

# VD\_OMNI AC.2023.0342 vom 19. März 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-03-19, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2023.0342](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0342)

FR: VD\_OMNI AC.2023.0342 du 19 mars 2024

IT: VD\_OMNI AC.2023.0342 del 19 marzo 2024

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), Municipalité de Blonay - Saint-Légier | Rejet du recours déposé contre la prolongation d'une zone réservée cantonale. Rejet des griefs liés au droit d'être entendu (c. 2) et à la consultation de la municipalité (c. 3). La DGTL n'a pas prolongé la zone réservée pour une raison autre que celle d'être au service de l'adoption du nouveau plan d'affectation communal (PACom) (c. 4). Recours au TF rejeté dans la mesure de sa recevabilité (1C\_277/2024).

## Erwägungen

### E. 1

Le recours est dirigé contre une décision du département cantonal en charge de l'aménagement du territoire portant sur la modification du règlement 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]), l'adoption d'un tel plan suivant la procédure d'approbation d'un plan d'affectation cantonal au sens des art. 11 ss LATC (art. 46 al. 2 LATC). Cette décision, par laquelle il est également statué sur les oppositions, est susceptible d'un recours au Tribunal cantonal (art. 15 LATC). Ce recours est le 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 (cf. art. 95 LPA-VD) et il respecte les exigences légales de motivation (en particulier art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). La propriétaire touchée, qui a formé opposition, a manifestement la qualité pour recourir (art. 75 al. 1 let. a LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

### E. 2

Dans un premier grief formel, la recourante invoque une violation de son droit d'être entendue: la Cheffe du département cantonal aurait statué sans avoir eu connaissance de sa détermination sur le procès-verbal établi lors de la séance de conciliation du 4 septembre 2023. Ce grief est mal fondé. C'est essentiellement par le dépôt de l'opposition que les intéressés exercent formellement leur droit d'être entendus dans la procédure de première instance, et non pas lors de la séance de conciliation (cf. CDAP AC.2022.0050 du 27 avril 2023 consid. 2c/aa; voir ég. CDAP AC.2023.0007 du 10 février 2023 consid. 2b, confirmé par le TF, arrêt 1C\_140/2023 du 14 décembre 2023 consid. 5.4). La recourante a pu faire part de ses arguments dans le cadre de son opposition; elle a pu les développer lors de la séance de conciliation et se déterminer sur le procès-verbal de celle-ci. Ses dernières écritures ont été transmises à la Cheffe du département (pièce 17 produite par la DGTL). Ses moyens ont été dûment pris en compte par le département cantonal au moment de statuer sur son opposition. La procédure suivie par le DITS a été régulière. Dans le cadre de la présente procédure de recours, la recourante a encore pu exposer de manière

circonstanciée en quoi, selon elle, la décision attaquée viole le droit. Compte tenu du large pouvoir d'examen en fait et en droit de la cour de céans (art. 98 LPA-VD) et pour autant que de besoin, une éventuelle violation du droit d'être entendu par l'autorité de première instance serait guérie dans le cadre de la procédure de recours. Pour ces motifs, il n'y a pas lieu d'instruire plus avant, comme le requiert la recourante, le déroulement exact de la journée du 5 septembre 2023 de la Cheffe du département.

### **E. 3**

C'est également à tort que la recourante reproche au service spécialisé du département cantonal (soit la DGTL) de n'avoir pas soumis la modification du plan à la municipalité ni recueilli sa détermination au sens de l'art. 12 al. 1 LATC, avant l'enquête publique. La présente procédure vise à prendre des mesures conservatoires en vue des véritables mesures d'aménagement du territoire, à définir dans la future planification d'affectation. Par nature, la zone réservée doit être élaborée rapidement. Compte tenu du caractère provisionnel de la mesure, on ne saurait reprocher une telle informalité à la DGTL, ce d'autant que la municipalité, qui a conclu au rejet du recours, ne s'y oppose pas. L'éventuel vice dont souffre la décision n'est quoi qu'il en soit pas suffisamment grave pour justifier l'annulation de la décision attaquée. Mal fondé, le grief de la recourante doit être rejeté.

### **E. 4**

Au fond, la recourante conteste la prolongation de la zone réservée cantonale. Elle y voit une violation de la garantie de la propriété en relation avec l'art. 27 al. 1 LAT, et du principe de la proportionnalité. a) aa) 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). Le droit vaudois 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 (cf. art. 46 al. 1 LATC). 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. 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\_410/2022 du 4 décembre 2023 consid. 2.1; TF 1C\_9/2023 du 1<sup>er</sup> décembre 2023 consid. 3.2). bb) Une zone réservée au sens de l'art. 46 LATC ou au sens de l'art. 27 LAT auquel il renvoie, est une mesure conservatoire, qui permet notamment d'interdire temporairement toute construction. Elle équivaut à un plan d'affectation et entraîne des restrictions à la propriété (TF 1C\_142/2022 du 7 juin 2023 consid. 2.2.2). Le principe de la proportionnalité exige cependant que cette mesure soit limitée dans le temps. L'art. 27 al. 2 LAT limite de ce point de vue la durée de la zone réservée à cinq ans au maximum, sous réserve d'une prolongation de ce délai par le droit cantonal. Le droit vaudois est clair à ce propos: la durée initiale d'une zone réservée est de cinq ans au maximum et une prolongation est possible pour une durée de trois ans au maximum (art. 46 al. 1 LATC). Selon le Tribunal fédéral, la zone réservée ne peut être prolongée que pour autant que l'objectif qu'elle poursuit, qui est de préserver la liberté de l'autorité planificatrice, soit respecté (TF 1C\_440/2019 du 7 janvier 2020 consid. 4.3.2 et les réf. cit.). La zone réservée doit pouvoir remplir son but pendant toute la durée de la procédure de planification. Elle ne doit pas servir à repousser indéfiniment la mise à

l'enquête ou l'adoption de la nouvelle réglementation et s'avère injustifiée si elle se prolonge pour toute autre raison que celle d'être au service de l'adoption de la nouvelle planification (TF 1C\_440/2019 précité consid. 5.2). Au moment de l'instauration de la zone réservée, l'autorité en charge de l'aménagement du territoire n'est en général pas capable d'anticiper toutes les difficultés politiques et pratiques qui peuvent naître dans le cadre de la procédure de planification. Si elle ne disposait pas de la possibilité de prolonger la zone réservée, l'autorité compétente serait contrainte de fixer soit une durée qui apparaît trop courte pour assurer l'élaboration de la future planification – ce qui serait contraire à l'art. 27 LAT –, soit une durée qui, au regard de l'état des connaissances au moment de l'adoption de la zone réservée, semble injustement longue – ce qui contreviendrait à la garantie de la propriété (TF 1C\_440/2019 précité consid. 4.3.2). La CDAP a récemment jugé que si le droit cantonal permet la prolongation d'une zone réservée, il faut en prouver la nécessité en fonction des circonstances particulières; une "prolongation par précaution", c'est-à-dire la fixation d'une zone réservée dont la durée est d'emblée de plus de cinq ans, n'est donc pas conforme à l'art. 27 LAT (CDAP AC.2022.0334 du 10 novembre 2023 consid. 2c). b) aa) En l'occurrence, la recourante fait valoir que cinq ans après l'instauration de la zone réservée cantonale, les travaux d'élaboration de la future planification se trouvent toujours à un stade embryonnaire. Selon elle, la prolongation de la mesure litigieuse ne permettrait pas d'aboutir à l'adoption d'un nouveau plan d'affectation communal (PACom): la recourante, qui se dit privée de son droit constitutionnel de construire sur la parcelle n o 1455, soutient qu'elle n'a pas à " subir les conséquences de l'impéritie de la Municipalité et de la DGTL ". Pour sa part, la municipalité ne paraît pas contester que la révision de la planification d'affectation communale a pris du retard; elle met en évidence, pour justifier l'avancement des travaux, la complexité du territoire communal (qui comprend un secteur bâti au sud, un environnement rural, puis alpin au nord, avec notamment la zone touristique des Pléiades) ainsi que la procédure de fusion de Saint-Légier - La Chiésaz et de Blonay. On ne saurait, compte tenu de la situation complexe créée à Blonay - Saint-Légier par la réunion de ces deux anciennes communes, reprocher à la municipalité d'avoir attendu leur fusion, au 1 er janvier 2022, pour initier véritablement l'élaboration de la planification d'affectation du nouveau territoire communal. Depuis lors, les autorités communales semblent aller de l'avant: des ateliers participatifs ont été organisés et le nouveau PACom (hors centre) a été soumis à la DGTL pour examen préalable, le 16 octobre 2023. Dans ces conditions, on ne peut exclure que le processus de planification ira à son terme durant le délai prolongé de trois ans de la zone réservée cantonale. La question, thématiquement par les parties, de l'éventuelle instauration d'une zone réservée communale sur la parcelle n o 1455, après l'échéance de la zone réservée cantonale, excède l'objet du litige, de même que celle d'un éventuel effet anticipé négatif octroyé au futur PACom pour maintenir le caractère inconstructible du bien-fonds de la recourante. L'objet du litige réside uniquement dans la prolongation de la zone réservée cantonale: or, en l'état, il suffit de constater, comme le relève de manière pertinente la DGTL, que les conditions qui prévalaient lors son instauration perdurent. Le surdimensionnement des réserves de zones à bâtir de la commune de Blonay - Saint-Légier n'est pas contesté. La surcapacité d'accueil s'est même aggravée depuis l'adoption de la zone réservée litigieuse. Quant à la parcelle n o 1455, elle appelle à l'évidence une réflexion approfondie s'agissant de son futur régime d'affectation, eu égard à ses caractéristiques singulières (soit un terrain non bâti de plus de 10'000 m<sup>2</sup>, qui est néanmoins équipé et traversé par une route). La DGTL n'a ainsi pas prolongé la zone réservée pour une raison autre que celle d'être au service de l'adoption du nouveau PACom:

il s'agit toujours de garantir à l'autorité communale la liberté de planifier, en évitant qu'un projet de construction ne vienne entraver celle-ci. En ce sens, la zone réservée satisfait à l'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité. bb) Concernant le principe de la proportionnalité au sens étroit, il n'apparaît pas violé. La restriction au droit de propriété dont se plaint la recourante, quand bien même la zone réservée cantonale est prolongée, reste temporaire: elle continue de s'inscrire dans les possibilités offertes par le droit cantonal, qui prévoit expressément que la zone réservée peut être prolongée de trois ans. La recourante a certes supporté des investissements importants liés à la construction de sa parcelle, qu'elle chiffre dans son recours; son intérêt privé, de nature financière, ne saurait cependant l'emporter sur l'intérêt public que poursuit la zone réservée cantonale. La mesure litigieuse est en effet liée au remaniement de la zone à bâtir surdimensionnée, qui relève d'un intérêt public qualifié de majeur par la jurisprudence (TF 1C\_576/2020 du 1<sup>er</sup> avril 2021 consid. 4.4.4 et la réf. cit.). c) En somme, la mesure litigieuse, soit la prolongation d'une zone réservée cantonale sur la parcelle n o 1455, repose sur une base légale suffisante (art. 46 al. 1 LATC, en lien avec l'art. 27 al. 2 LAT), poursuit un intérêt public particulièrement important et respecte le principe de la proportionnalité. Dans ces conditions, le grief que la recourante tire de la violation de la garantie de la propriété (cf. art. 26 Cst. et 25 Cst-VD), sans portée propre, ne peut être qu'écarté. d) Vu ce qui précède, il n'y a pas lieu d'ordonner, comme le requiert la recourante, la production de tous les permis accordés "hors centre" sur le territoire de la commune fusionnée, depuis 2016 (sur l'appréciation anticipée des preuves, cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1; CDAP AC.2021.0135 du 20 janvier 2022 consid. 2a/aa et les réf. cit.). On ne voit en effet pas en quoi cette mesure d'instruction serait susceptible de conduire à une appréciation différente, s'agissant du bien-fondé de la modification apportée au RZR.

## **E. 5**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, mal fondé. Cela entraîne la confirmation de la décision attaquée. Un émolument judiciaire est mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 49 LPA-VD). Celle-ci supportera également une indemnité de dépens en faveur de la commune de Blonay - Saint-Légier, qui a procédé avec l'aide d'un avocat (art. 55 LPA-VD).

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