

VD_OMNI AC.2020.0333 vom 20. Januar 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-01-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0333

FR: VD_OMNI AC.2020.0333 du 20 janvier 2022

IT: VD_OMNI AC.2020.0333 del 20 gennaio 2022

Regeste

A. _____, B. _____/Municipalité de Corsier-sur-Vevey, Département des institutions et du territoire | Recours c/ décision du Département cantonal approuvant la zone réservée cantonale sur la parcelle des recourants, sise hors centre. Délais légaux pour l'adoption de la zone réservée cantonale respectés (consid. 3). Il n'est pas contesté que les zones à bâtir de la commune, hors centre, sont surdimensionnées. La mesure contestée n'apparaît pas disproportionnée, dès lors que la parcelle litigieuse, vu notamment sa situation décentrée et sa proximité avec la zone agricole, pourrait objectivement être concernée par le remaniement de la zone à bâtir communale (consid. 4 et 5). 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 (art. 46 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11]), qui équivaut à un plan d'affectation cantonal au sens des art. 11 ss LATC. 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 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Les propriétaires touchés, qui ont formé opposition, ont qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Cst. ne confère pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins. Le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 et les références citées). b) 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 documents au dossier, les renseignements transmis par les autorités cantonale intimée et communale concernée, ainsi que les données pouvant être consultées sur le guichet cartographique cantonal permettent au Tribunal cantonal de se faire une idée suffisamment précise des circonstances locales pertinentes (cf. TF 1C_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 2.2). c) Les recourants requièrent également la tenue d'une audience publique. L'art. 6 par. 1 CEDH n'exige pas nécessairement la tenue d'une audience dans toutes les

procédures. Lorsqu'il n'y a que des questions de droit ou portant sur des faits, pour lesquelles le différend à traiter se prête mieux à des écritures qu'à des plaidoiries, un examen sur la base du dossier peut suffire. Il en va de même pour les affaires ne suscitant pas de controverse sur les faits qui auraient requis une audience et pour lesquelles les tribunaux peuvent se prononcer de manière équitable et raisonnable sur la base des conclusions présentées par les parties et d'autres pièces. De manière générale, il peut être fait abstraction d'une audience de débats publics lorsque le tribunal doit uniquement décider sur des questions de droit qui ne sont pas particulièrement complexes et qui ne soulèvent pas des questions de portée générale (TF 1C_493/2018 du 8 avril 2019 consid. 6.2 et les références). L'obligation d'organiser des débats publics fondée sur l'art. 6 par. 1 CEDH suppose une demande, formulée de manière claire et indiscutable; de simples requêtes de preuves, comme des demandes tendant à une comparution ou à une interrogation personnelle, à un interrogatoire des parties, à une audition des témoins ou à une inspection locale, ne suffisent pas pour fonder une telle obligation (cf. ATF 134 I 140 consid. 5.2; 130 II 425 consid. 2.4; TF 2C_1056/2017 du 5 juillet 2018 consid. 3.2 et les références). La demande formée dans le cas présent ne satisfait pas à ces exigences. Au surplus, il apparaît en l'espèce, compte tenu des explications précitées que la présente affaire ne présente pas un état de faits complexe et porte essentiellement sur la résolution de questions juridiques. Un examen sur la base du dossier paraît ici suffisant. Il n'est donc pas nécessaire d'organiser des débats publics au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH.

E. 3

Lorsque ces délais n'ont pas été observés, le requérant peut renouveler sa demande de permis de construire. La municipalité doit alors statuer dans les 30 jours." " Art. 49 Plans soumis à l'enquête publique 1 La municipalité refuse tout permis de construire allant à l'encontre d'un plan, dès l'ouverture d'une enquête publique concernant un plan d'affectation. 2 L'autorité en charge du plan est tenue de l'adopter dans les 12 mois qui suivent le refus du permis." L'art. 47 LATC vise la situation où le plan d'affectation envisagé (ou le plan d'une zone réservée) n'a pas encore été mis à l'enquête publique. La municipalité a alors la faculté de refuser le permis de construire lorsque le projet est contraire à ce plan envisagé (cf. art. 77 al. 1 aLATC). Cet effet anticipé négatif du projet de plan d'affectation est cependant limité dans le temps et l'autorité de planification doit concrétiser son projet dans un certain délai; telle est la portée des alinéas 2 et 3 de l'art. 47 LATC (cf. AC.2019.0216 du 15 janvier 2020 consid. 2c). Les délais prévus par ces dispositions ne sont pas des délais d'ordre, mais des délais impératifs destinés à limiter strictement l'effet paralysant des dispositions futures sur le droit des requérants (cf. jurisprudence relative aux art. 77 à 79 aLATC en vigueur jusqu'au 30 août 2018: AC.2016.456 du 24 juillet 2018 consid. 3a et les références citées; AC.2005.0283 du 2 juin 2006 consid. 2a/cc; RDAF 2009 I 75). En l'occurrence, contrairement à ce que soutiennent les recourants, on ne se trouve pas dans la situation visée par les art. 47 et 49 LATC, qui permet à la Municipalité de refuser la délivrance d'un permis de construire en présence d'une intention de réviser la planification, respectivement dès la mise à l'enquête publique d'un tel plan. L'art. 47 al. 2 LATC impose alors à l'autorité en charge du plan, en premier lieu, de mettre son projet à l'enquête publique dans les 14 mois dès le refus du permis, puis d'adopter son projet de plan dans les 12 mois suivant la fin de l'enquête publique. Ces dispositions présupposent ainsi l'existence d'une décision de refus de permis de construire, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. En effet, il ressort du dossier que les recourants ont déposé une demande de permis de construire le 5 août 2019, sur laquelle la Municipalité a

statué négativement pour la première fois, le 12 janvier 2021. Les parties avaient toutefois d'un commun accord suspendu la procédure pendant cette période, dans l'attente de la révision en cours de la planification communale. Ainsi, à défaut d'une première décision négative de la Municipalité, les délais prescrits aux art. 47 et 49 LATC ne s'appliquent pas à la présente cause. Ce grief doit dès lors être rejeté. Au demeurant, la portée de ces délais se limite à un éventuel permis de construire qui aurait été refusé en application de ces dispositions. Le non-respect éventuel de ces délais n'a en revanche pas d'incidence sur la planification litigieuse elle-même. c) Il y a encore lieu de relever que pour s'opposer à un projet de construction en raison d'un surdimensionnement de la zone à bâtir, le Département doit également respecter le délai imposé à l'art. 134 al. 1 let. a LATC, qui fait partie des dispositions transitoires et finales de la LATC (TF 1C_267/2019 précité; CDAP AC.2018.0440 du 28 janvier 2021 consid. 3). L'art. 134 LATC a la teneur suivante: Art. 134 Plans d'affectation non conformes 1 Dans les communes ayant un plan d'affectation et un règlement non conformes aux dispositions de la loi, ce plan et ce règlement s'appliquent avec les restrictions suivantes: a. dans les zones à bâtir, le département peut s'opposer à la délivrance d'un permis de construire s'il s'agit d'une zone manifestement trop étendue, ne répondant pas aux critères des articles 48 et 51; dans ce cas, l'Etat doit, dans les trois mois qui suivent son opposition, soumettre à l'enquête publique une zone réservée; b. hors des zones à bâtir, notamment dans les zones sans affectation spéciale, la délivrance de tout permis de construire est subordonnée à l'autorisation préalable du département, qui statue conformément aux articles 81 et 120, lettre a." Dans le cas présent, le Département, par la DGTL, s'est opposé à la délivrance du permis de construire en raison du caractère trop étendu de la zone à bâtir, durant le délai d'enquête. La zone réservée cantonale a ensuite été mise à l'enquête publique du 10 septembre au 10 octobre 2019, soit dans le respect du délai de trois mois posé à l'art. 134 al. 1 let. a LATC dès lors que la mise à l'enquête publique pour le projet de construction a eu lieu du 14 août au 12 septembre 2019. Vu ce qui précède, force est de constater que la DGTL n'a pas violé de délai impératif imposé par la loi lors de l'adoption de la zone réservée.

E. 4

Sur le fond, est litigieuse l'inclusion de la parcelle n° 1211 de la Commune de Corsier-sur-Vevey dans une zone réservée cantonale. Les recourants nient la possibilité qu'un déclassement de leur parcelle puisse raisonnablement être pris en considération dans le cadre de la révision du plan d'affectation communal. Il convient d'examiner, en premier lieu, si cette zone réservée s'avère bien fondée dans son principe. a) 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". 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." b) 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 constructions viennent entraver cette liberté (cf. notamment ATF 136 I 142; TF 1C_394/2019 du 14 août 2020 et les références citées). 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; CDAP AC.2019.0384 du 2 décembre 2020 consid. 2a, AC.2019.0386 du 14 octobre 2020 consid. 2a et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral a 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). Du point de vue temporel, la limitation à cinq ans de la durée de la zone réservée lie les cantons. Il doit être mis fin à la zone réservée même avant l'échéance des cinq ans de l'art. 27 al. 2 LAT, si la mesure provisionnelle n'est plus nécessaire (AC.2016.0420 du 6 juin 2017 consid. 2b et les références citées). c) En l'occurrence, l'autorité cantonale intimée invoque le surdimensionnement de la zone à bâtir de la Commune de Corsier-sur-Vevey . aa) L'art. 15 LAT, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014, dispose ce qui suit: "Art. 15 Zones à bâtir 1 Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. 2 Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. 3 L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage. (...)". bb) 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 Plan directeur cantonal (PDCn - cf. supra let. F ; à propos des principes contenus dans le PDCn et de la mesure A11, on peut renvoyer à l'arrêt AC.2020.0237, AC.2020.0251 du 15 septembre 2021 consid. 2c/aa). 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 précité 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. 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. AC.2021.0109 du 1^{er} avril

2021 consid. 2e; AC.2019.0386 du 14 octobre 2020 consid. 2d et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral a encore précisé qu'il était indifférent que le bien-fonds ne se prête pas à une utilisation agricole. La commune doit en effet rechercher les territoires susceptibles de ne plus répondre à la définition de l' art. 15 LAT . Dans ce cadre, les critères posés par le droit fédéral et le PDCn sont notamment la situation des terrains par rapport au milieu densément construit, les possibilités de densification, l'accessibilité (en particulier la desserte en transports publics et les équipements). La qualité des sols et les surfaces d'assolement ne constituent qu'un des critères (art. 15 al. 3 LAT) mais l'autorité planificatrice peut aussi, compte tenu des exigences de réduction qui s'imposent à elle, être amenée à déclasser des terrains n'ayant aucune vocation agricole (TF 1C_267/2019 précité consid. 3.3). cc) Le Tribunal cantonal a déjà confirmé l'instauration d'une zone réservée cantonale sur certaines parcelles dans une commune ayant mis en œuvre une zone réservée communale en vue de garantir le redimensionnement de ses zones à bâtir (AC.2017.0457 du 7 janvier 2019 et AC.2018.0361 du 15 avril 2019 concernant la Commune de St-Légier; récemment AC.2020.0237, AC.2020.0251 du 15 septembre 2021 concernant la Commune de Yens). Dans l'arrêt AC.2018.0361, il a notamment souligné que la décision attaquée ne restreignait pas la marge de manœuvre dont pouvait bénéficier la commune dans le cadre de la révision de son plan d'affectation. La commune gardait en effet la possibilité de maintenir la parcelle faisant l'objet de la zone réservée cantonale en zone à bâtir si elle redimensionnait correctement par ailleurs les zones constructibles, de manière à respecter les exigences de la LAT (notamment de l'art. 15 al. 2 LAT) et du PDCn. Il n'y avait dès lors pas lieu de retenir que l'instauration d'une zone réservée cantonale portait atteinte aux prérogatives communales en matière d'aménagement du territoire (voir également AC.2019.0035 du 9 décembre 2019 consid. 3b/ee). d) Dans le cas de la Commune de Corsier-sur-Vevey, le Tribunal de céans a déjà constaté, lorsqu'il a statué sur les recours formés contre les décisions cantonale et communale instaurant une zone réservée communale, qu'une partie importante du territoire communal était située en dehors du périmètre du centre et comportait des constructions en dehors du territoire urbanisé. Une réduction de la zone à bâtir sur le territoire communal s'avérait nécessaire (art. 15 LAT) et la création d'une zone réservée était justifiée de manière à ne pas rendre plus difficiles, voire impossibles, de futurs déclassements et à garantir un redimensionnement de la zone à bâtir dans le cadre de la révision de la planification communale (AC.2018.0309, AC.2018.0310 du 16 décembre 2019 consid. 3e). Le surdimensionnement de la zone à bâtir de Corsier-sur-Vevey n'est donc pas contesté. Il n'est pas non plus contesté qu'une révision du plan d'affectation communal doit intervenir, en principe avant la fin du 1^{er} semestre 2022; celle-ci est d'ailleurs en cours. Comme indiqué ci-dessus, une zone réservée communale a été instaurée et elle est en force. Cela étant, la DGTL estime que la mesure conservatoire communale laisse encore trop de possibilités de construire, dans des secteurs qui n'ont pas été inclus dans cette zone réservée, et que les objectifs de réduction du potentiel d'accueil excédentaire hors centre imposent des mesures conservatoires complémentaires. Selon les chiffres calculés par l'autorité cantonale, la surcapacité d'accueil, hors centre, est de 182 habitants, ce qui va au-delà de la surcapacité retenue lors de l'instauration de la zone réservée communale en 2018 (90 habitants; AC.2018.0309, AC.2018.0310 du 16 décembre 2019). L'appréciation de l'autorité intimée n'est donc pas critiquable, quand bien-même elle avait validé la zone réservée communale en 2018, qui ne prévoyait alors pas l'inclusion de la parcelle litigieuse dans ladite zone. Il s'ensuit que la création d'une zone réservée cantonale est bien liée à la nécessité de modifier la planification pour mettre en œuvre l'art.

15 al. 2 LAT. Dans ces circonstances, la création d'une zone réservée cantonale demeure justifiée. Il faut en effet éviter de rendre plus difficiles, voire impossibles, de futurs déclassements et garantir le redimensionnement de la zone à bâtir dans le cadre de la révision du plan d'affectation communal. La zone réservée doit par conséquent être confirmée dans son principe.

E. 5

Les recourants font grief à l'autorité intimée de n'avoir pas effectué une pesée des intérêts en présence. Elle n'aurait pas procédé à l'analyse détaillée de la situation de leur parcelle, le contenu du rapport 47 OAT étant selon eux insuffisant à cet égard. Les recourants soutiennent que le secteur où se trouve la parcelle n° 1211 aurait subi une densification importante ces dernières années et que la parcelle litigieuse formerait une brèche dans le milieu bâti. a) Comme cela a déjà été relevé, l'instauration d'une zone réservée s'étendant à l'ensemble des surfaces, construites ou non, situées hors centre doit permettre 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 ce cadre, le choix de l'autorité peut porter sur l'ensemble ou une partie de la zone à bâtir hors centre, ou se concentrer sur des parcelles qui, par leur importance, leur situation ou leurs caractéristiques, se prêteraient le mieux à un éventuel dézonage afin de permettre à la commune de disposer d'une marge d'appréciation suffisante (TF 1C_94/2020 précité consid. 3). En l'occurrence, le territoire de la commune de Corsier-sur-Vevey comprend deux secteurs situés dans le périmètre compact de l'agglomération Rivelac (le premier englobe toute la zone du village et le second la zone industrielle dans un périmètre d'intérêt cantonal). Le reste du territoire communal en zone à bâtir, y compris la parcelle n° 1211, est situé hors du périmètre centre, dans une zone de faible densité (dans le secteur "Les Monts-de-Corsier"). Cette parcelle, qui est éloignée du centre de Corsier-sur-Vevey de plusieurs kilomètres, est située en bordure du périmètre du PEP "L'Hautigny". Jouxant directement la zone agricole au sud et à l'ouest, elle n'est pas construite. Une parcelle voisine, également située dans ce périmètre, fait d'ailleurs également l'objet d'une mesure de zone réservée cantonale (il s'agit de la parcelle n° 1205; un recours est actuellement pendant devant la CDAP contre la décision cantonale d'approbation de la zone réservée – supra, let. E). b) Les recourants estiment que leur parcelle constitue une brèche dans le milieu bâti qui serait vouée à être construite selon les principes prévus par le droit fédéral. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire prévoit la densification, dans les objectifs relatifs à la zone bâtir (art. 1 al. 2 let. a bis et b et art. 3 al. 3 let. a bis LAT). Selon la jurisprudence, dans un contexte général d'habitat de très faible densité et dispersé dans une même commune, cumulé à un surdimensionnement de la zone à bâtir, toutes les "brèches" créées par ce type d'urbanisme ne sont toutefois pas raisonnablement destinées à être comblées (TF 1C_394/2019 précité consid. 3.2.1). En l'occurrence, il n'apparaît pas d'emblée évident que dans cette frange du secteur "L'Hautigny", soit un ancien quartier de villas décentré, les dernières parcelles non bâties et en bordure de la zone agricole soient vouées à être construites. Cet argument des recourants ne permet pas de considérer que, manifestement, la parcelle n° 1211 devrait être maintenue en zone de villas et qu'une évolution du régime d'affectation est d'emblée exclue. En outre, le fait que la plupart des parcelles du quartier "L'Hautigny" soient construites n'empêche pas l'instauration d'une zone réservée sur la parcelle concernée. S'agissant d'une mesure provisoire, il n'est pas nécessaire d'instruire davantage l'état de la révision de la planification communale. Il suffit de constater que celle-ci n'est pas encore achevée et que dans cette mesure, l'instauration d'une zone réservée demeure justifiée, nécessaire et adéquate et

respecte ainsi le principe de la proportionnalité. Il s'ensuit que la décision du département cantonal d'approbation de la zone réservée et de rejet de l'opposition énonce 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. 6

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. 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). La Municipalité, qui s'en est remise à justice, n'a pas droit à des dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD). Il en va même pour le département intimé, qui n'a pas agi par l'intermédiaire d'un avocat (art. 55 al. 1 LPA-VD).

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