

VD_OMNI AC.2023.0345 vom 19. März 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-03-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0345

FR: VD_OMNI AC.2023.0345 du 19 mars 2024

IT: VD_OMNI AC.2023.0345 del 19 marzo 2024

Regeste

A. _____/Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), Municipalité de BLONAY-SAINT-LÉGIER | Admission du recours déposé contre la prolongation d'une zone réservée cantonale; la parcelle en cause est également soumise à une zone réservée communale. La mesure litigieuse a le caractère d'une "prolongation par précaution" qui, de fait, prive le recourant d'une évaluation concrète de la nécessité de la mesure conservatoire à l'expiration de la zone réservée communale.

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). Le propriétaire touché, 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

Le recourant estime que la mesure litigieuse (prolongation d'une zone réservée cantonale) est disproportionnée, car sa parcelle n° 1458 fait déjà l'objet d'une zone réservée communale. a) 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 1er décembre 2023 consid. 3.2). 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) En l'occurrence, le recourant ne conteste pas vraiment la zone réservée dans son principe. Il n'a du reste recouru ni contre l'instauration de la zone réservée cantonale, ni contre celle, subséquente, de la zone réservée communale. On ne peut nier que la mesure litigieuse, soit la prolongation de la zone réservée cantonale, repose sur des motifs sérieux et objectifs. Comme le relève de manière pertinente la DGTL, les conditions qui prévalaient lors de son instauration perdurent: le surdimensionnement des zones à bâtir de la commune de Blonay - Saint-Légier n'est pas remis en cause. La surcapacité d'accueil s'est même aggravée depuis l'adoption de la zone réservée cantonale litigieuse. Quant à la parcelle n o 1458, il y a lieu, dans le cadre de la planification d'affectation, de mener une réflexion approfondie en lien avec le futur régime applicable à ce bien-fonds, eu égard à ses caractéristiques et à sa situation dans le territoire communal. 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 plan d'affectation communal (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 cette liberté. En ce sens, la mesure litigieuse satisfait à l'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité. Il reste à déterminer si elle remplit la condition de la nécessité, ce que conteste le recourant. La présente occurrence a ceci de particulier que la parcelle n o 1458 est soumise à la réglementation de deux zones réservées distinctes, soit une zone réservée

cantonale, approuvée initialement par le département compétent le 7 septembre 2018, et une zone réservée communale, approuvée le 7 juillet 2020. La portée matérielle de ces deux régimes est identique (sous réserve des rares exceptions possibles, non déterminantes en l'espèce, cf. art. 3 RZR cantonale et art. 3 RZR communale): il s'agit de rendre la parcelle du recourant inconstructible, en bloquant la délivrance de nouveaux permis de construire pour une durée (initiale), dans les deux cas, de cinq ans, prolongeable de trois ans. En vertu de la jurisprudence cantonale, le dies a quo du délai de cinq ans est la date d'approbation de la zone réservée par le département cantonal compétent, nonobstant un éventuel recours (cf. CDAP AC.2022.0334 du 10 novembre 2023 consid. 2c; cf. ég. TF 1C_14/2022 du

E. 7

juin 2023 consid. 2). À première vue, à la lumière de la jurisprudence récente de la CDAP (arrêt AC.2022.0334 du 10 novembre 2023), l'adoption successive d'une zone réservée cantonale, pour cinq ans dès le 7 septembre 2018, puis d'une zone réservée communale, pour cinq ans dès le 7 juillet 2020, ne paraît pas conforme au principe de l'art. 27 al. 2 LAT, qui veut que la zone réservée ne puisse être prévue que pour cinq ans au plus, avant l'examen concret de la nécessité d'une prolongation de trois ans au maximum. Il n'y a cependant pas lieu d'examiner la validité du plan de zones réservées communales, qui s'est superposé en 2020 à la zone réservée cantonale, et que le recourant n'a pas contesté devant la CDAP. L'objet du litige réside en effet dans la prolongation de la zone réservée cantonale, à teneur du nouvel art. 4 RZR, jusqu'au 7 septembre 2026. Une telle mesure n'est pas davantage conforme au droit fédéral: elle aurait en effet pour résultat de porter la durée de la zone réservée cantonale au-delà de la validité de la zone réservée communale (le 7 juillet 2025), sans toutefois que l'autorité compétente examine concrètement si, à l'échéance de cette dernière, la mesure conservatoire est toujours justifiée. Autrement dit, la modification litigieuse a le caractère d'une "prolongation par précaution" qui, de fait, prive le recourant d'une évaluation concrète de la nécessité de la mesure conservatoire à l'expiration de la zone réservée communale. Il y a ainsi lieu d'admettre que l'autorité intimée n'a pas établi la nécessité de la mesure litigieuse, en particulier au regard des effets actuels – de même nature conservatoire – que déploie déjà, sur la parcelle n o 1458, la zone réservée communale. Comme telle, la prolongation de la zone réservée cantonale n'est à ce stade pas nécessaire et contrevient au principe de la proportionnalité. Aussi le grief de violation du droit fédéral présenté par le recourant est fondé, ce qui conduit à l'admission du recours. Pour ce motif, il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs soulevés par le recourant. 3. Il s'ensuit que le recours doit être admis et que la décision rendue par le département cantonal doit être annulée. Cela signifie, concrètement, que la seule mesure conservatoire applicable en l'état à la parcelle n o 1458 est la zone réservée communale de 2020. L'annulation partielle de la décision attaquée n'a en revanche aucun effet sur la zone réservée cantonale en tant qu'elle vise la parcelle voisine n o 1455, cette dernière n'étant pas soumise à la zone réservée communale. Vu l'issue de la cause, il est renoncé à la perception d'un émolument judiciaire (art. 52 LPA-VD). Le recourant, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat, a droit à des dépens, à la charge de l'Etat (cf. art. 55 LPA-VD).