

VD_OMNI AC.2021.0149 vom 20. Januar 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-01-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0149

FR: VD_OMNI AC.2021.0149 du 20 janvier 2022

IT: VD_OMNI AC.2021.0149 del 20 gennaio 2022

Regeste

A. _____/Département des institutions et du territoire, Municipalité de Corsier-sur-Vevey | Recours c/ décision du département cantonal approuvant la zone réservée cantonale sur la parcelle de la recourante, sise hors centre. 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 le périmètre litigieux pourrait objectivement être concerné par le remaniement de la zone à bâtir. Rejet du recours. Recours au TF rejeté (arrêt 1C_129/2022 du 18 avril 2022).

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). La propriétaire touchée, qui a formé opposition, a Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

La recourante conteste la nécessité d'instaurer une zone réservée cantonale sur sa parcelle n° 1205. Elle nie la possibilité qu'un déclassement de sa parcelle puisse raisonnablement être pris en considération dans le cadre de la révision du plan d'affectation communal. a) La zone réservée est une mesure définie à l'art. 27 LAT. Cette disposition prévoit que 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. 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) . La CDAP doit ainsi examiner si la zone réservée est conforme au droit fédéral (art. 27 LAT) et au droit cantonal (art. 46 LATC, qui reprend le principe du droit fédéral et fixe la durée, dans le cadre de l'art. 27 LAT). Si ces conditions du droit fédéral de l'aménagement du territoire sont remplies, le propriétaire concerné ne peut pas dénoncer au surplus une violation de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.). En effet, les conditions légales pour approuver une zone réservée se confondent avec les conditions de l'art. 36 Cst. pour une restriction de la garantie de la propriété. b) 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, 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 fixée à l'art. 15 al. 2 LAT. La zone réservée constitue alors la première étape de ce processus obligatoire (TF 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.1 et la référence citée). 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. 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). 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 du 14 août 2020 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) 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 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). d) 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 (supra, let. E) 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. CDAP 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.

E. 3

La recourante se plaint d'une violation du principe de la proportionnalité. Selon elle, la parcelle litigieuse se trouve dans une zone largement bâtie; elle est équipée et il s'agirait selon elle de la dernière parcelle non construite à ce jour du quartier "L'Hautigny". Elle ajoute qu'un premier projet de construction avait été initié il y a plusieurs années déjà et qu'un nouveau projet de construction était en cours lorsque la mesure contestée a été prise. Elle estime que la situation de sa parcelle est semblable à celle décrite dans l'arrêt AC.2019.0384, AC.2019.0385 du 2 décembre 2020 dans lequel la CDAP avait annulé la zone réservée communale en considérant en substance que compte tenu sa situation, la parcelle en cause ne pouvait raisonnablement pas être prise en considération dans le cadre de la future révision du plan général d'affectation communal. a) Comme cela a été exposé préalablement, 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 du 10 décembre 2020 consid. 3). 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° 1205, se trouve hors du périmètre centre (dans le secteur "Les Monts-de-Corsier"). La parcelle n° 1205, 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 à l'ouest, elle n'est pas construite. Contrairement à ce que soutient la recourante, il ne s'agit pas de la dernière parcelle non construite du périmètre du PEP "L'Hautigny"; une parcelle voisine, également située dans ce périmètre, fait l'objet d'une mesure de zone réservée cantonale (il s'agit de la parcelle n° 1211; un recours est actuellement pendant devant la CDAP contre la décision cantonale d'approbation de la zone réservée – supra, let. D). 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 pas raisonnablement destinées à être comblées (TF 1C_394/2019 du 14 août 2019 consid.

3.2.1). Ainsi, 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. b) La recourante estime que la situation de sa parcelle est similaire à celle ayant donné lieu à l'arrêt du Tribunal cantonal dans l'arrêt AC.2019.0384, AC.2019.0385 du 2 décembre 2020. Dans cette affaire, le Tribunal cantonal avait admis le recours des propriétaires d'une parcelle sise sur le territoire de la commune du Chenit sur laquelle une zone réservée cantonale avait été instaurée au motif qu'un déclassement ne pouvait pas être raisonnablement exigé vu la situation de la parcelle: Il a tenu compte en particulier de la proximité des infrastructures scolaires et ferroviaires (écoles primaires et secondaires distantes d'environ 500 m de la parcelle, gare CFF à environ 800 m de la parcelle) ainsi que de l'existence d'un tissu bâti continu entre les villages du Sentier et du Brassus avec des constructions distantes de moins de 50 m les unes des autres, auquel appartenait la parcelle concernée. La situation jugée par le Tribunal cantonal dans cette affaire est différente de celle de la parcelle n° 1205. Le quartier "L'Hautigny" se trouve à plusieurs kilomètres du centre de Corsier-sur-Vevey mais également du centre de Châtel-Saint-Denis ainsi que des infrastructures publiques. Les circonstances ne sont donc pas comparables à celles jugées par le Tribunal cantonal dans cet arrêt concernant une zone réservée au Chenit. Par ailleurs, le fait que dans le cas d'espèce une demande d'autorisation préalable d'implantation a été déposée avant l'instauration de la mesure contestée, tout comme le fait que la commune a manifesté son intention de maintenir la parcelle concernée dans la zone à bâtir dans le cadre la révision de son PGA, ne s'opposent pas à l'instauration d'une zone réservée cantonale. Cette mesure conservatoire n'exclut en effet pas le maintien de la parcelle n° 1205, 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 mais ces considérations sont prématurées, et par conséquent non pertinentes au stade de l'adoption de la zone réservée. c) La recourante fait valoir qu'en n'empêchant pas la construction sur sa parcelle, on favoriserait la densification du territoire déjà bâti. Le droit fédéral prévoit en effet 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). Néanmoins, dans cette frange d'un ancien quartier de villas, on ne voit pas qu'il s'imposerait de construire des bâtiments avec un important coefficient d'occupation du sol; ce n'est pas, du reste, le projet de la recourante et du promettant-acquéreur. Cet argument, relatif à la densification, ne permet pas de considérer que, manifestement, la parcelle n° 1205 devrait être maintenue en zone à bâtir et qu'une évolution du régime d'affectation est d'emblée exclue.

E. 4

La recourante se plaint d'une inégalité de traitement par rapport à d'autres propriétaires de parcelles sises sur le territoire communal dont la situation serait comparable, voire plus

adaptée à l'instauration d'une zone réservée. Selon elle, la mesure contestée serait motivée uniquement par la taille de sa parcelle. Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 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 qu'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 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. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 141 I 153 consid. 5.1; 140 I 77 consid. 5.1; 134 I 23 consid. 9.1). L'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation et leur réglementation. 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 même situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation (ATF 142 I 162 consid. 3.7.2). Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 121 I 245 consid. 6e/bb; TF 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.2). En l'occurrence, comme on l'a vu, la DGTL a instauré une zone réservée cantonale sur une autre parcelle (n° 1211) comprise dans le périmètre du PEP "L'Hautigny" qui présente des caractéristiques semblables - parcelle non bâtie, bordant la zone agricole, pour laquelle une demande de permis de construire avait été déposée auprès de la commune. Contrairement à ce que soutient la recourante, la mesure n'est pas fondée uniquement sur la taille de sa parcelle (1'544 m²), bien qu'il s'agisse d'un critère pertinent (supra, let. E) mais elle est aussi justifiée par des données géographiques objectives. Du point de vue de l'égalité de traitement, les zones réservées cantonales, qui s'ajoutent à la zone réservée communale, peuvent aussi être vues comme une façon d'assurer une certaine égalité de traitement entre les propriétaires de parcelles non construites, hors centre, qui sont tous soumis à cette mesure conservatoire. En d'autres termes, les zones réservées cantonales ont pour conséquence que les parcelles non construites du PEP "L'Hautigny" ne sont pas dans une situation juridique particulière ou privilégiée, par rapport aux terrains constructibles inclus dans la zone réservée communale. Par conséquent, le grief d'inégalité de traitement doit être rejeté.

E. 5

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 mal fondé (cf. ATF 145 IV 99 consid. 3.1 et les arrêts cités). La recourante 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 la DGTL 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 puisqu'il s'agit d'une zone réservée cantonale et son contenu est suffisant pour une simple mesure conservatoire. En définitive, 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 département cantonal n'a pas violé le droit de l'aménagement du territoire en instituant une zone réservée cantonale sur la parcelle litigieuse. Le recours, mal fondé, doit par conséquent être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision attaquée. La recourante, qui succombe, doit supporter les frais de justice (art. 49 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens à l'autorité intimée qui a procédé sans l'assistance d'un avocat ni à l'autorité concernée qui s'en est remise à justice et dont il ressort de sa réponse que la mesure contestée est selon elle injustifiée (réponse de la municipalité, ch. 4) (cf. art. 55 LPA-VD).

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