

VD_OMNI AC.2019.0398 vom 19. Juni 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-06-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0398

FR: VD_OMNI AC.2019.0398 du 19 juin 2020

IT: VD_OMNI AC.2019.0398 del 19 giugno 2020

Regeste

A. _____, B. _____/Département du territoire et de l'environnement (DTE),
CONSEIL COMMUNAL DE COSSONAY | Recours formé par les propriétaires d'une parcelle incluse dans une zone réservée communale. Celle-ci retient comme critères les parcelles non bâties ou partiellement bâties comportant un potentiel de développement supérieur à 500 m², des parcelles/parties de parcelles situées hors du territoire urbanisé, les parcelles communales contenant une réserve ou un potentiel de densification, ainsi que des parcelles faisant partie de "zone à affecter à PPA/PQ" où aucune planification n'a été engagée et qui représentent d'importantes possibilités de développement. Confirmation de la zone réservée dans son principe compte tenu du surdimensionnement de la zone à bâtir. La zone litigieuse est également correctement délimitée et respecte le principe de la proportionnalité. Pas d'inégalité de traitement. Rejet des recours.

Erwägungen

E. 1

a) Interjetés en temps utile contre les décisions levant les oppositions déposées par les recourants contre un projet de zone réservée communale concernant la parcelle dont ils sont propriétaires, le recours satisfait aux conditions de recevabilité des art. 92 ss de la loi 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

Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites.

E. 2.4

et 3; CDAP AC.2017.0406 du 24 avril 2019 consid. 2b; CDAP AC.2017.0104 du 15 janvier 2019 consid. 3b). bb) Comme évoqué ci-dessus (cf. lettre A), 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 PDCn. 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 PDCn4 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.2017.0424 précité). Il convient de souligner que, pour mettre en œuvre 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'assolément. f) Dans le cas présent, il ressort du rapport 47 OAT que la surcapacité d'accueil d'habitants dans le centre de la commune doit être réduite (cf. C lettre ci-dessus). Au stade de la zone réservée, on peut constater que la commune de Cossonay est un centre régional au sens de la mesure B11 du PDCn4, 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 1,7% pour l'intérieur du périmètre du centre régional de Cossonay auquel appartiennent les parcelles litigieuses. Vu ce qui précède, il y a lieu de retenir que, en l'état, l'existence d'un surdimensionnement des zones à bâtir de la commune, qui n'est pas contesté, est suffisamment établi (quand bien même son importance pourrait être discutée dans le cadre de la procédure de révision du PGA) et que celle-ci est par conséquent tenue de modifier son plan général d'affectation afin de répondre aux exigences de l'art. 15 LAT, démarche qui devrait a priori se concrétiser par une réduction des zones à bâtir et/ou par une réduction des droits à bâtir dans certains secteurs. Il faut ainsi constater que, sur le principe, la création d'une zone réservée est justifiée de manière à ne pas rendre plus difficiles, voire impossibles, de futurs déclassements et à garantir le redimensionnement de la zone à bâtir dans le cadre de la révision du plan d'affectation communal. Il s'agit en effet de garantir que, à terme, la capacité d'accueil du périmètre de centre corresponde à la croissance démographique maximale admise par le PDCn et de bloquer, sur les parcelles concernées, la délivrance des permis de construire afin d'éviter que la situation évolue avec une augmentation des surfaces bâties. La procédure suivie par la municipalité, puis le Conseil communal n'est pas remise en cause. Enfin, il apparaît constant que la zone réservée procède à une délimitation exacte des territoires concernés dans lesquels une adaptation du plan d'affectation se justifie. Il ressort du rapport 47 OAT que la zone réservée bloque 959 m² de terrain en plus que ce qui est nécessaire, ce qui correspond à environ 19 habitants. Cela permet à l'autorité planificatrice une certaine marge de manœuvre et permet d'assurer une liberté d'action suffisante de la commune dans le cadre de la révision de son plan d'affectation à l'échelle de tout le territoire communal. Dans ces conditions, on ne saurait considérer que la zone réservée va au-delà de ce qui est spatialement nécessaire. La zone réservée litigieuse doit par conséquent être confirmée dans son principe.

E. 3

Il reste à déterminer si l'inclusion de la parcelle n° 477 dans la zone réservée litigieuse est adéquate et conforme au principe de la proportionnalité. La question à laquelle le tribunal doit répondre au stade du litige relatif à la zone réservée est celle de savoir si la possibilité d'un déclassé ou une diminution des droits à bâtir de la parcelle 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. Les recourants

paraissent faire valoir que le plan de zone réservée violerait les principes de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.) et de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.). a) Comme rappelé ci-dessus (cf . consid. 2 d), il découle de l'art. 2 al. 3 LAT que les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches et notamment dans leurs tâches de planification. Le libre examen dont doit disposer l'autorité de recours cantonale appelée à statuer sur la validité d'une mesure de planification comporte aussi un contrôle de l'opportunité qui s'exerce toutefois avec retenue sur des points qui concernent principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe aux cantons, doit être imposée par un contrôle strict (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242; TF 1C_348/2007 du 21 décembre 2007 consid. 4.2).

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 réglementer, 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. 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 le SDT ("Comment établir une zone réservée communale", août 2019), 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.

d) En l'espèce, l'autorité communale intimée explique que le périmètre a été défini en limitant la zone réservée à des parcelles non bâties ou partiellement bâties contenant une réserve équivalente à plus de 500 m² de SPd, à des parcelles/parties de parcelles situées hors du territoire urbanisé, à des parcelles communales contenant une réserve ou un potentiel de densification, ainsi qu'aux parcelles des PPA/PQ "Chien-Bœuf Nord", "Route de Morges Sud" et "Route de La Sarraz", soit des périmètres en "zone à affecter à PPA/PQ" représentant d'importantes possibilités de développement. La mise en zone réservée de ces secteurs se justifie car elles contiennent des réserves importantes en zone à bâtir, notamment les parcelles non bâties ou partiellement bâties identifiées, ou qu'aucune planification n'y a été engagée. D'autres périmètres en "zone à affecter à PPA/PQ" ont été exclus de la zone réservée car des planifications y avaient été engagées (plans de quartier déjà adoptés par le conseil communal); ainsi n'ont pas été englobés dans le périmètre de la zone réservée, le PQ "Route de Morges Nord", entré en vigueur le 30 mai 2017, le PPA "Vieille-Ville", entré en vigueur le 11 décembre 2017, le PQ "Condémine-Stand" qui devait encore être approuvé par le DTE et le PQ "Chien-Bœuf Sud" adopté par le conseil communal le 24 août 2017. La commune explique que compte tenu des processus de légalisation en cours pour des plans prévus par son PGA qui nécessitait l'accord de l'Etat, il

a fallu faire des choix pour permettre la légalisation de plans adoptés par le conseil communal, soit en particulier les plans de quartier "La Condémine-Stand" et "Chien-Bœuf-Sud". Elle indique notamment que la réalisation de ce dernier PQ était importante pour elle, puisqu'elle permet d'assurer la liaison de ce quartier avec le centre de la localité, tout en assurant la promotion de logements durables avec une densification de qualité permettant de valoriser les dessertes en transports publics, en mobilité douce et les investissements y relatifs. La zone réservée s'avère nécessaire pour garantir la liberté d'action des autorités de planification et ne pas entraver le travail de révision de la planification existante, au vu de l'importance du surdimensionnement des zones à bâtir communales. Force est de constater que le critère du potentiel de développement, arrêté à plus de 500 m² de SPd, constitue un critère simple et objectif. Il permet de réduire le surdimensionnement et la solution consistant à mettre en zone réservée des parcelles dont les possibilités de développement sont importantes est de nature à permettre un redimensionnement efficace de la zone à bâtir. La commune aurait certes pu retenir une autre solution, mais comme on l'a vu ci-dessus, le Tribunal n'a pas à se substituer à l'autorité planificatrice, dès lors que la mesure de planification est appropriée à la situation de fait (cf . supra consid. 2 d). Les autorités communales ont également estimé justifié de faire exception à l'inclusion dans la zone réservée de parcelles représentant des possibilités de développement en raison d'une stratégie visant à réaliser les PQ déjà approuvés par le conseil communal. Il n'y a pas lieu de retenir un abus du pouvoir d'appréciation de la commune à cet égard qui se fonde sur un critère temporel objectif, à savoir l'exclusion d'un secteur du périmètre de la zone réservée, compte tenu de leur adoption par le conseil communal avant l'avis communal relatif à l'intention d'établir la zone réservée. La municipalité a également dans le cadre de son préavis exposé de façon convaincante sa vision dans le cadre du développement de la commune. En l'espèce, Il n'y a aucun motif sérieux d'interférer dans le processus de planification locale, pour lequel les autorités communales bénéficient d'un large pouvoir d'appréciation. On rappellera que 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. Il n'est ainsi pas incohérent d'avoir intégré dans la zone réservée des parcelles disposant d'un potentiel d'accueil et dans de telles conditions, la possibilité d'un déclassement ou d'une diminution des droit à bâtir peut raisonnablement être prise en considération dans le cadre de la révision du PGA, de sorte que la commune est légitimée à sécuriser une telle solution. e) Plus spécifiquement, la parcelle n° 477 des recourants se trouvent dans le périmètre de centre régional et dans le territoire urbanisé de la commune. Il s'agit d'une parcelle partiellement bâtie d'une dimension importante puisqu'elle présente une surface de de 2'374 m² dont 2'229 m² sont en nature de jardin. Elle dispose donc d'une capacité de développement de plus de 500 m² de SPd. Selon le rapport de la commission, son potentiel est de 548 SPd, ce qui représente 11 habitants. Aucun permis n'a été demandé par le recourants, étant précisé que des parcelles au bénéfice d'un permis de construire ont également été englobés par la zone réservée. Elle fait partie des parcelles éparses sélectionnées sur la base du critère de plus de 500 m². SPd disponibles et du potentiel d'accueil. Son éventuel déclassement, même partiel, conduirait à réduire le taux de croissance de la commune. Dans ces conditions, la possibilité d'un tel déclassement peut raisonnablement être prise en considération dans le cadre de la révision du plan général

d'affectation, de sorte que la commune est légitimée à sécuriser une telle solution. Les recourants font valoir implicitement une inégalité de traitement, notamment par rapport à d'autres parcelles, les parcelles du PQ "Chien-Bœuf Sud", exclues de la zone réservée nonobstant leur potentiel important de développement. Ils semblent reprocher implicitement aux autorités intimées d'avoir adopté, respectivement approuvé un PPA augmentant les droits à bâtir de la commune, alors que sa zone à bâtir devrait au contraire être réduite pour respecter la LAT. Comme évoqué, il faut constater avec l'autorité communale intimée que le PQ "Chien-Bœuf Sud" est une planification engagée. Il a été adopté par le conseil communal le 24 août 2017. La mise à l'enquête du projet de zone réservée au plus tard au moment de l'adoption préalable du PPA constituait une condition sine qua non à cette adoption. Cette exigence visait en effet à sécuriser la réduction du surdimensionnement de la commune en dépit de l'adoption du PPA. Cela ne signifie toutefois pas que la zone réservée aurait pour premier objectif de permettre l'adoption du PPA. Dans tous les cas en effet, le surdimensionnement de la commune contraignait celle-ci, indépendamment de l'adoption du PPA, à prévoir une zone réservée visant à ne pas rendre plus difficiles, voire impossibles, de futurs déclassements et à garantir le redimensionnement de la zone à bâtir dans le cadre de la révision du plan d'affectation communal. Il s'agit en effet de garantir que, à terme, la capacité d'accueil de la zone d'habitation et mixte de la commune corresponde à la croissance démographique maximale admise par le PDCn4 (cf. CDAP AC.2017.0457 du 7 janvier 2019 consid. 1d). Or, la zone réservée litigieuse est précisément destinée, selon son règlement, à rendre inconstructibles, provisoirement, les parcelles de la commune comprises dans son périmètre. En outre, l'ampleur des droits à bâtir – existants et supplémentaires – consacrés par ce PPA demeure raisonnable. En effet, le potentiel d'accueil à l'intérieur du nouveau PPA sera de 145 habitants (selon le rapport de la commission). Le gel du PQ "Chien-Bœuf Sud", sis dans le périmètre de centre de Cossonay, ne permettrait d'ailleurs pas de laisser librement le développement des constructions dans le reste du périmètre de centre puisque sa capacité d'accueil est d'environ six fois inférieure à ce qui a été neutralisé pour respecter les objectifs. Il aurait ainsi de toute manière été nécessaire de geler d'autres secteurs. Pour le surplus, il apparaît que le développement du PPA a été mené en considération des éléments qualitatifs du site, notamment pour assurer la liaison du quartier du même nom avec le centre de la localité, plutôt que de privilégier une politique de valorisation des parcelles éparses afin de réaliser les objectifs énergétiques. A nouveau, il n'y a à ce stade aucun motif d'interférer dans le processus de planification locale, pour lequel les autorités communales bénéficient d'un large pouvoir d'appréciation.

g) Ainsi, sur la base des arguments développés ci-dessus, il est établi que le périmètre de la zone réservée est délimité en considérant des critères objectifs et proportionnellement à l'effort de redimensionnement à consentir. Son établissement est justifié dans l'optique de revoir les modalités d'affectation et de construction lors de la prochaine révision partielle du PGA. Au vu de ce qui précède, la zone réservée, en tant qu'elle inclut la parcelle n° 477 respecte les conditions des art. 27 LAT et 46 LATC et doit être confirmée.

h) Les recourants évoquent le principe de la proportionnalité (cf. art. 5 al. 2 Cst.). Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 142 I 76 consid. 3.5.1 p. 84 et la réf. cit.). En l'espèce, il n'est pas contestable que l'instauration

d'une zone réservée est apte à produire les résultats escomptés. On ne voit pas non plus que les objectifs visés par l'instauration d'une zone réservée puissent être atteints par un moyen moins incisif. Enfin, comme évoqué ci-dessus, une zone réservée destinée à bloquer provisoirement les nouvelles constructions dans une commune surdimensionnée répond à un intérêt public primordial, à savoir maintenir la liberté de planification et de décision des autorités communales, ainsi que juguler le risque que les propriétaires se pressent d'utiliser les possibilités offertes par la planification en vigueur et fassent ainsi obstruction à une future réduction de la zone à bâtir. La parcelle n° 477 fait l'objet d'une zone réservée et non d'un changement d'affectation. Cette mesure conservatoire – par définition temporaire – 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. Certes, il n'est pas contesté que les recourants pourraient subir un préjudice financier du fait de la mise en zone réservée de leur parcelle. Mais cette 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 ultérieurement dans une procédure distincte (cf. art 5 al. 2 LAT et art. 71 ss LATC). L'établissement d'une zone réservée répond ici à un intérêt public à réduire la zone à bâtir communale qui doit l'emporter sur l'intérêt privé des recourants à ce que leur parcelle soit sortie de la zone réservée. Il existe ainsi un rapport raisonnable entre le sacrifice financier demandé aux recourants qui voient leurs projets de construction ou de vente bloqués et l'intérêt public en jeu. Dans ces conditions, la parcelle des recourants entre raisonnablement en considération pour d'éventuels dézonages ou diminutions des droits à bâtir lors de la prochaine révision du PGA. Partant, le refus d'exclure cette parcelle du moratoire constitué par la zone réservée est conforme à la garantie de la propriété sous l'angle du principe de la proportionnalité et doit être confirmé.

E. 4

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et les décisions contestées confirmées. Succombant, les recourants supporteront l'émolument de justice (art. 49 LPA-VD; art. 4 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative: TFJDA; BLV 173.36.5.1). 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 des recourants qui succombent (art. 55 LPA-VD; art. 10 et 11 TFJDA).

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