans au maximum (al. 1).

b) Le règlement de la zone réservée est un règlement d'aménagement communal. L'arrêt du TF 1C_450/2018 du 11 décembre 2019 consid. 3.1.3 rappelle que lorsque l'autorité communale interprète son règlement en matière de construction et apprécie les circonstances locales, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'instance cantonale de recours contrôle avec retenue (cf. art. 3 al. 2 LAT ; arrêt 1C_92/2015 du 18 novembre 2015 consid. 3.2.2). Dans la mesure où la décision communale repose sur une appréciation adéquate des circonstances pertinentes, l'autorité de recours doit la respecter. En dépit de son pouvoir d'examen complet, l'instance de recours ne peut ainsi intervenir, et le cas échéant substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité communale, que pour autant que cette dernière ait dépassé son pouvoir d'appréciation, notamment parce qu'elle est guidée par des considérations étrangères à la

réglementation pertinente ou encore ne tient pas ou incomplètement compte des intérêts et autres éléments pertinents en présence, à l'instar des objectifs poursuivis par le droit supérieur, en particulier en matière d'aménagement du territoire (cf. ATF 145 I 52 consid. 3.6; arrêts 1C_641/2018 du 23 septembre 2019 consid. 3.1.3; 1C_314/2018 du 1er avril 2019 consid. 3.2; 1C_540/2016 du 25 août 2017 consid. 2.2 publié in JdT 2017 I 303; Oliver Schuler, *Kognition zwischen Rechtsweggarantie und Gemeindeautonomie in bau- und planungsrechtlichen Verfahren*, 2015, p. 75 ss); sur ces points, il appartient à la commune de motiver soigneusement sa décision (cf. arrêts 1C_641/2018 du 23 septembre 2019 consid. 3.1.3; 1C_540/2016 du 25 août 2017 consid. 2.2 publié in JdT 2017 I 303; 1C_452/2016 du 7 juin 2017 consid. 3.6; 1C_493/2016 du 30 mai 2017 consid. 2.6). A fortiori, l'autorité de recours doit-elle sanctionner l'appréciation communale lorsque celle-ci contrevient au droit supérieur, viole les principes constitutionnels d'égalité de traitement et de proportionnalité ou encore apparaît objectivement insoutenable - et partant arbitraire (cf. ATF 145 I 52 consid. 3.6 p. 59; arrêt 1C_92/2015 du 18 novembre 2015 consid. 3.1.3 et les références; pour une définition de l'arbitraire, voir ATF 141 IV 305 consid. 1.2 p. 308 s.). L'arrêt AC.2019.0172 du 16 janvier 2020 consid. 3a précise, s'agissant de la zone réservée, qu'il faut tenir compte du fait qu'elle n'est pas une zone d'aménagement ordinaire: il s'agit d'une mesure conservatoire, réglée directement par le droit fédéral, qui ne peut faire échec à l'application de la réglementation en vigueur – en l'occurrence celle de la zone du village – que pour autant que la réalisation du projet de construction litigieux puisse entraver l'établissement d'un plan d'affectation envisagé (voir le texte de l'art. 27 al. 1 LAT, auquel renvoie sans autre précision l'art. 46 al. 1 LATC). En d'autres termes, l'entrée en vigueur d'une zone réservée ne doit pas avoir les effets d'un moratoire général sur l'octroi des permis de construire car, notamment, des autorisations pour des transformations doivent pouvoir être délivrées si cela n'entrave pas l'établissement du futur plan d'affectation. Cela découle du principe de la proportionnalité, qui comporte la règle de la nécessité (cf. Alexander Ruch, *Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung*, Zurich 2016, n. 38 ad art. 27; Arnold Marti, *Commentaire de l'arrêt TF 1C_518/2016 du 26 septembre 2017*, in ZBI 120/2019 p. 588; à propos de l'application du principe de la proportionnalité dans ce contexte, cf. également arrêt 1C_16/2019 du 18 octobre 2019, consid. 4.4 in fine). En général, une zone réservée satisfait à l'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité puisqu'il s'agit de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente. La règle de la nécessité est également respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier (arrêt 1C_545/2018 du 19 novembre 2019 consid. 4.3). L'absence de menace pour le futur plan d'aménagement doit être appréciée restrictivement. Tout ce qui pourrait faire obstacle à la planification doit être écarté, tout précédent négatif est à éviter (arrêt 1C_260/2019 du 18 octobre 2019 consid. 3.1.3 et les références citées). En outre, le Tribunal fédéral a précisé que lorsque la commune a décidé d'entreprendre une réforme de sa planification, l'application d'une règle de droit cantonal permettant de refuser la délivrance d'un permis de construire dans l'attente de l'adoption de cette planification ne peut être contraire aux règles et principes de la LAT définissant la manière de délimiter la zone à bâtir (arrêt 1C_429/2018 du 30 septembre 2019 consid. 4.2).

c) Le pouvoir d'appréciation que l'art. 2 al. 2 RZR confère à la municipalité doit s'exercer en considération de son but qui est, comme pour toutes les zones réservées communales récemment instaurées dans le canton, de mettre en œuvre l'art. 15 al. 2 LAT qui prévoit que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. Comme l'exposait le Conseiller aux Etats Cramer, les zones à bâtir surdimensionnées sont néfastes: elles le sont d'abord

parce qu'elles entraînent un gaspillage du sol; elles le sont ensuite parce qu'elles entraînent des atteintes au paysage; elles le sont enfin parce que cette mauvaise organisation du territoire est coûteuse - notamment s'agissant des équipements et des infrastructures (BOCE, 27 septembre 2010, p. 881). Pour soutenir l'adoption de l'art. 15 al. 2 LAT (dont l'introduction remonte à un amendement du Conseil des Etats) a été évoqué au Conseil national le fait que l'excès de zone à bâtir aboutit à un gaspillage du sol: du fait d'une offre abondante, on disperse les constructions au lieu de bâtir de manière compacte (intervention Teuscher, BOCN, 29 septembre 2011, p. 1790). En définitive, il faut s'en tenir à la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle la zone réservée doit garantir la liberté de décision des autorités et préserver la future planification. Celle-ci a un effet anticipé négatif en ce sens qu'il n'est plus délivré d'autorisation de construire que si la nouvelle réglementation prévue ne s'en trouve pas rendue plus difficile (arrêts 1C_39/2017 du 13 novembre 2017, consid 4.5; 1C_441/2019 du 7 janvier 2020, consid. 4.3.1, et les références citées).

E. 3

En l'espèce, le refus litigieux est motivé par le fait que la transformation envisagée crée des logements qui n'existaient pas auparavant puisque le bâtiment du recourant était un hangar affecté à l'origine à l'agriculture. La zone à bâtir de la commune étant surdimensionnée, la création de deux logements supplémentaires contreviendrait à la réglementation de la zone réservée car elle aggraverait la situation du surdimensionnement et favoriserait le recourant en portant atteinte à l'égalité de traitement entre tous les propriétaires fonciers que vise le moratoire qu'instaure la zone réservée, qui doit permettre à la commune de mener une réflexion visant à redimensionner la zone à bâtir de la commune. La réponse déposée par l'autorité intimée en procédure développe ce point de vue, notamment en précisant que dans la mesure où le nombre de logements existants est un élément qui joue un rôle clé dans le calcul de la réserve de zone à bâtir d'une commune, il est tout à fait légitime que le règlement relatif à une zone réservée permette à l'autorité de bloquer les projets visant à augmenter le nombre de logements existants, comme en l'occurrence. Le recourant estime pour sa part que l'affectation de logements prévue est adéquate s'agissant d'une parcelle en zone de village et de la transformation d'un bâtiment existant, intégré dans le village et qui nécessite d'être entretenu. La création de deux appartements serait en outre raisonnable par rapport à la taille du bâtiment existant. La parcelle 1 de Vulliens est entourée de parcelles bâties sur trois côtés. Elle se situe à 150 m environ du centre du village, où se trouvent l'administration communale, l'école et la grande salle communale. Elle est construite de deux habitations de respectivement 118 m² (ECA 67) et 105 m² (ECA 68), en plus du hangar agricole de 437 m² (ECA 210) litigieux. Au vu d'une telle configuration, on peut se demander si l'on peut exclure que les droits à bâtir de la parcelle litigieuse puissent être restreints ensuite de la révision du PGA, ce d'autant plus que l'examen du plan de la zone réservée, montre qu'il existe dans la zone village plusieurs parcelles non bâties ou qui pourraient voir leurs droits à bâtir réduits (par exemple les parcelles 48, 38, 509 à 515; 44, 49 ou 60). En cas de réponse positive à cette question, on pourrait prétendre que le projet litigieux ne mettrait pas en péril l'objectif de diminuer la zone à bâtir excédentaire de la commune. C'est ce que soutient mutatis mutandis le recourant. Cela étant, le Tribunal fédéral a rappelé qu'indépendamment de l'affectation en vigueur, l'autorisation de construire ne pouvait être une occasion de définir isolément l'affectation future d'une parcelle (arrêt 1C_429/2018 du 30 septembre 2019, consid. 4.2). Quant au tribunal de céans, il a déjà eu l'occasion de juger qu'en présence d'une zone réservée étendue à de larges secteurs dans leur

ensemble, il ne saurait, à l'occasion d'un litige sur la délivrance d'un permis de construire, entreprendre de déterminer de manière détaillée si une parcelle donnée aurait pu être exclue de la zone réservée, de sorte que les recourants faisaient valoir en vain dans le cas d'espèce que leur parcelle n'était pas vouée à être dézonée en zone inconstructible (arrêt CDAP AC.2017.0099 du 24 août 2018 consid. 1e.). Il ne saurait en aller différemment dans le cas présent, où la zone réservée est étendue à toute la zone constructible de la commune et où elle sert, ici comme en règle générale (cf. arrêt 1C_39/2017 du 13 novembre 2017, consid. 4.5 précité), à préserver la liberté de décision de l'autorité et à garantir la future planification. Il n'y a en effet pas lieu de préjuger des futurs choix du législateur communal. On relèvera en outre qu'il s'agit d'éviter tout précédent négatif (cf. arrêt 1C_260/2019 du 18 octobre 2019 consid. 3.1.3 déjà cité). Ainsi, le rapport 47 OAT du 3 mars 2017 relatif à la justification de la zone réservée rappelle que le surdimensionnement de la zone à bâtir de la commune de Vulliens est particulièrement important. La surcapacité d'accueil est de 445 habitants sur une population de référence de 462 habitants, de sorte que l'on se trouve dans un rapport presque du double. Or l'augmentation de population encore envisageable au regard de la 4^{ème} adaptation du PDCn est de 53 habitants, soit un rapport de plus de 1 à 8. C'est dire que la commune sera amenée à fournir un important effort afin de réduire sa zone à bâtir, ceci même s'il faut admettre que la population de la commune a déjà dépassé le seuil fixé. A terme et dans le cadre de la révision du PGA, cet objectif sera atteint, selon le rapport 47 OAT, à travers la mise en œuvre d'une série de dézonages de zone à bâtir en zone agricole. La décision de colloquer l'entier de la zone à bâtir du territoire communal en zone réservée est destinée à "figer le contexte actuel de l'affectation du territoire et du tissu bâti le temps que soient mises en vigueur les études et les mesures de planification destinées à fixer les zones à bâtir selon les besoins prévisibles pour les 15 années suivantes" (p. 12 du rapport). Cette stratégie permet également de garantir le principe d'équité pour tous les propriétaires de la commune (p. 13). Les conditions mises en place permettent en conséquence d'éviter la création de précédents, conformément à la jurisprudence fédérale évoquée plus haut. En effet, on ne saurait exclure que le territoire communal comporte des situations similaires, soit des bâtiments à vocation agricole actuellement situés en zone à bâtir et dont le zonage des parcelles les abritant doit faire l'objet de la réflexion en cours. Or, accorder, à ce stade, le permis sollicité aurait notamment pour effet de créer un précédent auxquels d'autres propriétaires pourraient se référer. Ainsi, la liberté que s'est donnée l'autorité intimée en instaurant une zone réservée serait mise en péril, ce qui est contraire aux principes fixés par la jurisprudence fédérale. Dans un tel contexte de redimensionnement de la zone à bâtir, où les choix du législateur communal en matière de planification ne sont pas encore arrêtés dans les détails, on ne saurait reprocher à l'autorité intimée d'avoir refusé un projet qui, s'il respecte le CUS de 0,4 prévu par la réglementation communale, l'amène presque à la limite de celui-ci. On ne peut en effet exclure, en l'état, que les choix du législateur communal l'amènent, par exemple, à modifier les modalités du caractère constructible de la parcelle en question, auquel cas autoriser la transformation demandée aurait pour effet d'entraver l'établissement du futur plan d'affectation. Partant, il n'y a pas lieu de considérer qu'en rendant la décision attaquée, qui a pour effet de préserver la liberté du législateur communal en matière de planification, d'une part, et de garantir l'égalité de traitement entre tous les propriétaires de parcelles situées en zone à bâtir, d'autre part, l'autorité intimée aurait excédé le pouvoir d'appréciation que lui confère l'art. 2 al. 2 RZR, étant rappelé que le Tribunal fédéral a admis que des dispositions cantonales permettant de refuser la délivrance d'un permis de construire dans l'attente de l'adoption

d'une planification ne sont pas contraires aux règles et principes de la LAT définissant la manière de délimiter la zone à bâtir (cf. arrêt 1C_429/2018 du 30 septembre 2019 consid. 4.2 déjà cité). Le refus d'autorisation incriminé ne peut ainsi qu'être confirmé.

E. 4

Le recourant demande également que le projet soit accepté jusqu'à la suppression de la zone réservée et qu'un permis pour la zone commerciale lui soit délivré. On ne peut toutefois faire grief à l'autorité intimée d'avoir statué sur l'objet de la demande d'autorisation, qui comprend à la fois des logements et des locaux commerciaux. Si le recourant entend modifier son projet, il lui appartient de déposer une nouvelle demande.

E. 5

Le projet étant refusé en raison de sa non-conformité à la zone réservée, il n'y a pas lieu de statuer sur les oppositions qui ont été déposées lors de la mise à l'enquête publique.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Les frais du présent arrêt sont mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 49 al. 1, 91 et 99 LPA-VD). Ce dernier versera à la commune des dépens, pour l'intervention de son avocat (art. 55 al. 1 et 2 LPA-VD).

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