

VD_OMNI AC.2020.0337 vom 30. Juni 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-06-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0337

FR: VD_OMNI AC.2020.0337 du 30 juin 2021

IT: VD_OMNI AC.2020.0337 del 30 giugno 2021

Regeste

A. _____, Commune de Sullens /Département des institutions et du territoire,
B. _____, C. _____ | Rejet des recours dirigés par le propriétaire et la Commune contre une zone réservée cantonale. La zone à bâtir de la commune est surdimensionnée et les démarches de la commune en vue de la révision du PGA projetant, notamment, de créer une zone de verdure inconstructible sur les parcelles de la zone de villas où se trouve la parcelle litigieuse, sont insuffisantes pour atteindre les objectifs de la 4e révision du PDCn, de sorte que la zone réservée cantonale s'avère nécessaire pour garantir la liberté d'action des autorités de planification et ne pas entraver le travail de révision du PGA qui s'avère ici discuté. Par ailleurs, l'instauration d'une zone réservée cantonale ne porte pas atteinte aux prérogatives communales en matière d'aménagement du territoire. Enfin, la mesure n'est pas contraire au principe de la proportionnalité, un déclassement de la parcelle pouvant raisonnablement entrer en considération dans le cadre de la révision du PGA eu égard, en particulier, à une situation en dehors du centre du village et en limite de la zone agricole.

Erwägungen

E. 1

a) La décision attaquée, par laquelle le DIT a approuvé une zone réservée cantonale, peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal (art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). b) Le recourant A. _____, en tant que propriétaire concerné et auteur d'une opposition levée au terme de la procédure devant l'autorité précédente, a manifestement qualité pour recourir en application de l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD, qui prévoit que 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 a qualité pour former recours. Le département intimé doute en revanche qu'il en aille de même de la commune de Sullens, faute pour cette dernière d'avoir participé à la procédure antérieure. La commune n'a en effet pas formé opposition au projet de zone réservée lors de la mise à l'enquête. La commune, qui invoque une violation de son autonomie, est d'avis cependant que sa qualité pour recourir se fonde sur l'art. 75 al. 1 let. b LPA-VD, qui prévoit qu'a qualité pour former recours toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir mais qui n'exige pas de participation à la procédure devant l'autorité antérieure. La question de la recevabilité du recours déposé par la commune souffre toutefois de demeurer indéterminée, vu le sort des recours au fond. c) Au surplus, les recours ont été interjetés en temps utile (cf. art. 95 LPA-VD) et satisfont aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. art. 79 al. 1 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

Est litigieuse l'inclusion de la parcelle 762 de la commune de Sullens dans une zone réservée cantonale en relation avec la mise en conformité du plan d'affectation communal aux exigences découlant de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700; plus précisément des nouvelles dispositions entrées en vigueur le 1^{er} mai 2014) et du Plan directeur cantonal (PDCn).

E. 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. (...)" Avec ces modifications, le législateur fédéral a voulu se concentrer sur les problèmes les plus aigus de l'aménagement du territoire, à savoir la dispersion des constructions et la perte de terres cultivables. Le nouvel art. 15 LAT durcit la législation préexistante, jugée lacunaire, en établissant de manière précise les conditions permettant de classer des nouveaux terrains en zone à bâtir, ce pour mieux dimensionner ces zones (arrêt TF 1C_113/2014 du 3 septembre 2014 consid. 3.1 qui cite le Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 963 ch. 1.1). Si le nouvel art. 15 LAT a essentiellement codifié la jurisprudence et la pratique, il apporte certaines innovations telles que l'exigence de plans directeurs contenant les stratégies de répartition des zones à bâtir et le calcul supposé plus précis des surfaces en fonction des besoins (ATF 145 II 18 consid. 3.1; 141 II 393 consid. 2). Les nouvelles règles de la LAT relatives au redimensionnement des zones à bâtir ont permis de mettre en évidence d'importants décalages entre les exigences légales prévalant déjà sous l'ancien droit et les dimensions effectives des zones à bâtir (TF 1C_568/2014 et 1C_576/2014 du 13 janvier 2016 consid. 7.2; Message, FF 2010 963 ch. 1.1, 980 ch. 2.3.4, 987 ch. 2.6 et 988 ch. 3.2). L'art. 8a LAT dispose que dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur cantonal doit définir notamment la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation (let. a), la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (let. c) et la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15 LAT (let. d). Conformément à l'art. 9 LAT, le plan directeur a force obligatoire pour les autorités (ATF 143 II 476 consid. 3.7). bb) Dans le canton de Vaud, la question de l'adaptation des zones à bâtir aux besoins prévisibles (sur cette notion: arrêt 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). Entré en vigueur le 1^{er} août 2008, le PDCn a fait l'objet de plusieurs adaptations. Une quatrième adaptation a été adoptée par le Grand Conseil les 20 et 21 juin 2017 pour être approuvée par le Conseil fédéral le 31 janvier 2018. Cette 4^{ème} adaptation du PDCn pose des principes directement applicables à la délimitation des zones à bâtir, notamment à la réduction de zones à bâtir surdimensionnées, qui doivent être appliqués aux procédures pendantes devant le Tribunal cantonal dès son entrée en vigueur. Il en va de même des nouvelles dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire concernant la délimitation des zones à bâtir (ATF 141 II 393 consid. 2.4 et 3; arrêts CDAP AC.2017.0364, AC.2017.0368 précité consid. 2b/bb2a/bb; AC.2017.0104 du 15 janvier 2019 consid. 3b et AC.2016.0354 20 décembre 2018 consid. 1c). 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 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 (ligne d'action A1; voir aussi mesure A11). Pour assurer la mise en œuvre de 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'assolement. La 4^{ème} adaptation du PDCn (ci-après: le PDCn 4) a modifié l'année de référence en la repoussant de 2008 à 2015, étendu l'horizon de planification à 2036 et fixé le taux de croissance à 0,75% pour les villages et quartiers hors centre, à l'instar de la commune de Sullens (mesure A11 du PDCn). Le développement maximal d'une commune hors centre se calcule désormais en multipliant la croissance annuelle admise (0,75%) par le nombre d'années qui séparent la date de référence de l'horizon de planification (21 ans). Il correspond ainsi à une croissance totale de 15,75% (0,75% x 21 ans). Les communes qui, comme la commune de Sullens, doivent redimensionner leurs zones à bâtir doivent réviser leurs plans d'affectation et soumettre leur projet à l'approbation du canton au plus tard cinq ans après l'adoption du PDCn par le Grand Conseil (à savoir en juin 2022). Selon la mesure A11 du PDCn4, cette révision prend au moins en compte 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; ainsi que la disponibilité des terrains. Pour répondre aux besoins à 15 ans, les communes, dans l'ordre, réaffectent les terrains excédant les besoins ou peu adéquats au développement; densifient le territoire urbanisé et mettent en valeur les réserves et les friches notamment par la densification. La fiche d'application du SDT de décembre 2019 intitulée "Traitement des zones à bâtir d'habitation et mixtes" prévoit pour sa part que les franges de la zone à bâtir en zone agricole doivent être dézonées, ces franges étant identifiées lors de la délimitation du territoire urbanisé et des noyaux largement bâtis de la commune. Cette fiche prévoit également qu'il faut affecter en zone agricole ou en zone de verdure les espaces vides de plus de 2'500 m² situés au milieu du bâti dès lors que ces espaces représentent une surface suffisamment grande pour être sujette à un morcellement agricole (fiche d'application, ch. 2).

E. 4

Les recourants plaident que l'intention de modifier la planification, condition matérielle posée à l'instauration d'une zone réservée, fait en l'espèce défaut, la commune ayant à plusieurs reprises affirmé qu'elle n'entendait pas déclasser la parcelle litigieuse. Les recourants exposent que ce choix relève de l'autonomie garantie par l'art. 139 al. 1 let. d de la Constitution cantonale dont la commune dispose en matière d'aménagement du territoire et que celle-ci ne saurait être entravée, en particulier puisqu'il existe d'autres parcelles qui pourraient être déclassées et compenser le maintien de la parcelle 762 en zone à bâtir. La commune soupçonne la DGTL d'avoir été influencée dans la teneur de son préavis,

postérieur à l'ouverture de la procédure de recours, par le souci de répondre aux recours dirigés contre la zone réservée. Sauf à vider la garantie de l'autonomie de sa substance, il s'imposerait de constater que la commune peut affirmer qu'en raison de la situation de la parcelle et des projets de construction sur le fonds en cause, elle n'a pas l'intention de déclasser cette parcelle et que le département intimé doit respecter cette volonté bien arrêtée. L'autorité intimée est d'avis qu'à ce jour, eu égard à la nécessité de réduire la zone à bâtir de la commune et compte tenu de la décision du Conseil communal de Sullens de refuser d'adopter une zone réservée communale, aucune mesure conservatoire ne garantit qu'une course aux permis ne soit engagée par les propriétaires de biens-fonds susceptibles d'être dézonés, jusqu'à l'aboutissement de la procédure de révision de la planification communale. A ce stade des travaux de révision de son plan général d'affectation, la commune ne serait pas parvenue à démontrer qu'elle sera en mesure de redimensionner correctement sa zone à bâtir pour se conformer aux exigences de la LAT et de la mesure A11 du PDCn et devra, parmi plusieurs autres mesures encore, traiter les réserves de la parcelle 762 située en frange de la zone à bâtir, cet examen étant spécifiquement requis dans le cadre du rapport de l'examen préalable du 14 janvier 2021. Enfin, la zone réservée garantirait la marge de manœuvre du département intimé de procéder à d'éventuelles modifications directement dans la décision d'approbation du plan si le projet présenté ne respectait pas les critères fixés dans la mise en œuvre de l'art. 15 LAT. En effet, aux termes de la mesure A11 du PDCn, les communes qui ne procéderaient pas au redimensionnement de leurs zones à bâtir avant le 20 juin 2022 se verraient privées de la possibilité de développer de nouvelles zones à bâtir ou de modifier des zones existantes. Passé ce délai, le département intimé pourrait agir par substitution. b) Dans le cas particulier, personne ne conteste que la zone à bâtir de la commune de Sullens soit surdimensionnée ni que la commune soit tenue de modifier son plan général d'affectation afin de répondre aux exigences du nouvel art. 15 LAT, entré en vigueur le 1^{er} mai 2014, démarche qui devrait notamment se concrétiser par une réduction des zones à bâtir. Compte tenu du surdimensionnement de la zone à bâtir communale, il faut constater que la création d'une zone réservée est justifiée, de manière à ne pas rendre plus difficiles, voire impossibles, de futurs changement d'affectation et à garantir le redimensionnement de la zone à bâtir dans le cadre de la révision du plan d'affectation communal. Dans l'hypothèse où il existe une divergence entre la commune et l'autorité cantonale sur le point de savoir si des parcelles sont susceptibles d'être déclassées dans le cadre d'un futur plan d'affectation communal en cours d'élaboration, le Tribunal cantonal a déjà eu l'occasion de retenir qu'il n'y avait pas lieu de s'écarter du principe selon lequel le département peut instaurer une zone réservée sur les parcelles litigieuses, même lorsque la commune fait état de son intention de maintenir ces dernières en zone à bâtir dans le cadre du nouveau PGA (cf. arrêts CDAP AC.2019.0035, AC.2019.0040 consid. 3b et les réf. citées). Dans le cas particulier, la commune a certes entrepris des démarches en vue de la révision de son plan général d'affectation, projetant, notamment, de créer une zone de verdure inconstructible dans la zone de villas et de Perroset, où se situe la parcelle litigieuse. Or les mesures proposées par la commune dans le cadre du redimensionnement de sa zone à bâtir à vocation d'habitation et intermédiaire n'apparaissent pas suffisantes pour permettre d'atteindre les objectifs fixés par la 4^e adaptation du PDCn, peu important à cet égard que d'autres parcelles apparaissent à première vue plus propices à un dézonage que le bien-fonds litigieux. La commune a été rendue attentive par les autorités cantonales à la nécessité de prendre des mesures supplémentaires en vue du redimensionnement de la zone à bâtir tant au terme de l'examen

préalable que de l'examen préliminaire de ces autorités, notamment d'examiner la nécessité de dézoner toutes les franges de la zone à bâtir en zone agricole, dont la parcelle 762. Dans ces conditions, le sort de cette parcelle dans la zone à bâtir ne saurait être considéré comme d'emblée acquis. Le redimensionnement proposé par la commune étant insuffisant, la zone réservée cantonale s'avère effectivement nécessaire pour garantir la liberté d'action des autorités de planification et ne pas entraver le travail de révision de la planification existante, qui s'avère ici discuté. S'agissant de l'argument selon lequel la commune n'envisage en aucune manière le déclassement de la parcelle 762, de sorte que la mesure attaquée violerait son autonomie, il est vrai que si, en droit cantonal, les communes jouissent d'une autonomie maintes fois reconnue lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire et lorsqu'elles appliquent le droit des constructions (art. 139 al. 1 let. d de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 [Cst./VD; BLV 101.01] et 4 al. 4 LATC; cf. notamment ATF 115 Ia 114 consid. 3d p. 118 s.; arrêts TF 1C_424/2014 du 26 mai 2015 consid. 4.1.1 et les références citées, 1C_365/2010 du 18 janvier 2011 consid. 2), cela se justifie notamment par le fait que les autorités communales sont mieux à même d'appréhender les circonstances locales. Cela étant, comme la Cour de céans l'a déjà évoqué, l'art. 46 LATC constitue, à lui seul, une base légale suffisante pour autoriser le département à établir une zone réservée cantonale sur une parcelle, lorsqu'une commune, comme c'est le cas en l'espèce, refuse de le faire, alors qu'elle y est tenue pour ne pas compromettre la révision du PGA (arrêt CDAP AC.2017.0364 du 25 septembre 2019 consid. 4b). De plus, en l'espèce, la décision attaquée ne restreint pas la marge de manœuvre dont peut bénéficier la commune dans le cadre de la révision de son plan d'affectation. La commune garde la possibilité de maintenir la parcelle 762 en zone à bâtir si elle redimensionne 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 a dès lors pas lieu de retenir que l'instauration d'une zone réservée cantonale porte atteinte aux prérogatives communales en matière d'aménagement du territoire (voir à ce sujet l'arrêt CDAP AC.2018.0361 du 15 avril 2019 consid. 3d).

E. 5

Les recourants considèrent également que la zone réservée serait contraire au principe de proportionnalité car un déclassement de la parcelle litigieuse ne serait pas raisonnablement envisageable dans le cadre de la future révision du plan général d'affectation, l'autorité communale ne prévoyant pas un déclassement mais une réduction de sa constructibilité par la mise en place d'une zone de verdure, ce qui constituerait une mesure suffisante et apte à lutter contre le surdimensionnement de la zone à bâtir. Les recourants invoquent également la situation de la parcelle, dans un quartier largement bâti, et son équipement. a) Le principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.) 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 autre 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 et la réf. citée). b) Le tribunal relève tout d'abord que la parcelle 762 est libre de construction. Ensuite, elle se trouve à l'extrémité d'une petite zone d'habitations, située en dehors du centre du village, où elle forme une sorte d'encoche. Elle se trouve par ailleurs en limite de la zone agricole. Sans être contredite, l'autorité intimée retient dans sa réponse au recours que la parcelle 762 se situe en pente douce, au-dessous des villas existantes, de sorte qu'une nouvelle construction

prendrait place à un niveau différent de ses voisines. Dans ces conditions, on ne saurait reprocher à l'autorité intimée d'avoir considéré que la possibilité d'un déclassement pouvait raisonnablement être prise en considération dans le cadre de la future révision du PGA, hypothèse dans laquelle la jurisprudence considère qu'il y a lieu de confirmer la zone réservée (cf. arrêt CDAP 2019.0384, AC.2019.0385 du 2 décembre 2020 consid. 3 et les réf. citées). En effet, dans un contexte de surdimensionnement important, une telle parcelle constitue une frange de la zone à bâtir à traiter en priorité, en principe à dézoner en zone agricole, selon les principes de redimensionnement de la zone à bâtir d'habitation et mixte établis par le DIT dans sa fiche d'application du mois de décembre 2019. Quant au fait que la parcelle soit équipée, cet élément n'est pas décisif selon la jurisprudence, puisque même des parcelles équipées ou comportant déjà des constructions peuvent – ou au besoin doivent être attribuées à une zone de non bâtir. De même des parcelles sans vocation agricole peuvent – ou au besoin doivent – être attribuées à une zone de non bâtir (cf. arrêt CDAP 2018.0361 du 15 avril 2019 consid. 4 et les réf. citées). En définitive, l'instauration d'une zone réservée sur la parcelle 762 est apte à produire les résultats escomptés. Le tribunal ne voit pas que les objectifs visés par l'instauration de la zone réservée puissent être atteints par une mesure moins incisive, au risque de voir finalement se construire une parcelle dont le déclassement peut raisonnablement être pris en considération dans le cadre de la révision du PGA de la commune. En effet, une zone réservée destinée à bloquer provisoirement de 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, en disséminant les constructions sur un large secteur (cf. arrêt CDAP AC.2017.0078 du 28 février 2018 consid. 4 d et la réf. citée). Il existe ainsi un rapport raisonnable entre le sacrifice financier demandé au propriétaire et aux constructeurs qui voient leurs projets de construction bloqués et l'intérêt public en jeu. Partant, les griefs relatifs à la violation du principe de la proportionnalité doivent être rejetés.

E. 6

Les recourants font encore valoir que la parcelle dispose déjà des équipements nécessaires et que les promettants-acquéreurs ont investi 77'068 fr. dans l'acquisition de la parcelle et dans un projet de construction, sachant que la commune y était favorable. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, d'importants investissements en vue d'équiper l'ensemble d'un secteur, puis la mise à l'enquête d'un projet de construction constituent des circonstances dont l'autorité devra le cas échéant tenir compte en procédant au remaniement de sa zone constructible, mais qui ne justifient pas de renoncer à une zone réservée, qui est limitée dans le temps. L'atteinte subie n'est ainsi que temporaire et l'on ne saurait affirmer à ce stade que les investissements réalisés seraient définitivement perdus (arrêt TF 1C_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 6.2). La même constatation s'impose dans le cas particulier, où les promettants-acquéreurs ont certes consenti à d'importants investissements en vue d'acquiescer la parcelle litigieuse et d'établir un projet de construction. L'empêchement subi par le recourant et les acquéreur de sa parcelle n'est que temporaire et rien ne permet d'affirmer qu'au stade d'une mesure limitée dans le temps les investissements seraient définitivement perdus. En conclusion, ces éléments ne permettent pas de renoncer à la mesure attaquée.

E. 7

Tout bien considéré, le tribunal ne voit pas d'abus ou d'excès du pouvoir d'appréciation dans la décision de l'autorité cantonale d'imposer une zone réservée sur la parcelle 762, dont on ne peut exclure en l'état qu'elle doive être exclue de la zone à bâtir au terme de la procédure tendant au redimensionnement de celle-ci.

E. 8

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet des recours et à la confirmation de la décision attaquée. Vu le sort de la cause, les frais sont mis à la charge des recourants (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il n'y a pas matière à allocation de dépens.

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