

# VD\_OMNI AC.2022.0041 vom 19. Januar 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-01-19, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2022.0041](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0041)

FR: VD\_OMNI AC.2022.0041 du 19 janvier 2023

IT: VD\_OMNI AC.2022.0041 del 19 gennaio 2023

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Municipalité de Rolle | La construction d'un jardin d'hiver non chauffé sur une terrasse existante, prévue avec diverses mesures de rénovation énergétique, n'est pas contraire à la réglementation de la zone réservée adoptée pour un secteur de zone artisanale, qui permet les rénovations et transformations des bâtiments existants. Admission du recours et renvoi de la cause à la municipalité pour qu'elle examine la conformité du projet au regard des règles de police des constructions.

## Erwägungen

### E. 1

a) Dans la procédure de recours de droit administratif, il incombe au juge de se prononcer sur les rapports juridiques que l'autorité administrative a précédemment réglés de manière contraignante, sous la forme d'une décision. C'est cette décision qui détermine l'objet de la contestation devant le Tribunal cantonal. Ensuite, pour délimiter l'objet du litige, il faut examiner quel élément de la décision attaquée est effectivement contesté (cf. notamment ATF 144 II 359 consid. 4.3; ATF 131 V 164 consid. 2.1). En l'espèce, le recours est dirigé contre un seul élément de la décision de la municipalité du 6 janvier 2022, à savoir le refus d'autoriser la réalisation du jardin d'hiver prévu au premier étage sur la terrasse Sud du bâtiment. Tel est l'objet du litige devant le Tribunal cantonal. Par conséquent, le permis de construire délivré pour les éléments du projet de rénovation énergétique de la villa est entré en force. b) La décision municipale peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des 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 (art. 95 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 du bien-fonds, destinataire de la décision attaquée, a qualité pour recourir au sens de l'art. 75 let. a LPA-VD. Il y a lieu d'entrer en matière.

### E. 2

La recourante fait valoir en substance que le refus d'autorisation, fondé sur la réglementation de la zone réservée, ne respecte pas le principe de la proportionnalité. La création du jardin d'hiver augmenterait certes le volume de la construction existante, mais il ne s'agirait pas d'un agrandissement de la surface habitable. Ce serait bien plutôt un complément nécessaire à l'amélioration énergétique du bâtiment existant, la pose d'une isolation périphérique ayant été autorisée sur les trois autres façades. a) La décision attaquée est fondée exclusivement sur le règlement de la zone réservée, la municipalité n'ayant pas examiné si la création du jardin d'hiver était une transformation, voire un agrandissement de la villa existante conforme aux règles ordinaires d'aménagement du territoire et de police des constructions, notamment à la réglementation de la zone artisanale. La zone réservée est une mesure définie à l'art. 27 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du

territoire (LAT; RS 700), qui dispose 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). En droit cantonal, l'art. 46 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) 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. 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, à savoir 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. La zone réservée permet à la collectivité publique compétente d'éviter que des projets de construction viennent entraver sa liberté de planifier. Dans des quartiers déjà largement bâtis, la zone réservée ne doit pas avoir l'effet d'une interdiction absolue de construire - en principe et sauf circonstances particulières - car des modifications de l'état actuel de l'utilisation du sol doivent pouvoir être autorisées tant que ces modifications ne compromettent pas l'établissement du plan d'affectation envisagé; cela découle de la règle de la nécessité, composante du principe de la proportionnalité (cf. Alexander Ruch, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Zurich 2016, Art. 27 N. 38; cf. également, à propos de la proportionnalité d'une telle restriction de la propriété, Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7 e éd. Berne 2022, p. 264; dans la jurisprudence, cf. notamment ATF 138 I 131 consid. 6.2; arrêt TF 1C\_275/2021 du 19 mars 2022 consid. 2; arrêts CDAP AC.2022.0158 du 16 novembre 2022 consid. 2; AC.2021.0077 du 31 mars 2022 consid. 3a; AC.2021.0109 du 9 novembre 2021 consid. 2 et les arrêts cités). b) Dans plusieurs communes du canton de Vaud, ces dernières années, des zones réservées ont été adoptées en relation avec une révision du plan général d'affectation 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 Plan directeur cantonal (PDCn). Cette mesure A11, qui vise le redimensionnement des "zones d'habitation et mixtes", prévoit différents critères pour vérifier l'adéquation entre la capacité d'accueil en habitants, dans ces zones, et la croissance démographique projetée; un potentiel de croissance démographique est déterminé, à l'horizon de planification 2036 et sur cette base, les communes doivent décider s'il y a lieu de réaffecter les terrains excédant les besoins et densifier le territoire urbanisé, notamment. La mesure A11 a été adoptée par le Grand Conseil le 20 juin 2017; elle prévoit que les communes qui doivent redimensionner leurs zones à bâtir soumettent leur plan d'affectation révisé à l'approbation du canton au plus tard cinq après cette date. Le Tribunal cantonal a été amené à se prononcer à plusieurs reprises au sujet de zones réservées adoptées pour garantir la mise en œuvre de cette mesure A11 (cf. notamment AC.2019.0105 du 8 octobre 2021; AC.2020.0109 du 1 er avril 2021). Avec les critères fixés par le Plan directeur cantonal, les communes "surdimensionnées" - c'est-à-dire celles dont la zone à bâtir a une capacité d'accueil en habitants excessive au regard du principe de l'art. 15 al. 2 LAT - doivent suivre un processus obligatoire, découlant clairement du droit fédéral. La zone réservée constitue alors la première étape de ce processus bien cadré et il n'est pas nécessaire, pour qu'elle soit conforme à l'art. 27 LAT, que l'autorité ait déjà une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir (cf. arrêt TF 1C\_545/2018 du 19

novembre 2019 consid. 4.2). c) En l'espèce, la zone réservée adoptée pour le secteur de zone artisanale du lieu-dit "Bellevue" n'est pas une mesure conservatoire destinée à la mise en œuvre de la mesure A11 du PDCn. Cette zone artisanale n'est pas considérée par la commune comme une "zone d'habitation et mixte" qui devrait éventuellement être réduite à cause d'une capacité d'accueil en habitants excessive. D'après les écritures de la municipalité, qui se réfère pour l'essentiel au rapport 47 OAT, c'est parce que les autorités cantonales et régionales sont en train de mettre en place un système de gestion des zones d'activités qu'il faut "préserver l'avenir" des secteurs concernés. Ni l'horizon de planification ni la date probable de révision du plan d'affectation ne sont précisés (selon le rapport 47 OAT, la commune ne peut pas maîtriser la temporalité de ce projet). Dans sa dernière écriture – quatre ans après la rédaction du rapport 47 OAT et deux ans et demi après l'entrée en vigueur de la zone réservée –, la municipalité évoque toujours, à ce propos, la nécessité de "se ménager la possibilité de réflexions pour les futures affectations de la zone" avec la "perspective de la future réglementation en devenir", mais elle n'indique pas plus précisément ce que pourrait contenir cette future réglementation, ni en quoi le projet actuel de la recourante pourrait entraver l'établissement. Le processus semble être lié à la mise en œuvre de l'art. 30a al. 2 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), norme qui prévoit que " l a délimitation de nouvelles zones d'activités économiques requiert l'introduction par le canton d'un système de gestion des zones d'activités garantissant, globalement, leur utilisation rationnelle "; néanmoins, on ne voit pas, sur la base du dossier, quand ni comment l'affectation de la zone artisanale concernée sera modifiée pour garantir l'utilisation rationnelle des terrains et des bâtiments existants. Ces questions n'ont toutefois pas à être examinées plus en détail dans le présent arrêt. d) Il convient en revanche d'examiner si le projet litigieux peut être autorisé dans le cadre défini par l'art. 3 RZR. Cette règle pose le principe de l'inconstructibilité provisoire (cf. art. 4 RZR) de la zone réservée tout en précisant, à propos des bâtiments existants, que la municipalité peut autoriser "les rénovations et transformations". L'art. 3 RZR est une norme communale. Or, d'après la jurisprudence, lorsqu'une autorité communale interprète son règlement en matière de police des constructions et apprécie les circonstances locales, dans le cadre de l'octroi d'une autorisation de construire, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'autorité de recours contrôle avec retenue (cf. art. 2 al. 3 LAT). Dans la mesure où la décision communale repose sur une appréciation soutenable des circonstances pertinentes et que celle-ci est dûment motivée, la juridiction de recours doit la respecter. En dépit de son pouvoir d'examen complet, elle ne peut intervenir et, le cas échéant, substituer sa propre appréciation à celle des autorités communales que si celle-ci n'est objectivement pas soutenable ou contrevient au droit supérieur (cf. notamment ATF 145 I 52 consid. 3.6; TF 1C\_499/2017 du 19 avril 2018 consid. 3.1.2; AC.2020.0291 du 17 février 2022 consid. 8a; AC.2020.0260 du 7 juillet 2021 consid. 3). Or ces principes, valables pour l'application des véritables règles d'aménagement du territoire – celles qui définissent le mode d'utilisation du sol dans le cadre des art. 14 ss LAT et fixent les prescriptions de police des constructions – ne peuvent pas être repris sans autre lorsqu'il s'agit d'interpréter la portée d'une zone réservée, qui est une mesure conservatoire. En cas de contestation sur un refus de permis de construire justifié seulement par la mesure conservatoire, il incombe à l'autorité cantonale de recours d'exercer son libre pouvoir d'examen, conformément à l'art. 33 al. 3 let. b LAT, pour déterminer si les conséquences de la zone réservée sont compatibles avec le principe de la proportionnalité. Dans le cas particulier, comme la réglementation de la zone réservée permet les rénovations et

transformations, ces deux notions doivent être interprétées librement par le Tribunal cantonal, en fonction des objectifs et des limites de l'art. 27 LAT (cf. AC.2022.0158 du 16 novembre 2022 consid. 2; AC.2019.0172 du 16 janvier 2020 consid. 3a). En l'occurrence, l'examen de la portée de l'art. 3 RZR peut être effectué sur la base du dossier, sans compléter l'instruction par une inspection locale. e) L'utilisation de la villa litigieuse pour l'habitation est admise par la municipalité, qui a du reste autorisé la réalisation de diverses mesures de rénovation énergétique afin que le bâtiment corresponde aux normes usuelles actuelles. L'installation d'un jardin d'hiver sur la terrasse existante, sans nouvelle emprise sur le terrain et sans modification de la destination principale de la villa (l'habitation), n'est à l'évidence pas susceptible d'entraver la révision du plan d'affectation communal, les intentions des autorités communales n'étant au demeurant pas de sortir de la zone à bâtir ce compartiment de zone artisanale. La villa, comme bâtiment d'habitation, devant bénéficier de la protection de la situation acquise, en vertu du droit constitutionnel (ATF 113 Ia 119) et dans les limites définies notamment à l'art. 80 LATC, pourrait subsister et être entretenue – avec le jardin d'hiver – même si la réglementation de la zone à bâtir excluait, à l'avenir, la réalisation de logements. Aussi la notion de transformation, à l'art. 3 RZR, ne doit-elle pas être interprétée restrictivement. Cette clause de la zone réservée ne peut à tout le moins pas justifier l'interdiction d'une installation annexe au logement, qui n'entraîne pas un changement d'affectation du bâtiment. En définitive, selon toute vraisemblance, le projet litigieux – qui ne représente pas une transformation importante de la maison – ne rendra pas durablement plus difficile la réalisation du futur plan d'affectation communal, même si ce plan devait favoriser à cet endroit les activités au détriment du logement (cf., dans un contexte analogue, arrêt TF 1C\_518/2016 du 26 septembre 2017 publié in ZBI 120/2019 p. 584, avec note d'Arnold Marti). f) Il en découle que le refus du permis de construire procède d'une interprétation excessivement restrictive de l'art. 3 RZR, incompatible avec les règles du droit fédéral et cantonal sur la zone réservée, singulièrement avec le principe de la proportionnalité. Le recours est bien fondé, dans cette mesure, et il doit être admis. La décision attaquée doit par conséquent être annulée et la cause doit être renvoyée à la municipalité pour nouvelle décision sur la demande de permis de construire, à propos de la création d'un jardin d'hiver non chauffé au rez-de-chaussée supérieur. Cette nouvelle décision sera prise en application des règles de police des constructions, le projet étant réputé conforme à la réglementation de la zone réservée.

### **E. 3**

Vu l'issue de la cause et les circonstances, il ne sera pas perçu d'émolument judiciaire. La recourante, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat, a droit à des dépens, à la charge de la Commune de Rolle (art. 55 LPA-VD).