

VD_OMNI AC.2019.0406 vom 19. Juni 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-06-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0406

FR: VD_OMNI AC.2019.0406 du 19 juin 2020

IT: VD_OMNI AC.2019.0406 del 19 giugno 2020

Regeste

A. _____, B. _____/Département du territoire et de l'environnement (DTE), CONSEIL COMMUNAL DE COSSONAY, C. _____ | 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). b) S'agissant de la qualité pour recourir de A. _____ et B. _____, on relèvera d'emblée qu'une communauté héréditaire ne dispose pas, comme telle, de la personnalité juridique et n'a pas qualité pour ester en justice; ses membres doivent en principe agir en commun tant que la succession n'est pas partagée (ATF 136 III 123 consid. 4.4.1; 116 Ib 447 consid. 2a; arrêt TF 1B_194/2012 du 3 août 2012 consid. 2.3; arrêt GE.2016.0051 du 14 septembre 2016 consid. 1a). Ils ne peuvent procéder en règle générale que tous ensemble ou, sinon, par l'intermédiaire d'un représentant (art. 602 al. 3 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 [CC; RS 210]), d'un exécuteur testamentaire (art. 518 CC) ou d'un administrateur officiel (art. 554 CC) (arrêt GE.2016.0051 précité consid. 1a). Si les pouvoirs du représentant d'une communauté héréditaire ne sont pas limités et correspondent à ceux d'un exécuteur testamentaire, celui-ci est alors habilité à recourir et dispose de la qualité de partie (cf. Paul-Henri Steinauer, *Le droit des successions*, 2e éd., Berne 2015, nos 1184 ss; pour un cas concernant un administrateur d'office, cf. arrêt AC.2018.0172 du 21 janvier 2019 consid. 1). Cela étant, un pouvoir d'agir plus étendu est reconnu aux membres d'une communauté héréditaire en procédure administrative (ATF 142 III 782 consid. 3.1.2 i.f.). Ces derniers peuvent notamment agir seuls lorsque le recours vise à combattre une mesure imposant des charges ou créant des obligations (ATF 116 Ib 447; arrêt TF 2C_509/2018 du 24 juin 2019 consid. 5.2; arrêt GE.2016.0051 précité consid. 1a et les références citées). c) En l'espèce,

A. _____ et B. _____ ont interjeté recours en leurs noms personnels. L'autre membre de l'hoirie de feu D. _____, C. _____, n'est intervenu dans la procédure que comme tiers intéressée. Il faut constater qu'A. _____ et B. _____ ont pris part à la procédure devant l'autorité précédente, qu'ils sont les destinataires des décisions entreprises et sont particulièrement touchés par celles-ci. La zone réservée attaquée, qui inclut la parcelle propriété de l'hoirie, est indiscutablement une mesure qui impose des charges, si bien qu'il convient de retenir que les intéressés disposent d'un intérêt digne de protection à ce que les décisions entreprises soient annulées ou modifiées (art. 75 LPA-VD) et qu'ils disposent personnellement de la qualité pour recourir. Partant, il se justifie d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites.

E. 3

Il reste à déterminer si l'inclusion de la parcelle n° 248 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 déclassement 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 font 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 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. 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 nécessitent 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. 2d). 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° 248, affectée à une zone soumise à PPA ou PQ, présente également une surface conséquente et dispose d'une capacité de développement de plus de 500 m² de SPd. D'une surface de 2'906 m², la parcelle est en nature place-jardin pour 2'373 m². Selon le rapport de la commission, son potentiel, avec la parcelle contigüe n° 256 également comprise dans le même secteur à développer par PQ/PPA ("Route de la Sarraz"), est de 726 m² SPd, ce qui représente 15 habitants. Il ne ressort pas du dossier qu'une planification serait en cours dans le secteur. La parcelle n° 248 est située en zone d'habitation de moyenne densité, déjà équipée et partiellement construite. Pour ce bien-fonds également, le choix de la municipalité s'est porté sur une parcelle d'une surface relativement importante permettant un développement conséquent, sans qu'un processus de planification ne soit engagé. L'appréciation de l'autorité intimée ne prête pas le flanc à la critique. La parcelle n° 248 remplit le critère objectif d'un potentiel de développement important (plus de 500 m² de SPd) justifiant son inclusion dans la zone réservée. La situation de la parcelle n° 248 se distingue aussi d'autres secteurs à développer par PG/PPA puisque, s'agissant de cette dernière parcelle, aucun projet de PPA / PQ ou de construction n'a été envisagé, adopté ou mis à l'enquête publique avant l'avis publié dans la FAO. Ainsi, la parcelle des recourants n'est pas immédiatement constructible, étant comprise, avec la parcelle voisine n° 256 propriété de la commune, dans un secteur à développer par plan spécial (cf. art 14.10 RPGA). Si elle est colloquée dans un secteur à développer par PPA/PQ, même relativement récent (2014), cela ne saurait exclure la mise en zone réservée de parcelles incluses dans une telle zone constructible, dès lors qu'il s'agit précisément de geler des terrains constructibles en vue de réduire la zone à bâtir surdimensionnée. Le fait que la parcelle ait été équipée n'est pas non plus déterminant s'agissant de l'établissement d'une zone réservée (cf. AC.2018.0361 du 15 avril 2019). En effet, il résulte de la jurisprudence que même des parcelles équipées ou comportant déjà des constructions peuvent – ou au besoin doivent – être attribuées à une zone de non bâtir (cf. AC.2018.0208 du 18 janvier 2019, citant l'ATF 113 Ia 362 consid. 2b). De même des parcelles sans vocation agricole peuvent – ou au besoin doivent – être attribuées à une zone de non bâtir. On ne saurait reprocher une incohérence de l'autorité communale intimée qui a maintenu la parcelle en zone constructible dans son PGA tout en l'incluant dans la zone réservée litigieuse. Le fait d'établir une zone réservée communale est une mesure conservatoire qui ne préjuge pas de l'affectation future de la zone concernée par une telle restriction temporaire. Il découle de la nature même de mesure provisionnelle de la zone réservée que celle-ci peut concerner des parcelles qui, à la fin du processus de planification, ne seront pas dézonées. Il n'est pas question de trancher, au stade de la procédure relative à la zone réservée, la question du redimensionnement définitif de la zone à bâtir et des questions qui y sont liées (AC.2018.0361 précité consid. 4). 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° 248 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. A nouveau, la parcelle n° 248 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 grave 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 (même si celui-ci peut être considérable) demandé aux recourants qui voient leurs projets de vente bloqués et l'intérêt public en jeu. Dans ces conditions, les parcelles des recourants entrent 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 ces parcelles 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 les recours doivent être rejetés et les décisions contestées confirmées. Succombant, les recourantes supporteront l'émolument de justice qui sera réparti entre elles (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).