

VD_OMNI AC.2022.0012 vom 15. Dezember 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-12-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0012

FR: VD_OMNI AC.2022.0012 du 15 décembre 2022

IT: VD_OMNI AC.2022.0012 del 15 dicembre 2022

Regeste

A. _____, B. _____/Département des institutions, du territoire et du sport (DITS),
Municipalité de Sullens | Admission du recours dirigé contre l'instauration d'une zone
réservée cantonale sur une parcelle sur une partie de laquelle un projet de construction a été
mis à l'enquête. En effet, la parcelle en cause n'entre pas en considération pour une
réduction de la zone à bâtir. Annulation de la zone réservée.

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 et le promettant-acquéreur, 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

Les recourants avaient requis, dans leur recours, la tenue d'une inspection locale. Ils ont
toutefois renoncé à ce moyen de preuve le 31 août 2022, il n'y a dès lors pas lieu d'examiner
une éventuelle violation de leur droit d'être entendu à ce titre.

E. 3

Est litigieuse la mise en place d'une zone réservée cantonale sur la parcelle n° 86 de la
Commune de Sullens, en relation avec la révision du plan d'affectation communal visant à
satisfaire aux exigences découlant de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du
territoire (LAT; RS 700) et du PDCn. Il convient tout d'abord de rappeler le cadre légal. 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 LATC; BLV 700.11 prévoit que les communes ou le département peuvent établir
des zones réservées selon l'art. 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 (al. 1). La procédure d'approbation est celle des plans d'affectation (al. 2). Quant à l'art. 134 al. 1 let. a LATC, il prévoit que 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 la restriction suivante: 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) 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. En d'autres termes, la création d'une zone réservée est justifiée de manière à ne pas rendre plus difficiles, voire impossibles, de futurs déclassements ou réaffectations et à garantir le redimensionnement de la zone à bâtir dans le cadre de la révision du plan général d'affectation (arrêt TF 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.1; arrêt CDAP AC.2020.0337/AC.2020.0345 du 30 juin 2021 consid. 3a/bb 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 p. 141; arrêt CDAP AC.2020.0109 du 1er avril 2021 consid. 2a et les références citées). 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. S'il faut 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 (arrêt TF 1C_218/2020 précité consid. 3.1.1 et les références citées). La mesure contestée constitue 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 (arrêts TF 1C_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 5.1; 1C_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 5.1; arrêt CDAP AC.2020.0109 précité consid. 2c). 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 CDAP AC.2020.0109 précité consid. 2e et les références citées). Enfin, la jurisprudence considère qu'il convient de confirmer la zone réservée projetée si la possibilité d'un déclassement peut raisonnablement être prise en considération dans le cadre de la future révision du plan général d'affectation (cf. arrêt CDAP AC.2020.0337/AC.2020.0345 précité consid. 5b; AC.2019.0384/AC.2019.0385 du 2 décembre 2020 consid. 3 et les références citées). c) Dans le canton de Vaud, la question de l'adaptation des zones à bâtir aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes, au sens de l'art. 15 LAT, a été traitée en particulier par la mesure A11 du PDCn. Ce plan est entré en vigueur 1er août 2008 et a par la suite fait l'objet

de plusieurs adaptations, la 4ème adaptation quater, actuellement en vigueur, ayant été approuvée le 11 novembre 2022 par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication. 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 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 (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. Elles se fondent notamment sur l'art. 77 aLATC (actuellement art. 47 LATC) et peuvent planifier des zones réservées selon l'art. 46 LATC (mesure A11; cf. également arrêt CDAP AC.2019.0384/AC.2019.0385 précité consid. 2b/bb). La 4ème adaptation du PDCn 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 annuel à 0,75% pour les villages et quartiers hors centre (mesure A11). 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, délai désormais écoulé). Selon la mesure A11, 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 (cf. arrêt CDAP AC.2019.0384/AC.2019.0385 précité consid. 2b/bb). La fiche d'application de la DGTL de juin 2021 intitulée "Comment traiter les zones à bâtir d'habitation et mixtes excédant les besoins à 15 ans ou peu adéquates pour le développement?" 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

Il n'est pas contesté que la zone à bâtir de la Commune de Sullens est surdimensionnée, ce qui ressort d'ailleurs de la fiche "Villages et quartiers hors centre devant réviser leur plan général d'affectation (PGA) en raison du surdimensionnement des zones à bâtir" établies en juillet 2017 par le SDT (aujourd'hui DGTL). Selon la fiche "Population résidante permanente des communes, selon la nouvelle définition intégrant les fonctionnaires internationaux et les requérants d'asile établis depuis plus d'un an, Vaud, 31.12.2015 et croissance accordée par la mesure A11 du PDCn jusqu'en 2036", au 16 janvier 2019, la Commune de Sullens comptait 925 habitants (tous hors centre) au 31 décembre 2015, pour un potentiel de croissance de 146 habitants, soit un horizon 2036 de 1071 habitants. Selon la décision attaquée, la capacité d'accueil actuelle de la zone à bâtir communale est de 349 habitants, correspondant à 224 habitants calculés sur la base des réserves disponibles, auxquels il convient d'ajouter 125 habitants représentant la part du potentiel de densification comptabilisé à l'horizon de planification. La surcapacité correspond à 314 habitants, en tenant compte de ceux arrivés entre le 31 décembre 2015 et le 31 décembre 2018.

E. 5

En l'espèce, la parcelle n° 86, colloquée selon le PGA 1995 pour partie en zone mixte d'utilité publique et de verdure et pour l'autre partie en zone du "vieux village", est en grande partie non bâtie, seule deux constructions étant érigées dans la partie nord-ouest du terrain. D'une surface totale de plus de 8'000 m², il n'y a pas de doute, contrairement à ce que soutiennent les recourants, que son affectation doit être examinée dans le cadre de la réduction nécessaire de la zone à bâtir communale. Sa situation dans le territoire largement bâti, respectivement son équipement, ne sont pas des motifs excluant la possibilité de modifier son affectation future (voir arrêts CDAP AC.2020.0109 consid. 6e précité qui rappelle que la zone réservée peut concerner des parcelles que l'autorité entend maintenir en zone à bâtir; AC.2020.0273 du 3 septembre 2021 consid. 6b et les références citées pour la question de l'équipement). L'instauration d'une zone réservée est donc envisageable dans son principe.

E. 6

En réplique, les recourants font valoir que la planification prévue par l'autorité communale – mise à l'enquête au printemps 2022 – prévoit le maintien de la partie nord de la parcelle n° 86 en zone à bâtir, le sud de celle-ci étant classé en zone agricole. Ils estiment dès lors que leur projet de construction serait conforme à la nouvelle teneur du plan communal, moyennant quelques ajustements. Ils n'ont d'ailleurs pas fait opposition à cette réglementation. a) Il ressort du dossier que la municipalité a mis à l'enquête un nouveau projet de modification de son plan d'affectation et de son règlement du 23 avril au 23 mai 2022 et que l'affectation de la parcelle n° 86 sera modifiée. La partie sud, correspondant à un territoire légèrement plus étendu que celui actuellement colloqué en zone mixte de verdure et d'utilité publique, sera attribuée à la zone agricole (soit 5'545 m², dont 885 m² de zone de centre historique selon le rapport d'aménagement selon l'art. 47 OAT relatif aux modifications du plan d'affectation communal, adopté par la municipalité le 14 mars 2022 [ci-après : rapport 47 OAT]). Le solde reste en zone à bâtir, soit la zone centrale 15 LAT A au sens du règlement modifié. Cette dernière correspond à la zone du "vieux village" et la

substance des normes applicables (implantation, distance à la limite, coefficient d'utilisation du sol, volumétrie, toiture notamment) est identique. Il ressort encore du rapport 47 OAT que les demandes de la DGTL, formulées dans le cadre du précédent projet de modifications de la planification, ont été globalement acceptées par la municipalité. Ainsi, au bout du processus, le surdimensionnement sera réduit d'environ 22%, la capacité d'accueil théorique étant alors de 209 habitants. Cette capacité est selon l'auteur du rapport admise par la DGTL. L'autorité intimée ne l'a pas contesté dans ses écritures, même si elle exposait que le nouveau projet devait faire l'objet d'un examen complet et qu'en conséquence le maintien de la zone réservée sur la parcelle n° 86 se justifiait. Cela étant, il ressort des observations des parties qu'un désaccord paraît exister entre la DGTL et l'autorité communale, qui a exposé ne pouvoir garantir le maintien du projet. Les points de divergence n'ont pas été explicités dans le cadre de l'instruction. La municipalité a cependant évoqué dans ses déterminations du 6 décembre 2022 que la situation de la parcelle litigieuse n'avait pas été modifiée suite à la séance d'octobre 2022 et que, finalement, "il s'agissait d'une modification de présentation de [leur] PACom nécessitant une mise à l'enquête complémentaire." b) Comme indiqué plus haut sous consid. 3b, la création d'une zone réservée se justifie notamment par le fait de ne pas rendre plus difficiles, voire impossibles, de futurs déclassements ou réaffectations et à garantir le redimensionnement de la zone à bâtir dans le cadre de la révision du plan général d'affectation (arrêt TF 1C_218/2020 déjà cité, consid. 3.1.1;). En l'espèce, la municipalité a formulé un projet de modifications de sa planification. La réduction des zones à bâtir qui en découle aboutit au maintien d'un surcroît de capacité d'accueil – la commune comptant 1041 habitants au 31 décembre 2020 – de 179 habitants (soit la capacité totale de 209, moins les besoins calculés de 30 habitants à l'horizon 2036). Il ressort du rapport 47 OAT qu'il s'agit d'un surdimensionnement incompressible, qui aurait été admis par la DGTL. Si ce plan devait finalement entrer en force, on pourrait donc admettre que la municipalité aurait procédé aux réductions de zone à bâtir que l'on pouvait exiger d'elle au regard des principes de l'aménagement du territoire. Cela étant, s'il ressort des déterminations des autorités que le projet de planification doit être mis à nouveau à l'enquête, il n'apparaît pas que le sort de la parcelle n° 86 ait été altéré. L'incertitude liée à la suite du processus d'adoption et d'approbation du plan n'est cependant pas suffisante pour que l'on doive valider d'emblée l'existence d'une zone réservée sur la parcelle n° 86. Il convient donc de procéder à un examen de sa situation et de la pertinence d'un éventuel changement d'affectation. La modification de la planification précédemment mise à l'enquête distingue deux parties de la parcelle n° 86, dont le sort est distinct, le nord-ouest étant intégré à la nouvelle zone centrale 15 LAT A, le sud étant déclassé et affecté en zone agricole. Les recourants ne contestent pas cette dernière modification et n'ont d'ailleurs pas formulé d'opposition lors de l'enquête publique. Aucune des parties ne remet en outre en question la pertinence de ce déclassé. Ainsi, il s'agit uniquement de déterminer si une zone réservée portant sur le nord de la parcelle, actuellement en zone à bâtir, est nécessaire pour permettre de laisser à l'autorité communale la marge de manœuvre nécessaire pour la révision de son plan d'affectation dans le respect des principes de l'aménagement de territoire. Le nord de la parcelle n° 86 est situé d'une part dans le territoire urbanisé (là où se trouve actuellement l'habitation et le bâtiment agricole existants, soit la partie nord ouest) et d'autre part dans le territoire largement bâti, à proximité immédiate à l'est et au nord du territoire urbanisé (dont le lieu où est prévu le projet litigieux). Sous réserve de la partie sud de la parcelle litigieuse, qui serait déclassée, le terrain est bordé de constructions. Une construction à cet endroit

s'insérerait ainsi dans un environnement largement bâti. La parcelle est en outre à proximité du centre du village ainsi que des équipements principaux, l'école se trouvant sur une parcelle adjacente à l'est, l'administration communale à environ 120 mètres au nord, de même que l'arrêt de bus le plus proche. Ces motifs, similaires à ceux retenus dans l'arrêt CDAP AC.2019.0384 du 2 décembre 2020 consid. 4b rendent peu vraisemblable que la partie nord de la parcelle n° 86 puisse faire l'objet d'un déclassement. Dans l'arrêt précité, la Cour avait sur cette base rejeté la mise en place d'une zone réservée cantonale, alors même que la DGTL avait requis dans le cadre de l'examen préalable du nouveau plan d'affectation communal que la parcelle en cause soit exclue de la zone à bâtir. Dans l'arrêt CDAP AC.2019.0386 du 14 octobre 2020, la Cour a également retenu que la restitution à la zone agricole de la parcelle concernée, située dans un environnement déjà largement bâti, paraissait hautement improbable, notamment en raison de son accès, de la proximité d'un quartier résidentiel, de la configuration des lieux et de la proximité des transports publics. La commune ne désirait en outre pas, dans les deux cas, que le bien-fonds objet de la zone réservée cantonale, soit exclu de la zone à bâtir. Les trois situations étant particulièrement similaires, une solution juridique identique se justifie. Dans ces conditions, compte tenu de surcroît du bâti environnant, il n'apparaît pas critiquable d'avoir considéré, comme l'a fait l'autorité communale dans son projet de modification du plan d'affectation, qu'une augmentation – mesurée – des logements à cet endroit répond aux principes du nouvel art. 1 al. 2 let. b LAT, qui fixe comme objectif d'aménagement la création d'"un milieu bâti compact", ainsi qu'à l'art. 3 al. 3 let. abis LAT, selon lequel il convient de "prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat". c) Certes, dans le cas d'espèce, le projet de modifications de la planification est soit bien avancé, soit devra être repris, selon le résultat de la réunion entre la DGTL et les autorités communales. Cela étant, cette incertitude ne modifie pas l'appréciation faite ci-dessus quant à la pertinence d'un déclassement du nord de la parcelle n° 86. Dans les arrêts mentionnés plus haut, le processus de planification n'était pas aussi avancé sans que la Cour n'en infère que les zones réservées examinées devaient être maintenues. Dans le cas d'espèce, on peine à distinguer – au vu de l'analyse effectuée plus haut – quel serait l'intérêt public prépondérant à empêcher les recourants de développer un projet de construction au nord de la parcelle litigieuse. En effet, la réalisation d'un tel projet n'aura aucun impact sur les possibilités pour les autorités communales de réviser la planification. d) Dans ces conditions, il s'impose de constater que l'autorité intimée a abusé de son pouvoir d'appréciation en soumettant la parcelle en question à une zone réservée cantonale. Puisque la parcelle n'entre pas en considération pour une réduction de la zone à bâtir, il n'existe dès lors pas d'intérêt public supérieur pour la mettre en zone réservée, par rapport à l'intérêt privé du propriétaire à pouvoir l'utiliser conformément au règlement en vigueur, ce dernier élément revêtant également un intérêt public conforme aux objectifs de la LAT révisée, qui préconise en particulier d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1^{er} al. 2 let. a bis LAT) et de créer un milieu bâti compact (let. b).

E. 7

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. Il n'y a pas lieu de percevoir des frais de justice (art. 49 al. 1 et 52 al. 1 LPA-VD). Les recourants, qui obtiennent gain de cause avec le concours d'un avocat, ont droit à une indemnité à titre de dépens, à charge du DITS.

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