

VD_OMNI AC.2020.0109 vom 1. April 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-04-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0109

FR: VD_OMNI AC.2020.0109 du 1 avril 2021

IT: VD_OMNI AC.2020.0109 del 1 aprile 2021

Regeste

A. _____/Département des institutions et du territoire, Municipalité de Buchillon |
Recours du propriétaire contre la décision du département compétent instaurant une zone réservée cantonale sur sa parcelle. En raison de l'obligation légale de réduire les zones à bâtir surdimensionnées, et compte tenu des démarches de la commune révélant une intention concrète de revoir l'affectation de certains terrains non construits dans le quartier concerné, le département cantonal pouvait considérer que l'établissement d'une zone réservée (art. 27 LAT) à l'endroit litigieux était nécessaire car la réalisation d'une construction au centre de la parcelle du recourant compromettrait l'éventuel déclassement de ce terrain en zone agricole ou en zone de verdure inconstructible. Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre une décision du département cantonal en charge de l'aménagement du territoire portant sur l'approbation d'un plan de zone réservée, qui équivaut à un plan d'affectation cantonal au sens des art. 11 ss de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11). Cette décision, par laquelle il est également statué sur les oppositions, est susceptible d'un recours au Tribunal cantonal (art. 15 LATC). Il s'agit du recours de droit administratif réglé aux art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Le recours a été déposé en temps utile (cf. art. 95 et 96 al. 1 let. a LPA-VD) et il respecte les exigences légales de motivation (art. 76, 77 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Le recourant conteste la nécessité d'une zone réservée. Selon lui, la décision attaquée et le dossier d'enquête ne contiennent pas les données permettant d'effectuer une pesée des intérêts en présence et de statuer sur cette nécessité. Il se plaint d'une violation du droit à une décision motivée, qui découle du droit d'être entendu, ainsi que de violations des art. 3 LAT, 3 et 47 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT, RS 700.1). a) Selon 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 territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2). En droit cantonal, l'art. 46 al. 1 LATC prévoit que la commune ou le département cantonal peuvent établir des zones réservées pour une durée de cinq ans pouvant être prolongée de trois ans au maximum. La zone réservée est une mesure conservatoire (cf. titre des art. 46 ss LATC). Selon la jurisprudence, 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; arrêts AC.2019.0384 du 2 décembre 2020 consid. 2a, AC.2019.0386 du 14 octobre 2020 consid. 2a et les arrêts cités). b) Etant donné que la zone réservée est une mesure conservatoire, dans la procédure d'établissement (ou de révision) d'un plan d'affectation, et non pas une mesure consistant à régler le mode d'utilisation du sol (cf. art. 14 al. 1 LAT, qui définit les plans d'affectation), l'autorité compétente n'est pas censée, à ce stade, mettre en œuvre ou réaliser les principes régissant l'aménagement, qui sont énumérés à l'art. 3 LAT. On ne voit pas en quoi le département cantonal aurait violé ces principes dans le cas particulier. Le recourant, qui invoque cette norme, ne précise pas lequel des principes de l'art. 3 LAT empêcherait l'application de l'art. 27 LAT dans le cadre de la procédure de révision du plan général d'affectation de la commune. On comprend en revanche le grief de violation de l'art. 3 OAT: cette disposition définit la manière dont les autorités doivent peser les intérêts en présence lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, elles disposent d'un pouvoir d'appréciation. Cela étant, la jurisprudence fédérale précise les critères pertinents pour justifier l'adoption d'une zone réservée. Cette mesure conservatoire doit répondre à un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. c) L'établissement d'une zone réservée répond 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 ou du plan directeur cantonal. Tel est le cas de l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées prévue à l'art. 15 al. 2 LAT. La mesure contestée constitue alors la première étape de ce processus obligatoire. 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. C'est en fonction de ces critères que la pesée des intérêts doit être effectuée (cf. arrêts TF 1C_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.1; 1C_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 5.1; 1C_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 5.1 et les références). d) Il n'est pas nécessaire, pour examiner la validité de la zone réservée cantonale, d'effectuer une inspection locale (moyen de preuve qui peut être ordonné sur la base de l'art. 29 al. 1 let. c LPA-VD, et qui a été requis en l'espèce). Les plans figurant au dossier, les documents élaborés en relation avec la révision du PGA ainsi que les données pouvant être consultées sur le guichet cartographique cantonal, permettent à la cour de se faire une idée suffisamment précise des circonstances locales pertinentes (cf. arrêt TF 1C_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 2). e) Une zone réservée adoptée en relation avec une révision du plan général d'affectation d'une commune destinée à mettre en œuvre l'obligation de l'art. 15 al. 2 LAT ("Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites") dans le cadre prévu par la mesure A11 du PDCn peut être une zone réservée communale (décidée par le conseil de la commune et approuvée par le département cantonal); cette mesure conservatoire peut alors

viser certains secteurs de la zone à bâtir, voire l'ensemble des zones d'habitation et zones mixtes du territoire communal (cf. arrêt TF 1C_94/2020 du 10 décembre 2020). Une zone réservée cantonale, décidée par le département cantonal (sous la forme d'un plan d'affectation cantonal – cf. art. 46 al. 2 LATC en relation avec les art. 11 ss LATC), est également admissible, le cas échéant en complément à une zone réservée communale, ou encore lorsque la commune n'entend pas prendre elle-même une telle mesure conservatoire. Aussi une zone réservée cantonale peut-elle être instaurée sur des parcelles que la commune entend maintenir en zone à bâtir, la question de l'ampleur du redimensionnement requis devant être examinée ultérieurement dans la procédure de révision du plan général d'affectation (cf. arrêt AC.2019.0386 du 14 octobre 2020 consid. 2d et les arrêts cités). En l'occurrence, il ressort du dossier que les autorités de planification, aux niveaux communal et cantonal, estiment que les zones à bâtir de Buchillon (zones d'habitation et mixtes) sont surdimensionnées et qu'une révision du plan d'affectation communal doit intervenir, en principe avant la fin du 1^{er} semestre 2022. L'application du processus prévu par la mesure A11 du PDCn s'impose (cf. supra, faits, let. G). Il apparaît certes que la municipalité et le département cantonal ont actuellement des appréciations divergentes à propos de la surcapacité d'accueil des zones à bâtir des plans d'affectation en vigueur (plan général et PPA). En substance, l'autorité cantonale estime que ces zones sont largement surdimensionnées, tandis que l'autorité communale – d'après le rapport de son urbaniste – considère qu'il y a un léger surdimensionnement. Quoi qu'il en soit, même avec ce diagnostic, la municipalité retient l'hypothèse d'un dézonage de la parcelle du recourant, pour réaliser le redimensionnement prescrit. Il n'est pas nécessaire de recueillir des renseignements supplémentaires de la part de la municipalité ou de son urbaniste au sujet de cette hypothèse, qui est clairement décrite dans le rapport du 13 mai 2019. L'intention concrète de réexaminer l'affectation de terrains non bâtis situés en dehors du "territoire urbanisé" est établie. Il faut préciser que la notion de "territoire urbanisé" a été conçue pour l'application de la mesure A11 du PDCn (cf. supra, let. G) et qu'elle n'est pas équivalente à la notion de "terrains déjà largement bâtis" de l'ancien art. 15 let. a LAT (avant la nouvelle de 2012). Comme cela a été exposé plus haut, la délimitation du territoire urbanisé est une opération préalable nécessaire pour l'élaboration du nouveau PGA – il permet de distinguer les zones à bâtir à densifier de celles qui ne doivent pas l'être – et la situation d'un terrain en dehors de ce périmètre n'entraîne donc pas une obligation de dézonage. Cette opération préalable ne saurait donc faire l'objet d'un contrôle judiciaire au stade de l'adoption d'une zone réservée. f) En s'opposant à la zone réservée, le recourant fait valoir que le déclassement de sa parcelle reviendrait à créer une brèche dans un tissu déjà largement bâti. Cette question n'a pas à être examinée plus en détail à ce stade, puisque la contestation ne porte pas sur le dézonage; tout au plus peut-on remarquer que l'ensemble formé par les deux parcelles adjacentes n° 351 et n° 104 – pour lesquelles le département cantonal a instauré une zone réservée – constitue un secteur non bâti de plus de 1 ha, ce qui a priori ne permettrait pas de retenir l'existence d'une brèche dans le milieu bâti, au regard des critères posés par la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. arrêts TF 1C_472/2019 du 15 décembre 2020 consid. 1.4.2, 1C_361/2011 du 28 juin 2012 consid. 5.2.2). g) Dans ces conditions, il suffit donc de constater qu'en raison de l'obligation légale de réduire les zones à bâtir surdimensionnées, et compte tenu des démarches de la commune révélant une intention concrète de revoir l'affectation de certains terrains non construits dans le quartier des Etaloges, le département cantonal pouvait considérer que l'établissement d'une zone réservée à l'endroit litigieux était nécessaire car la réalisation d'une construction au centre

de la parcelle du recourant – dans l'un des deux périmètres d'implantation définis par le PPA – compromettrait l'éventuel déclassement de ce terrain en zone agricole ou en zone de verdure inconstructible. Cette mesure conservatoire n'exclut pas le maintien de la parcelle n° 351, ou d'une partie de celle-ci, dans une zone constructible, si au terme de la procédure de révision du plan général d'affectation il apparaît qu'un déclassement n'est pas nécessaire à cet endroit, éventuellement parce qu'il faudrait accepter un "surdimensionnement incompressible" de la zone à bâtir de Buchillon en raison de ses caractéristiques spécifiques. Mais, comme cela a déjà été rappelé plus haut, ces considérations sont prématurées, et par conséquent non pertinentes au stade de l'adoption de la zone réservée. h) S'agissant des points pertinents, la décision attaquée est à l'évidence suffisamment motivée, de sorte que le grief de violation du droit d'être entendu est manifestement mal fondé (cf. ATF 145 IV 99 consid. 3.1 et les arrêts cités). Le recourant ne saurait par ailleurs critiquer de façon concluante, à cet égard, le contenu du "Rapport d'aménagement (selon article 47 OAT)" qui a été rédigé par le SDT et mis à l'enquête publique. L'art. 47 OAT exige de l'autorité qui établit les plans d'affectation qu'elle fournisse un rapport à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans; or, en l'occurrence, le projet a été établi par l'autorité compétente pour l'approbation (puisque'il s'agit d'une zone réservée cantonale) et il ne s'agit pas, matériellement, d'un plan d'affectation au sens des art. 14 ss LAT, mais d'une mesure conservatoire adoptée au cours de la procédure d'établissement d'un plan d'affectation. Le propriétaire foncier touché par la zone réservée, qui peut former opposition et obtenir une décision motivée sur son opposition, n'est pas fondé à exiger au surplus qu'un rapport officiel contienne des indications supplémentaires pour justifier cette mesure conservatoire. La décision du département cantonal d'approbation de la zone réservée et de rejet de l'opposition énonce par ailleurs de manière suffisamment complète quels sont les intérêts concernés, au stade de la mesure conservatoire, et comment le pouvoir d'appréciation a été exercé. La pesée des intérêts a été effectuée d'une manière conforme à l'art. 3 OAT.

E. 3

Il résulte du considérant précédent que le département cantonal n'a pas violé le droit fédéral. Le recours, entièrement mal fondé, doit par conséquent être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision attaquée. Le recourant, qui succombe, doit supporter les frais de justice (art. 49 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens, les autorités intimées et concernées ayant procédé sans l'assistance d'un avocat (cf. art. 55 LPA-VD).

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