

VD_OMNI AC.2022.0122 vom 15. Februar 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-02-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0122

FR: VD_OMNI AC.2022.0122 du 15 février 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0122 del 15 febbraio 2023

Regeste

A. _____ /Conseil général de la Commune de Curtilles, Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) | installations équestres (boxes, grange, couverts) réalisées dans un secteur d'une parcelle colloqué en zone à bâtir. Commune surdimensionnée. Dans le cadre du projet de PACom, projet d'affectation de ce secteur à la zone agricole. Opposition de la propriétaire qui demande une affectation en zone équestre rejetée par le Conseil communal au motif notamment que les critères permettant la légalisation d'une zone équestre 18 LAT ne sont pas remplis. Constat qu'une affectation du secteur litigieux en zone à bâtir particulière ou à constructibilité peut entrer en considération et qu'elle porterait moins atteinte à la garantie de la propriété dont la recourante peut se prévaloir qu'un classement en zone agricole, tout en permettant d'atteindre le but d'intérêt public vislé, soit la réduction d'une zone à bâtir surdimensionnée. Admission du grief relatif à la violation du principe de la proportionnalité sous l'angle de la nécessité en relation avec la garantie de la propriété (consid. 3 e). L'affectation en zone agricole de ce secteur anciennement en zone à bâtir pourrait uniquement se justifier en raison du fait qu'elle contribue à la réduction d'une zone à bâtir surdimensionnée. Un intérêt général au classement en zone agricole pour ce motif ne peut pas être retenu puisque le secteur litigieux remplit les exigences pour une affectation dans une zone à bâtir à constructibilité restreinte 18 LAT (consid. 3 f).

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre les décisions du Conseil communal et du Département des institutions et du territoire par lesquelles le nouveau plan d'affectation de la Commune de Curtilles a été adopté puis approuvé. Ces décisions des autorités communale et cantonale ont été notifiées simultanément aux opposants déboutés. Elles peuvent ensemble faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal, conformément à l'art. 43 al. 2 LATC et aux art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). La recourante a un intérêt digne de protection (au sens de l'art. 75 let. a LPA-VD) à contester les décisions précitées, qui impliquent une réduction des droits à bâtir sur une parcelle dont elle est propriétaire. Elle a par conséquent la qualité pour recourir. Le recours a au surplus été déposé en temps utile (art. 95 et 96 al. 1 let. a LPA-VD) et il respecte les exigences légales de motivation (art. 76, 77 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Partant, le recours est recevable.

E. 2

Le recours est dirigé contre les décisions du Conseil général de la Commune de Curtilles et du Département des institutions et du territoire relatives à l'adoption et à l'approbation du nouveau plan d'affectation communal. Le litige porte toutefois exclusivement sur l'affectation de parcelle n o 333, le reste du plan d'affectation communal n'étant pas

contesté.

E. 3

La recourante soutient que, en déclassant et en affectant en zone agricole une surface de 1'647m² de la parcelle n° 333, l'autorité intimée a violé la garantie de la propriété, respectivement le principe de la proportionnalité en relation avec cette garantie (art. 26 et 36 al. 3 Cst.). a) aa) La procédure de révision du plan d'affectation communal engagée par la Commune de Curtilles vise notamment à mettre en œuvre le nouvel art. 15 al. 2 LAT ("Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites"). Les autorités chargées de l'aménagement du territoire, dans le canton de Vaud, ont défini dans le PDCn un cadre ou processus pour répondre aux exigences de l'art. 15 LAT, étant donné que la plupart des communes ont des zones à bâtir surdimensionnées (à propos du contenu du plan directeur cantonal, qui doit définir la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15 LAT, cf. art. 8a let. d LAT, art. 5a al. 4 OAT). C'est l'objet de la mesure A11, mais le détail de la méthode à appliquer par les communes pour dimensionner correctement leurs zones à bâtir à vocation d'habitation figure dans des fiches d'application du SDT ou de la DGTL, qui complètent en quelque sorte le PDCn (cf. CDAP AC.2019.0012, AC.2018.0043, AC.2019.0013, AC.2019.0014 du 23 décembre 2020 consid. 2a avec la référence au rapport d'examen de l'Office fédéral du développement territorial ARE relatif à la 4^e adaptation du PDCn, janvier 2018 [sur le site www.are.admin.ch], p. 24). En l'occurrence, les autorités communales de Curtilles ont, conformément à la mesure A11 du PDCn, évalué "la nécessité de redimensionner leurs zones à bâtir en vérifiant l'adéquation entre leur capacité d'accueil en habitants et la croissance démographique projetée". Cette évaluation, selon les données reproduites dans le rapport 47 OAT, démontre cette nécessité, puisque la surcapacité des zones d'habitation et mixtes (avant la modification litigieuse du PGA) est estimée à 392 habitants. Ce nombre correspond à la différence entre la capacité d'accueil au moment du bilan (actuel) et la capacité d'accueil à l'horizon de planification de 2036 (critère prévu dans la mesure A11), compte tenu des possibilités de développement d'un village prévues par le PDCn. Ces calculs ne sont pas critiqués par la recourante. La nécessité du redimensionnement est donc établie. bb) La fiche d'application de la DGTL intitulée "Comment traiter les zones à bâtir d'habitation et mixtes excédant les besoins à 15 ans ou peu adéquates pour le développement" (sur le site internet vd.ch, rubrique: Territoire et construction > Aménagement du territoire > Plan d'affectation communal [actuellement: version de juin 2021]) définit la stratégie de redimensionnement. Cette fiche prévoit en premier lieu le dézonage de toutes les franges de la zone à bâtir en zone agricole en précisant que ces franges sont identifiées lors de la délimitation du territoire urbanisé. Elle prévoit ainsi une première phase dans le processus de révision du plan général d'affectation, à savoir la délimitation du territoire urbanisé et des noyaux largement bâtis. La notion de "territoire urbanisé" est définie dans une autre fiche d'application de la DGTL (qui porte ce titre, version de février 2019) et qui donne notamment les explications suivantes: " Le territoire urbanisé est une donnée de base nécessaire pour cadrer le développement de l'urbanisation. Il comprend les territoires largement bâtis situés en zone à bâtir formant le cœur d'une localité, y compris les terrains non bâtis à vocation urbaine. Une fois tracé, le territoire urbanisé permet de distinguer les zones à bâtir à densifier de celles qui ne doivent pas l'être. [...] Dans une démarche de redimensionnement des zones à bâtir, la délimitation du territoire urbanisé permet d'identifier les différentes actions à mener pour réduire le potentiel d'accueil des zones à bâtir. Celles-ci sont en effet différentes si l'on se trouve à l'intérieur ou hors du territoire urbanisé. La commune délimite le périmètre du territoire

urbanisé en amont d'une révision d'un plan d'affectation. Le périmètre du territoire urbanisé est intégré dans la stratégie d'aménagement qu'elle soumet au Service du développement territorial au début de la procédure de planification. " La délimitation du territoire urbanisé, opération incombant normalement à la municipalité, est ainsi destinée à fournir une "donnée de base" aux autorités de planification, en vue des futures décisions de révision ou de modification du plan général d'affectation. b) En l'espèce, la recourante ne met pas en cause le constat selon lequel sa parcelle constitue une frange de la zone à bâtir et qu'elle ne fait pas partie du territoire urbanisé. Sur le principe, elle ne semble ainsi pas contester que son bien-fonds est susceptible d'être dézonné. Elle fait toutefois valoir, en se fondant sur le principe de la proportionnalité en relation avec la garantie de la propriété que, par rapport au but consistant à réduire la zone à bâtir surdimensionnée de la Commune de Curtilles, une autre mesure, moins contraignante, aurait dû être prise, soit l'adoption d'une zone équestre au sens des art. 18 LAT et 32 al. 1 LATC, ce qui aurait permis d'une part le maintien de la conformité des installations équestres érigées licitement sur sa parcelle et, d'autre part, de répondre au mandat imposé par l'art. 15 al. 2 LAT puisque la zone créée en application de l'art. 18 LAT ne serait pas une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT. Elle ajoute que la création d'une zone équestre permettant de maintenir la conformité des installations équestres déjà existantes et d'autoriser un agrandissement de peu d'importance desdites installations est compatible avec les buts et principes de l'aménagement du territoire. Elle fait valoir qu'il n'y aura pas de nouvelles incidences importantes sur le voisinage et le territoire et aucune perte de terres agricoles. Elle fait également valoir que le but poursuivi par l'art. 15 LAT et la mesure A11 du PDCn est d'éviter que les communes hors centre notamment disposent d'une zone à bâtir surdimensionnée susceptible de dépasser le taux de croissance de la population attribué par le Canton pour les quinze prochaines années. Selon elle, ces dispositions n'empêchent en revanche pas l'extension d'installations équestres sises en zone à bâtir. Par contre, l'affectation en zone agricole aurait pour conséquence que, si elle pourrait continuer à entretenir les installations équestres, elle ne pourrait pas les remplacer, y compris dans les mêmes volumes bâtis, ce qui porterait une atteinte injustifiée à son patrimoine avec une perte de valeur de la partie de sa parcelle devenue inconstructible. Elle relève qu'avec une affectation de cette partie en zone équestre, elle ne subirait aucun dommage. c) Selon l'art. 26 al. 1 Cst., la propriété est garantie. Cette garantie n'est toutefois pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. Une restriction doit ainsi reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public ou la protection d'un droit fondamental d'autrui et respecter le principe de la proportionnalité. Ce dernier principe exige que les mesures mises en œuvre soient propres à atteindre le but visé (règle de l'aptitude) et que celui-ci ne puisse pas être atteint par une mesure moins contraignante (règle de la nécessité); il doit en outre y avoir un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts) (ATF 146 I 157 consid. 5.4; 141 I 20 consid. 6.2.1). Quand la contestation porte sur la modification d'un plan d'affectation, le propriétaire foncier dont le fonds devient partiellement ou totalement inconstructible peut invoquer la garantie de la propriété (art. 26 al. 1 Cst.) en faisant valoir que la restriction n'est pas justifiée par un intérêt public (art. 36 al. 2 Cst.), ni conforme au principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.) (cf. CDAP AC.2015.0224 du 17 janvier 2018 consid. 4c). d) aa) L'art. 14 LAT prévoit que les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (al. 1) et qu'ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (al. 2). L'art. 18 al. 1 LAT prévoit que le droit cantonal peut prévoir

d'autres zones d'affectation. bb) L'art. 18 al. 1 LAT permet aux cantons de subdiviser, varier, combiner et compléter les zones d'affectation de base (zones à bâtir, zone agricole et zone à protéger). Les autres zones visées à l'art. 18 LAT ont donc pour particularité de permettre, la plupart du temps, de préciser, combiner et compléter les trois zones d'affectation de base. Peuvent notamment être prévues en application de cette disposition des "zones à bâtir particulière ou à constructibilité restreinte". Des autres zones au sens de l'art. 18 al. 1 LAT peuvent ainsi être créées à l'intérieur de la zone à bâtir, en particulier des zones destinées aux loisirs et à la détente ainsi que des espaces verts destinés à améliorer la qualité du milieu bâti (cf. arrêt TF 1C_398/2018 du 16 avril 2020 consid. 4.2). Selon le droit fédéral, les "zones à bâtir particulière ou à constructibilité restreinte" ne sont admises que si elles s'appuient sur une pesée complète des intérêts en présence relevant de l'aménagement du territoire et qu'elles ne contournent pas les buts de l'aménagement du territoire que sont l'utilisation mesurée du sol, la concentration des habitations dans les zones à bâtir et l'interdiction des constructions en ordre dispersé (cf. RUDOLF MUGGLI; Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n.29 ad art. 18 LAT). Dans la mesure où une nouvelle zone fondée sur l'art. 18 LAT ne favorise pas la dispersion des constructions, mais prévoit uniquement l'agrandissement minime d'un secteur déjà construit ou l'agrandissement mesuré de bâtiments existants, elle est admissible pour autant qu'elle soit fondée sur une pesée des intérêts objectivement justifiée (ATF 124 II 391 consid. 3a; TF 1C_404/2014 du 24 mars 2015 consid. 4.1.1). e) En l'occurrence, affecter le secteur litigieux en zone à bâtir particulière ou à constructibilité restreinte plutôt qu'en zone agricole serait clairement dans l'intérêt de la recourante. L'affectation en zone agricole a en effet pour conséquence de rendre non conformes à la zone les installations équestres sises au sud de la parcelle, installations construites pour l'essentiel à une époque où cette partie de la parcelle était colloquée en zone à bâtir. Or, tel ne serait pas le cas d'une affectation en zone à bâtir à constructibilité restreinte, qui permettrait par exemple le remplacement ou la reconstruction des constructions équestres existantes dans les mêmes volumes avec la même affectation (affectation équestre), voire un agrandissement minime de ces constructions, toujours avec la même affectation. Une telle affectation devrait également permettre cas échéant des travaux de transformation des installations équestres (notamment des boxes à chevaux) afin d'y détenir des animaux dans des conditions respectueuses, même si celles-ci ne sont pas utilisées par des personnes habitant à proximité, ce que ne permet pas l'art. 24 e LAT. On relèvera qu'une réglementation de ce type ne porterait pas atteinte à des intérêts publics opposés, notamment la préservation du paysage en (cf. art. 1 al. 2 let. a et 3 al. 2 LAT) et le risque de perte de terres agricoles de qualité (cf. art. 3 al. 2 let. a LAT). Elle ne favoriserait pas la dispersion des constructions dès lors que celles-ci sont existantes. De manière générale, elle ne poserait pas problème au regard des buts et principes régissant l'aménagement du territoire, notamment le principe de l'utilisation mesurée du sol et de la séparation du bâti et du non bâti. Si on se fonde sur les catégories NORMAT (voir directives du Conseil d'Etat, www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/amenagement/Normat/20.06.01_Directive_NORMAT_v1.1.pdf) pourrait par exemple être envisagée une zone de tourisme et de loisirs 18 LAT ou une zone para-agricole 18 LAT. L'affectation en zone agricole litigieuse poursuit un seul but, à savoir contribuer à la réduction des zones à bâtir. Or, dans la mesure où une zone à bâtir à constructibilité restreinte n'autoriserait pas la construction de nouveaux logements et l'accueil de nouveaux habitants, elle permettrait également d'atteindre le but poursuivi par l'art. 15 LAT et la mesure A11 du PDCn qui est d'éviter que les communes hors centre notamment disposent d'une zone à bâtir

surdimensionnée susceptible de dépasser le taux de croissance de la population attribué par le Canton pour les quinze prochaines années. Elle permettrait par conséquent d'atteindre le but d'intérêt public visé (réduction d'une zone à bâtir surdimensionnée) tout en portant une atteinte moindre aux intérêts de la recourante et à la garantie de la propriété dont elle peut se prévaloir. Le grief relatif à la violation du principe de la proportionnalité sous l'angle de la nécessité en relation avec la garantie de la propriété doit dès lors être admis. f) On relèvera encore qu'il n'est pas contesté que le secteur litigieux ne se prête pas à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et qu'il ne s'agit pas de terrains qui, dans l'intérêt général, devraient être exploités par l'agriculture. Ce secteur ne remplit par conséquent pas les exigences fixées à l'art. 16 LAT pour qu'un terrain soit classé en zone agricole (cf. art. 16 al. 1 let. a et b LAT). Certes, selon la jurisprudence, en cas de déclassement d'une parcelle constructible pour des motifs de surdimensionnement de la zone à bâtir, la possibilité d'une exploitation effective à des fins agricoles n'est pas déterminante (Cf. arrêt TF 1C_378/2016 du 4 janvier 2017 consid. 3.6). Un intérêt général au classement en zone agricole pour ce motif ne peut toutefois pas être reconnu en l'espèce puisque, on l'a vu, le secteur litigieux remplit les exigences pour une affectation dans une zone à bâtir à constructibilité restreinte régie par l'art. 18 LAT. L'affectation de ce secteur en zone agricole n'est par conséquent pas conforme à l'art. 16 LAT. g) Vu ce qui précède, il n'est pas nécessaire d'examiner s'il y a lieu de prévoir une véritable "zone équestre" et si les exigences mentionnées dans le document "Comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval, Office fédéral du développement territorial, 2015" (nécessité qu'une évaluation soit faite au niveau communal et régional, nécessité que les infrastructures soient ouvertes à tout le monde, qualité de la desserte en transports publics) sont respectées.

E. 4

Il ressort des considérants que le recours doit être admis et les décisions du Conseil général de la Commune de Curtilles du 24 juin 2021 et du Département des institutions et du territoire du 17 mars 2022 annulées en tant qu'elles prévoient, dans le cadre du nouveau PACOM, l'affectation à la zone agricole d'une surface de 1'647 m² de la parcelle n° 333. La cause est renvoyée au Conseil général afin qu'il examine la possibilité d'affecter le secteur litigieux à une zone à constructibilité restreinte régie par l'art. 18 LAT au sens des considérants du présent arrêt. Obtenant gain de cause, la recourante a droit à des dépens, à charge de l'Etat de Vaud et de la Commune de Curtilles. Un émolument judiciaire réduit est mis à la charge de la Commune de Curtilles, le solde des frais étant laissé à la charge de l'Etat.

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