

VD_OMNI AC.2022.0052 vom 27. April 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-04-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0052

FR: VD_OMNI AC.2022.0052 du 27 avril 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0052 del 27 aprile 2023

Regeste

A. _____, B. _____/Conseil Communal d'Aigle, Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) | Les recourants contestent l'établissement d'une zone réservée communale sur leurs parcelles. Pas de violation du droit d'être entendu (consid. 2). Situation où une adaptation de la planification s'impose (cf. art. 27 al. 1 LAT), la planification d'affectation aiglonne n'ayant pas été révisée depuis 1980. La commune a en outre rendu plausible la réflexion qu'elle entendait mener, dans le cadre de l'élaboration de son futur plan d'affectation communal, au sujet de l'évolution du régime d'affectation des parcelles des recourants; vu leur situation stratégique (intermédiaire entre deux noyaux urbanisés, jardin ICOMOS, etc.), une réflexion urbanistique approfondie paraît admissible, voire nécessaire (consid. 3). Rejet du recours. Recours au TF rejeté (1C_268/2023 du 23 février 2024).

Erwägungen

E. 1

Les décisions attaquées, par lesquelles le conseil communal et le DITS ont respectivement adopté et approuvé une zone réservée communale, peuvent 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]; cf. ég. art. 43 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11]). Déposé en temps utile (cf. art. 95 LPA-VD), par le propriétaire foncier directement touché (cf. art. 75 let. a LPA-VD), le recours satisfait en outre aux autres conditions formelles de recevabilité (notamment l'art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il se justifie d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Sous un grief d'ordre formel, les recourants se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendus, dans la mesure où les décisions attaquées ne répondraient pas à leurs arguments et où la commune n'aurait pas tenu compte de leur courrier du 25 août 2020 et de ses annexes. a) S'agissant des points pertinents, la décision du conseil communal est à l'évidence suffisamment motivée (cf. ATF 145 IV 99 consid. 3.1; CDAP AC.2021.0149 du 20 janvier 2022 consid. 5), dès lors qu'elle contient, en annexe, le préavis n o 2021-22 par lequel la municipalité a répondu de façon circonstanciée à l'argumentation des recourants dans leur opposition, étant précisé qu'il incombe à la municipalité de présenter au conseil des propositions de réponse (art. 42 al. 1 LATC). Ce préavis énonce de manière claire quels sont les intérêts concernés, au stade de la mesure conservatoire, et comment le pouvoir d'appréciation a été exercé; il souligne en particulier que les recourants pourront faire valoir leurs griefs liés à l'affectation future des parcelles n os 1668 et 1610 en temps utile, cette question ne relevant pas directement de l'application de la mesure conservatoire de l'art. 46

al. 1 LATC. b) Quant au courrier du 25 août 2020 et à ses annexes, les recourants ne sauraient faire grief aux autorités communales de ne pas les avoir transmis à la CDAP, dès lors qu'il leur était loisible de produire eux-mêmes ces pièces dans le cadre de la présente procédure, ou, à tout le moins, d'en réitérer le contenu, ce qu'ils n'ont pas fait. Par ailleurs, dans la mesure où ils affirment – sans preuve – avoir transmis les pièces à l'autorité, mais que celle-ci soutient ne pas les avoir reçues, il faut partir du principe que la règle générale de l'art. 8 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210), qui détermine quelle partie supporte l'échec du fardeau de la preuve, s'applique; or, il s'impose de constater que les recourants n'ont pas établi avoir transmis à l'autorité les pièces dont ils sollicitent la production: ils ne sont ainsi pas fondés à se prévaloir d'un quelconque manquement de l'autorité intimée. Enfin, s'il fallait admettre que la non prise en compte de ces pièces est constitutive d'une violation du droit d'être entendus des recourants, force est de constater que celle-ci a été guérie devant la CDAP, qui dispose dans la présente cause d'un plein pouvoir de cognition en fait et en droit (cf. art. 33 al. 3 let. b de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT; RS 700]). Tout grief d'ordre formel peut ainsi être écarté, les recourants ayant pu faire valoir leurs arguments aussi bien dans leur opposition que dans leur recours de droit administratif.

E. 3

Au fond, les recourants contestent l'établissement d'une zone réservée communale sur les parcelles n os 1668 et 1610, en relation avec la révision de la planification d'affectation communale visant à satisfaire aux exigences découlant de la LAT. 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. À 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 LATC dispose 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, conformément au 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.2022.0026 du 8 décembre 2022 consid. 3a/aa; AC.2021.0109 du 2 novembre 2021 consid. 2). 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 (TF 1C_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.1; 1C_576/2020 du 1^{er} avril 2021 consid. 4.1; Alexander Ruch, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 31 ad art. 27 LAT). 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 construction viennent entraver cette liberté (TF 1C_623/2021 précité consid. 4.1; CDAP AC.2022.0026 précité consid. 3a/aa). 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 de la planification directrice cantonale. Tel est le cas de l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées fixées à l'art. 15 al. 2 LAT. La zone réservée constitue alors la

première étape de ce processus obligatoire (TF 1C_623/2021 précité consid. 4.1; CDAP AC.2022.0026 précité consid. 3a/aa et les réf. cit.). 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 (TF 1C_623/2021 précité consid. 4.1; CDAP AC.2022.0012 du 15 décembre 2022 consid. 3b et les réf. cit.). b) aa) En l'occurrence, le territoire de la commune d'Aigle est encore actuellement, en partie, régi par un plan et par un règlement tous deux approuvés par le Conseil d'Etat en 1961. Après l'entrée en vigueur de la LAT, le 1^{er} janvier 1980, les autorités communales avaient un délai échéant au 1^{er} janvier 1988 (cf. art. 35 al. 1 let. b LAT) pour établir un plan d'affectation conforme au droit fédéral. En 1982, la commune a procédé à une modification partielle de sa planification en adoptant des zones agricoles et viticoles (ce plan partiel est entré en vigueur en 1985). Les autorités communales n'ont en revanche pas mené à cette époque de réflexion globale sur l'aménagement du territoire aiglon: en particulier, dans la partie urbanisée de la commune, notamment dans le secteur bordant en rive droite la Grande-Eau, où se trouve la propriété des recourants, le plan de 1961 n'a pas été révisé. À certains endroits, les autorités communales ont modifié l'affectation du territoire par des plans spéciaux, qui ne concernaient toutefois pas les parcelles n os 1668 et 1610. La question de la validité des zones à bâtir, là où la planification d'affectation n'a pas été révisée depuis 1980, se pose (cf. par exemple TF 2C_543/2020 du 25 mai 2021 consid. 4.4). Dans ce contexte, les autorités communales estiment qu'elles ont une "obligation de planifier" – ce qui n'est pas critiquable. On se trouve en effet dans une situation où une adaptation de la planification s'impose, au sens de l'art. 27 al. 1 LAT. Il convient encore d'examiner si la commune d'Aigle a rendu plausible la réflexion qu'elle entendait mener, dans le cadre de l'élaboration du futur plan d'affectation communal, au sujet de l'évolution du régime d'affectation des parcelles n os 1668 et 1610, pour justifier l'application de la mesure conservatoire de l'art. 46 LATC. bb) La parcelle n o 1668 est actuellement colloquée, pour sa partie plane, en zone à bâtir (zone de l'ordre non contigu, art. 19 ss RPE), et, pour sa partie déclive, en nature de vignes, en zone viticole. La parcelle n o 1610, elle, est également colloquée en zone de l'ordre non contigu. S'agissant de la parcelle n o 1668, seule sa partie amont a été intégrée dans la révision du plan des zones entrée en vigueur en 1985. Sa partie aval est restée, depuis le plan de 1961, en zone constructible. Cette parcelle supporte une maison de maître, qui a obtenu la note 2 lors du recensement architectural du canton de Vaud, et qui est entourée d'un verger, d'un pré et de son jardin historique. Elle figure au nombre des parcs et jardins historiques de la Suisse recensés ICOMOS. Il sied d'emblée de constater que la situation desdites parcelles est singulière. Elles occupent en effet une position intermédiaire entre deux entités urbanisées bien distinctes au nord et au nord-ouest de la vieille ville d'Aigle: le quartier de "La Fontaine" qui borde au sud-ouest les parcelles du recourant, et celui "Vers Pousaz" plus au nord. Ces ensembles bâtis sont enserrés entre le coteau viticole en amont, et la Grande-Eau en aval, qui les sépare du centre historique d'Aigle. Dans une réflexion globale sur le redimensionnement des zones à bâtir de la commune, il est logique d'examiner dans quelle mesure ces ensembles peuvent être préservés ou étendus. La position particulière des parcelles du recourant, adossées au coteau viticole, qui ne se rattachent clairement à aucun de ces deux noyaux, appelle manifestement une analyse urbanistique soigneuse, étant données les qualités esthétiques ou paysagères de cette propriété. À ce propos, la fiche "

Comment traiter les zones à bâtir d'habitation et mixtes excédant les besoins à 15 ans ou peu adéquates pour le développement? " établie en juin 2021 par la DGTL envisage précisément la réduction des droits à bâtir existants pour préserver des jardins ou des vergers dignes d'intérêts, comme c'est le cas en l'espèce, de tels secteurs pouvant être affectés en secteurs de protection de la nature et du paysage (soit dans une zone à protéger selon l'art. 17 LAT). Il n'est a priori pas non plus exclu qu'un maintien dans la zone à bâtir soit en définitive décidé, mais avec des restrictions tenant compte des qualités du parc ou du verger ("zone de verdure 15 LAT", selon la Directive cantonale sur la normalisation des données de l'aménagement du territoire [NORMAT 2], version 1.1, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2020, p. 28). La commune a d'ailleurs justifié l'établissement d'une zone réservée sur la parcelle n o 1668 par sa volonté, en lien avec le recensement ICOMOS, de protéger les jardins et les paysages, conformément au but ancré à l'art. 1 al. 2 let. a LAT. S'agissant de la parcelle n o 1610, l'autorité intimée a expliqué son classement en zone réservée par son souhait de préserver le paysage, notamment les coteaux viticoles et les vignes urbaines. Au vu de ce qui précède, il faut admettre que les autorités de planification, aux niveaux communal et cantonal, ont bien apprécié la situation en retenant qu'une modification du régime d'affectation des parcelles n os 1668 et 1610, actuellement colloquées en zone de l'ordre non contigu, serait envisageable dans le cadre de l'établissement du nouveau plan d'affectation communal (PACom). Outre leur position singulière entre les hameaux "La Fontaine" et "Vers Pousaz", ces parcelles sont au contact immédiat du coteau viticole, et favorisent le dégagement sur les vignes et sur le grand paysage, tout en faisant une transition entre celles-ci et le périmètre de l'agglomération. Ces caractéristiques en font un secteur stratégique, pour lequel une réflexion urbanistique approfondie paraît admissible, voire nécessaire. En somme, il n'y a pas lieu de s'écarter de la solution retenue en l'espèce, soit celle d'établir une zone réservée de type A sur les parcelles n os 1668 et 1610 afin de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de construction ne viennent entraver cette liberté. c) Vu le sort du grief ci-dessus, il n'est pas nécessaire de procéder à une inspection locale – mesure d'instruction qui est au demeurant sans pertinence pour statuer sur les autres griefs. d) aa) Les arguments invoqués par les recourants ne convainquent pas. Leurs critiques, qui portent sur l'affectation future des parcelles n os 1668 et 1610 ainsi que sur d'autres projets d'urbanisme de la commune d'Aigle, sont dirigées contre un objet qui sort du cadre du litige. En effet, 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, l'objet de la contestation est un plan de zone réservée, adopté par le conseil communal et approuvé par le département cantonal. La présente procédure de recours vise uniquement à contrôler la conformité au droit de la zone réservée "Centre-Ville", en tant que cette mesure conservatoire vise la propriété des recourants. Les griefs de ces derniers, en tant qu'ils sont liés à l'affectation future des parcelles n os 1668 et 1610, au " statut " de territoire non urbanisé qui les concerne, ainsi qu'à la priorisation politique de projets d'aménagement communaux sont donc irrecevables. bb) Les recourants font également valoir que la planification de la commune d'Aigle se ferait en fonction d'accointances personnelles, familiales et politiques, se plaignant d'arbitraire et d'inégalité de traitement. Ils estiment en

outre que la commune d'Aigle et le canton de Vaud cherchent à se procurer l'espace non construit des parcelles n os 1668 et 1610 pour valoir compensation d'autres projets d'urbanisme communaux. Toutefois, les développements qui précèdent ont démontré que l'établissement d'une zone réservée sur ces parcelles reposait sur des motifs sérieux et objectifs, notamment la protection des jardins historiques ainsi que la préservation des qualités paysagères de la commune d'Aigle. Le grief peut ainsi être écarté. cc) Enfin, contrairement à ce qu'affirment les recourants, la mesure conservatoire de l'art. 46 LATC est nécessaire dès lors que, comme on l'a vu ci-avant, la possibilité d'un changement d'affectation ou d'une diminution des droits à bâtir des parcelles n os 1668 et 1610 peut raisonnablement être prise en considération dans le cadre de la révision de la planification d'affectation de la commune d'Aigle.

E. 4

Les considérants qui précèdent entraînent le rejet du recours et la confirmation des décisions attaquées. Un émolument judiciaire sera mis à la charge des recourants qui succombent (art. 49 al. 1 LPA-VD). Ceux-ci supporteront également une indemnité de dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD) en faveur de la commune d'Aigle, qui a procédé avec l'assistance d'un avocat.

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