

VD_OMNI AC.2020.0296 vom 14. Dezember 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-12-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0296

FR: VD_OMNI AC.2020.0296 du 14 décembre 2021

IT: VD_OMNI AC.2020.0296 del 14 dicembre 2021

Regeste

A. _____/Département des institutions et du territoire, Conseil communal de la Commune de Chardonne | Recours d'un propriétaire foncier contre l'inclusion de sa parcelle partiellement construite dans une zone réservée communale, à Chardonne. Le surdimensionnement de la zone à bâtir n'est pas contesté. Vu notamment la taille importante de la parcelle, sa situation hors centre et la continuité formée avec la zone forestière et non construite, la mesure est adéquate et proportionnée. Pas de violation de la garantie de propriété, étant relevé que le règlement de la zone réservée laisse au recourant la possibilité de transformer le bâtiment existant. (consid. 4) Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

L'art. 75 let. a de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD; BLV 173.36) réserve la qualité pour former recours à toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Dès lors qu'il est directement touché par la décision attaquée en tant que propriétaire d'une parcelle incluse dans la zone réservée litigieuse, le recourant dispose manifestement de la qualité pour recourir. Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 LPA-VD, le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Le recourant a requis une conciliation. Conformément à l'art. 84 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, l'autorité tente la conciliation entre les parties, si l'affaire s'y prête. En l'occurrence, les autorités communales ont déjà tenu une séance de conciliation avec le recourant, le 5 septembre 2017. A cette occasion, ces autorités ont pris note des propositions du recourant. Il n'apparaît ainsi pas nécessaire d'organiser une nouvelle séance de conciliation à ce stade. Il n'est dès lors pas donné suite à cette requête.

E. 3

Le recourant invoque un vice de forme par le fait que la décision du Conseil communal de Chardonne du 27 février 2018 d'adopter notamment la zone réservée et de lever son opposition ne lui a pas été formellement notifiée dès lors qu'elle n'était pas jointe à la lettre du DTE du 31 août 2020. Il admet toutefois avoir pu en prendre connaissance par l'intermédiaire de la Municipalité de Chardonne et avoir pu l'attaquer dans le délai, de sorte que ce grief est sans objet.

E. 4

Le recourant invoque en substance une violation de la garantie constitutionnelle de la propriété en raison de l'institution d'une zone réservée. Il fait valoir une absence d'intérêt public. Il expose que sa parcelle comporte déjà plusieurs constructions et reproche à l'autorité intimée de ne pas avoir pris en compte la particularité du patrimoine architectural du quartier avant d'instaurer la zone réservée. Selon lui, dans la mesure où elle se trouve à quelques mètres de la zone de village du Mont-Pèlerin et à quelques mètres seulement de deux importants complexes hôteliers, sa parcelle sera manifestement appelée à demeurer bâtie, dans un quartier résidentiel. Il relève l'utilisation historique de sa parcelle à des fins hôtelières et soutient qu'il devrait procéder prochainement à des gros travaux de rénovation en vue de pouvoir la revendre.

a) Dans sa teneur en vigueur depuis le 1er janvier 2014, l'art. 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) prévoit notamment que "les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes" (al. 1) et que "les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites". Dans le Canton de Vaud, le Plan directeur cantonal (PDCn), dont la 4ème version a été approuvée le 20 décembre 2019 par le Conseil fédéral, 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 ce qui est 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 (PDCn4, ligne d'action A1). La mesure A11 du PDCn préconise que la révision des PGA prenne en compte au moins les aspects suivants: "- la qualité de la desserte en transports publics; - l'accès en mobilité douce aux services et équipements; - la qualité des sols et les ressources, dont les surfaces d'assolement; - l'environnement, notamment la nature, le paysage, et la maîtrise d'éventuels risques et nuisances; - la capacité des équipements et des infrastructures; - la possibilité d'équiper à un coût proportionné; - la disponibilité des terrains. Pour répondre aux besoins à 15 ans, les communes, dans l'ordre: 1. réaffectent les terrains excédant les besoins ou peu adéquats au développement; 2. densifient le territoire urbanisé; 3. mettent en valeur les réserves et les friches, notamment par la densification."

b) L'art. 27 LAT, 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". Au niveau cantonal, sous la note marginale "zone réservée", l'art. 46 LATC, dans sa teneur en vigueur au 1er septembre 2018, dispose ce qui suit: " 1 Les communes ou le département peuvent établir des zones réservées selon l'article 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. 2 La procédure

d'approbation est celle des plans d'affectation." 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 (ATF 136 I 142; TF 1C_394/2019 du 14 août 2020 et les références citées). Selon la jurisprudence (cf. AC.2020.0244 du 30 juin 2021 consid. 3, AC.2019.0114 du 20 janvier 2020 consid. 1b et les références citées), 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). Dans le périmètre de la zone réservée, on peut interdire toute construction nouvelle, voire toute transformation – si le principe de la proportionnalité est respecté –, ou bien n'autoriser que celles qui ne menacent pas le futur plan d'aménagement (cf. Piermarco Zen-Ruffinen / Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne 2001, n° 460 p. 201/202). 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 Cst.) 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. Alexander Ruch, in *Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation*, 2016, n° 47 ad art. 27; Bernhard Waldmann / Peter Hänni, *Handkommentar RPG*, Berne 2006, n° 21 ad art. 27). Le Tribunal fédéral a encore précisé que la réflexion sur le sort définitif à donner à un secteur n'est pas aboutie au stade de la zone réservée, celle-ci servant précisément à suspendre toute intervention sur l'état existant dans l'attente d'une planification élaborée dans le détail et selon une vue d'ensemble de tout le territoire communal, voire au-delà. Aussi, ce n'est que dans l'hypothèse où toute modification de la planification sur les parcelles en cause serait d'emblée et manifestement contraire à la loi ou à la planification directrice que la zone réservée pourrait être considérée comme illicite. Cela revient à limiter l'examen du bien-fondé d'une modification de l'affectation des terrains litigieux à la vraisemblance (TF 1C_394/2019 précité consid. 4.2). 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 (1C_545/2018 du 19 novembre 2019, consid. 4.3). Au fil des arrêts rendus en matière de zones réservées, le Tribunal fédéral a été amené à considérer qu'en cas de surdimensionnement de la zone à bâtir, la zone réservée ne doit pas s'étendre à tout le territoire communal mais doit inclure seulement les secteurs qui entrent en considération pour une réduction de la zone à bâtir (1C_511/2018 du 3 septembre 2019: ATF 145 II 354, consid. 5.4 non publié et les références citées). Inversement, pour confirmer une zone réservée communale à Founex qui s'étendait à l'ensemble des surfaces constructibles à faible densité, le Tribunal fédéral a retenu que cela permettait 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 et que dans ce cadre, le principe d'égalité de traitement empêchait que certaines parcelles soient exclues du périmètre visé, à moins qu'il apparaisse d'emblée qu'elles ne pourront pas être concernées par le remaniement de la zone à bâtir (1C_16/2019 du 18 octobre 2019, consid. 4.4, cf. également

AC.2018.0009 du 23 novembre 2018). Dans le cadre d'un recours formé contre l'exclusion d'une parcelle d'une zone réservée à St-Légier – La Chiésaz, le Tribunal fédéral a considéré que l'institution d'une zone réservée s'étendant à l'ensemble des surfaces non encore construites situées hors centre permettait 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 (TF 1C_267/2019 du 5 mai 2020 précité consid. 5.2). En cas d'adaptation d'un plan, le propriétaire ne peut tirer de la garantie de la propriété un droit acquis au maintien du régime applicable à son bien-fonds (AC.2018.0025 du 15 novembre 2019 consid. 3c et les références citées, en particulier Thierry Tanquerel, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Genève 2016, n. 56 ad art. 21 LAT). c) En l'occurrence, le recourant ne conteste pas le surdimensionnement constaté pour la Commune de Chardonne. Sa parcelle, entourée certes de parcelles construites à l'est, au sud et à l'ouest, borde la forêt au nord. Elle est d'ailleurs occupée par la forêt sur près de la moitié de sa surface. Elle est située dans la partie nord du territoire communal, dans une zone décentrée et dans une zone résidentielle alternant des parcelles construites et des parcelles non construites ou forestières. Par sa situation et ses dimensions particulièrement importantes, il n'apparaît pas d'emblée que la parcelle du recourant ne pourrait pas être concernée par le remaniement de la zone à bâtir, étant relevé que le fait qu'elle soit équipée et que s'y trouve déjà une construction n'est pas déterminant. En conséquence, son inclusion dans la zone réservée permettra à la Commune de disposer d'une marge d'appréciation suffisante dans le cadre de la révision à venir de la planification communale. Au demeurant, le règlement de la zone réservée permet certains agrandissements et les transformations (cf. art. 3 al. 2 et 3). Il n'est dès lors pas établi que les projets du recourant visant à mettre " au goût du jour " la construction actuelle ne pourraient être autorisés. Aucune violation du principe de la proportionnalité ne saurait donc en être tiré. En conclusion, la Cour de céans ne voit pas de raison de s'écarter de l'appréciation des autorités intimées selon laquelle cette mesure provisoire que constitue la zone réservée litigieuse est conforme aux art. 27 LAT et 46 LATC, répond à un intérêt public et est adéquate et proportionnée. Il résulte de ce qui précède que la zone réservée communale sur la parcelle n° 2361 peut être confirmée.

E. 5

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et que les décisions du Département des institutions et du territoire du 16 mars 2020 et du Conseil communal de Chardonne des 27 février 2018 et 25 juin 2019 doivent être confirmées. Vu le sort du recours, les frais de la cause sont mis à la charge du recourant qui succombe (art. 49 LPA-VD et 4 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). La Commune de Chardonne ayant procédé avec l'assistance d'un conseil, elle a droit à une indemnité à titre de dépens à la charge du recourant qui succombe (art. 55 LPA-VD et 10 et 11 TFJDA).

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