

VD_OMNI AC.2022.0046 vom 13. Oktober 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-10-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0046

FR: VD_OMNI AC.2022.0046 du 13 octobre 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0046 del 13 ottobre 2023

Regeste

A. _____, B. _____/Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), Conseil général de la Commune de Tévenon | Recours contre l'adoption et l'approbation du nouveau PACom de Tévenon formé par deux propriétaires de parcelles, jusqu'alors colloquées en zone de villas, qui contestent leur nouvelle affectation en zone agricole. - La situation au sein du village, soit dans les franges de la zone à bâtir, et les caractéristiques des parcelles litigieuses, libres d'aménagements significatifs de la zone à bâtir, justifient leur affectation à la zone agricole, ce d'autant plus au vu du surdimensionnement important de la commune. Même si on ne pouvait considérer qu'elles se situent dans les franges de la zone à bâtir, elles constituent de toute manière au sein d'une zone construite un espace vide de constructions de plus de 2500 m² à elles seules déjà. Pas de violation du principe de la proportionnalité (consid. 4). - Pas de violation du principe de l'égalité de traitement avec d'autres parcelles colloquées en zone d'habitation de très faible densité (consid. 5). - Pas de violation non plus du principe de la proportionnalité dans le fait d'affecter les parcelles en cause à la zone agricole plutôt qu'à la zone de verdure, la situation présente étant notamment différente de celle visée à l'AC.2022.0122 (consid. 7). L'appréciation telle qu'effectuée par les autorités intimées procède d'une pesée complète de l'ensemble des intérêts pertinents et respecte la garantie de la propriété des recourants (consid. 9). Recours rejeté dans la mesure où il est recevable.

Erwägungen

E. 1

L'on peut tout d'abord se demander si certaines des conclusions des recourants ne seraient pas irrecevables. a) aa) Le présent recours porte sur un plan d'affectation communal. L'art. 43 al. 2, 2^{ème} phr., de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) prévoit, pour les plans d'affectation communaux, que les décisions du département et les décisions communales sur les oppositions sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal avec libre pouvoir d'examen. Aux termes de l'art. 79 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), l'acte de recours doit indiquer les motifs et les conclusions du recours (al. 1, 2^{ème} phr.). Le recourant ne peut pas prendre de conclusions qui sortent du cadre fixé par la décision attaquée; il peut en revanche présenter des allégués et moyens de preuve qui n'ont pas été invoqués jusque-là (al. 2). bb) En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent en principe être examinés et jugés que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision. Dans cette mesure, la décision détermine l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par la voie d'un recours. Le juge n'entre donc pas en matière, sauf exception, sur des conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation.

L'objet du litige peut être réduit par rapport à l'objet de la contestation. Il ne peut en revanche pas, sauf exception, s'étendre au-delà de celui-ci (ATF 144 II 359 consid. 4.3, et les références citées; arrêts TF 8C_636/2020 du 8 juin 2021 consid. 3.2.1; 8C_619/2019 du 3 juillet 2020 consid. 4.2.1). b) Les recourants concluent principalement à l'annulation des décisions attaquées, en tant qu'elles concernent les parcelles n° 537, 3324 et 3326, en ce sens que les parcelles précitées sont maintenues en zone à bâtir (zone villa) et sont retirées de la zone réservée. Or, le tribunal de céans ne peut pas entrer en matière sur cette conclusion en tant qu'elle porte sur le fait que les parcelles en cause soient retirées de la zone réservée, conclusion qui est donc, sur ce point, irrecevable. Les décisions entreprises portent en effet sur le nouveau PACom de la commune de Tévenon et non pas sur la zone réservée communale, en vigueur depuis plusieurs années.

E. 2

al. 3 LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également convenable (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa; AC.2021.0003 du 11 janvier 2023 consid. 4a; AC.2020.0353 du 22 novembre 2022 consid. 4a) . Elle suppose également que le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points qui concernent principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (arrêt TF 1C_528/2016 du 20 décembre 2017 consid. 6.1, et les références citées). Dans le cadre de son contrôle, l'autorité de recours examine les différents points faisant l'objet du rapport au sens de l'art. 47 OAT. Il s'agit notamment de la conformité du plan d'affectation aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT). Il implique également de s'assurer que les principes de planification posés aux art. 2 et 3 OAT sont respectés (AC.2021.0003 du 11 janvier 2023 consid. 4a; AC.2020.0353 du 22 novembre 2022 consid. 4a, et les références citées).

E. 3

L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnées 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.

E. 4

De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies: a. ils sont propres à la construction; b. ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance; c. les terres cultivables ne sont pas morcelées; d. leur disponibilité est garantie sur le plan juridique; e. ils permettent de mettre en oeuvre le plan directeur.

E. 4.1

p. 170 s.; 142 III 48 consid. 4.1.1 p. 52 s.). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'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 l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 p. 170 s., et les arrêts cités; cf. aussi arrêts TF 1C_638/2020 du 17 juin 2021 consid. 2.1; 1C_576/2020 du 1^{er} avril

2021 consid. 3.1). b) La cour est en l'occurrence en mesure de se faire une idée complète et précise des faits pertinents et de traiter en toute connaissance de cause les moyens soulevés, conformément aux considérants ci-dessus, sur la base de l'ensemble des pièces figurant au dossier, dont celles produites par les recourants en lien avec leurs projets de construction, et de l'inspection locale qui a été organisée. L'édition du dossier d'enquête publique concernant les projets de construction des intéressés ne serait ainsi pas susceptible d'amener d'autres éléments déterminants. Pour le surplus, les recourants ont pu faire valoir leurs arguments lors des échanges d'écritures et de l'inspection locale. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il y a lieu, par appréciation anticipée des preuves, de rejeter la requête des recourants tendant à l'édition du dossier d'enquête publique concernant leurs projets de construction.

E. 5

Les recourants invoquent ensuite une violation du principe de l'égalité de traitement. a) Une décision viole le droit à l'égalité de traitement ancré 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 réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 147 V 312 consid. 6.3.2; 144 I 113 consid. 5.1.1). b) Les recourants voient une inégalité de traitement dans le fait que leurs parcelles sont affectées à la zone agricole, alors même que les biens-fonds n° 861, 625, 552, 659 et 596 en particulier le sont à la zone d'habitation de très faible densité. Les intéressés invoquent le fait que le recourant A._____ aurait en effet obtenu un permis de construire en 2009, qu'un abri PCi aurait été construit et que leurs parcelles seraient presque entièrement entourées de parcelles construites, le seul côté qui n'est pas construit l'étant en raison de la pente du terrain, et situées au centre du village. Les biens-fonds précités ne se situeraient pour leur part pas tous à proximité d'une route cantonale et ne seraient pas non plus tous équipés. L'égalité de traitement n'a toutefois 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 mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leurs possibilités 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; arrêt TF 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.2; voir aussi arrêt TF 1C_129/2022 du 18 avril 2023 consid. 4.2), ce qui est en l'occurrence le cas de la collocation en zone agricole des parcelles litigieuses des recourants, comme on vient de le voir (cf. supra consid. 4). Le grief des recourants n'est en conséquence pas fondé. c) Les recourants invoquent aussi une violation du principe de l'égalité de traitement pour un autre motif. Ils relèvent ainsi que le Message relatif à une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, portant en particulier sur l'art. 15 LAT, date du 20 janvier 2010 (FF 2010 959), soit avant qu'ils n'acquiescent les parcelles litigieuses. La commune attestait en outre le 25 octobre 2016 que le fractionnement entre les parcelles n° 537 et 3325 " ne contredit aucune règle en vigueur (ou en voie d'élaboration avancée) sur les constructions ". Les intéressés indiquent qu'ils n'auraient dès lors certainement pas acquis ces parcelles s'ils avaient eu connaissance du projet de révision de la LAT. La commune aurait dû attirer leur attention sur ces nouveautés législatives, d'autant plus qu'elle savait qu'ils souhaitaient construire sur leurs parcelles. Ils en tirent la conclusion que le principe de l'égalité de traitement aurait, pour ce motif également, été violé par la commune. On ne voit toutefois pas en quoi, comme

l'affirment les recourants, le principe de l'égalité de traitement aurait été violé pour le motif invoqué. Quoi qu'il en soit, les recourants ne pouvaient ignorer le fait qu'au moment où ils ont acquis en janvier 2012 les parcelles litigieuses, la LAT, dont son art. 15, faisait l'objet d'une procédure de modification, sachant justement qu'un message avait été publié à ce propos dans la FF 2010 959 et que cette procédure avait donc été portée à la connaissance du public. Le grief des recourants est en conséquence infondé.

E. 6

Se référant à l'art. 52 LATC, les recourants font encore valoir que le critère de la disponibilité serait également rempli. Chacun d'entre eux souhaiterait en effet construire sur ses parcelles dans un avenir proche, ce qui serait d'autant plus envisageable au vu de la situation et des caractéristiques de leurs biens-fonds. a) Aux termes de l'art. 15 al. 4 LAT, de nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si différentes conditions sont réunies, dont celle selon laquelle leur disponibilité est garantie sur le plan juridique (let. d). Conformément à l'art. 15 a LAT (" disponibilité des terrains constructibles "), les cantons prennent en collaboration avec les communes les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, notamment en ordonnant des mesures d'amélioration foncières telles que le remembrement de terrains (art. 20) (al. 1). Le droit cantonal prévoit que, si l'intérêt public le justifie, l'autorité compétente peut imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures prévues par le droit cantonal (al. 2). L'art. 52 LATC, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2018, prévoit pour sa part, sous le titre " Disponibilité des terrains ", que la commune assure la disponibilité des terrains affectés en zone à bâtir; elle détermine les mesures (al. 1). Pour assurer la disponibilité des terrains, la commune peut (al. 2): soumettre une nouvelle mise en zone à bâtir liée spécifiquement à la réalisation d'un projet défini à la condition que la demande de permis de construire soit déposée dans les trois ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation et prévoir, si cette condition n'est pas remplie, que le terrain retourne à son affectation initiale, sans autre procédure; la municipalité peut prolonger le délai de deux ans (let. a), lorsque l'intérêt public le justifie, notamment en cas de pénurie, imposer, dans son règlement, et pour une parcelle non bâtie, un délai de construction de 7 à 12 ans, et en cas d'inexécution, décider soit de déclasser le terrain concerné, soit de prendre les mesures fiscales prévues à l'alinéa 4 (let. b), conclure avec les propriétaires des contrats de droit administratif fixant les modalités de disponibilité; de tels contrats prévoient au moins le délai pour construire ainsi que les conséquences d'un non-respect de ce délai (let. c). Si les terrains ne sont pas construits, se situent en dehors du territoire urbanisé et ne sont pas nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir, la commune procède à leur changement d'affectation (al. 3). L'art. 52 al. 4 à 10 LATC prévoit enfin des mesures fiscales. b) La question de la disponibilité de leurs parcelles dont se prévalent les recourants n'est en l'occurrence pas déterminante, puisque, pour les raisons qui précèdent, c'est de toute manière à bon droit que les autorités intimées n'ont pas maintenu les biens-fonds des intéressés en zone à bâtir, et plus précisément en zone d'habitation.

E. 7

Les recourants font valoir, pour la première fois dans leurs déterminations du 22 mai 2023 sur le procès-verbal d'audience, le fait que, si par impossible, un déclassement devait s'imposer, celui-ci devrait s'opérer avec pour destination la zone de verdure, mesure qui serait conforme à la maxime de la nécessité du principe de la proportionnalité. Une telle mesure permettrait en effet, ainsi que cela découlerait de la jurisprudence

(cf. AC.2022.0122 du 15 février 2023), d'atteindre le but d'intérêt public visé par l'art. 15 LAT tout en ménageant la garantie de la propriété. a) Aux termes de l'art. 9 RPACom, la zone de verdure 15 LAT est destinée à sauvegarder les sites et les espaces non bâtis publics ou privés caractéristiques tels que les jardins d'agrément, potagers, vergers et espaces de détente (al. 1). Elle est inconstructible à l'exception des installations, des aménagements paysagers, des espaces de stationnement et du mobilier en relation avec les destinations citées à l'alinéa 1 (al. 2). b) Les recourants invoquent en l'occurrence dans une écriture (spontanée), produite à la suite de l'audience avec inspection locale, un nouveau grief (déclassement en zone de verdure plutôt qu'en zone agricole), qu'ils n'avaient pas présenté jusqu'alors, en particulier dans le délai légal de recours – c'est-à-dire dans leur mémoire du 9 février 2022. L'on peut dès lors douter de la recevabilité d'un tel grief (cf. arrêt AC.2021.0378 du 14 juillet 2022 consid. 4). La question peut quoi qu'il en soit rester indécise, sachant que ce grief n'est de toute manière pas fondé. Alors même en l'occurrence que la zone à bâtir de la commune est largement surdimensionnée, colloquer en zone agricole plutôt qu'en zone de verdure les parcelles litigieuses ne viole pas le principe de la proportionnalité. Ces parcelles font en effet partie des franges de la zone à bâtir de Villars-Burquin et constituent aussi avec les biens-fonds voisins, dans une localité étalée, très morcelée et peu dense, une surface de largement plus de 2500 m² libre d'aménagements significatifs d'une zone à bâtir. Alors même que les parcelles n° 3324 et 3326 sont libres de constructions, le bien-fonds n° 537 ne comprend en effet qu'une petite portion du garage n° ECA 3123 (7 m² sur 46 m²) ainsi qu'une très faible partie de la route d'accès à la parcelle n° 3325 (22 m² à comparer aux 267 m² se trouvant sur cette dernière parcelle), soit uniquement des aménagements non significatifs, compte tenu en particulier de leurs très faibles surfaces respectives. Les recourants invoquent encore dans leur écriture du 22 mai 2023 l'existence sur le bien-fonds n° 537 de deux murs de soutènement. La présence de tels murs ne ressort toutefois pas des constatations du procès-verbal d'audience, qui a été dicté en présence des recourants, qui disposaient donc, ce qu'ils n'ont pas fait, de la possibilité de le faire rectifier sur ce point en audience s'ils l'estimaient nécessaire. Quoi qu'il en soit, l'on ne voit pas que l'éventuelle présence de tels murs, aménagements non significatifs, implique la collocation de la parcelle n° 537 en zone de verdure plutôt qu'en zone agricole. Si certes la zone de verdure permet par ailleurs de contribuer au redimensionnement de la zone à bâtir, puisqu'aucun droit à bâtir n'y est comptabilisé, il ne fait aucun doute, au vu de la manière dont elle est définie par les PACom et RPACom qu'elle constitue néanmoins une zone à bâtir, dans laquelle certaines constructions sont autorisées. Dans l'arrêt AC.2022.0122 auquel se réfèrent les recourants, le tribunal de céans a jugé que violait le principe de la proportionnalité sous l'angle de la nécessité le classement en zone agricole, plutôt qu'en zone à constructibilité restreinte régie par l'art. 18 LAT, d'une partie d'une parcelle constituant une frange de la zone à bâtir et ne faisant pas partie du territoire urbanisé, alors que cette partie comprenait des bâtiments, soit une grange, des boxes à chevaux et des couverts, ainsi qu'un carré de dressage. La présente situation se distingue toutefois de celle visée dans l'arrêt précité. Cet arrêt traitait en effet du classement en zone agricole d'une partie d'une parcelle sur laquelle se trouvaient de nombreuses installations équestres qui seraient devenues non conformes à la zone. Or, en l'occurrence, tel n'est pas le cas des biens-fonds n° 537, 3324 et 3326, dont seul le premier comprend des aménagements en outre non significatifs. Il ne s'agit donc pas de devoir assurer ici la conformité d'un certain nombre de constructions existantes à une zone à constructibilité restreinte et de donner ainsi la possibilité aux recourants de procéder à certains travaux sur

des installations déjà existantes. Pour autant que recevable, le grief des recourants est en conséquence infondé.

E. 8

Les recourants requièrent enfin à titre de mesure d'instruction l'édition du dossier d'enquête publique concernant leurs projets de construction. a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti aux art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 Cst-VD, comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid.

E. 9

L'on peut en résumé relever que le recours est, excepté l'un des points d'une des conclusions, recevable et que le surdimensionnement de la zone à bâtir de la commune de Tévenon n'est pas contestable. Au vu des éléments qui précèdent, le tribunal ne voit pas non plus de raisons de remettre en cause l'affectation des biens-fonds litigieux des recourants en zone agricole telle qu'effectuée par les autorités intimées, sachant en particulier que le choix des parcelles concernées par le redimensionnement de la zone à bâtir relève dans une large mesure du pouvoir d'appréciation des autorités locales de planification. Cette appréciation, qui ne viole en particulier pas les principes de la proportionnalité et de l'égalité de traitement, procède d'une pesée complète de l'ensemble des intérêts pertinents et respecte la garantie de la propriété des recourants.

E. 10

Vu les considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable et les décisions attaquées confirmées. Compte tenu de l'issue de la cause, des frais seront mis à la charge des recourants (art. 49, 91 et 99 LPA-VD), qui verseront en outre des dépens à la commune qui obtient gain de cause par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 55, 91 et 99 LPA-VD).

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