

VD_OMNI AC.2024.0043 vom 17. Januar 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-01-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2024.0043

FR: VD_OMNI AC.2024.0043 du 17 janvier 2025

IT: VD_OMNI AC.2024.0043 del 17 gennaio 2025

Regeste

A. _____ à C. _____/Direction générale du territoire et du logement, Municipalité d'Epalinges | Rejet du recours déposé contre la prolongation d'une zone réservée cantonale. La DGTL pouvait renoncer à consulter la municipalité avant de mettre à l'enquête publique le projet de prolongation de la zone réservée, compte tenu du caractère provisionnel de la mesure et du fait que la municipalité ne s'y opposait pas (c. 2). Sur le fond, il n'y a pas lieu de revenir sur la pesée des intérêts ayant conduit à l'adoption initiale de la zone réservée, celle-ci ayant été confirmée par la CDAP, puis par le TF; la pesée des intérêts ne peut porter que sur la question de la prolongation. Le dossier de révision du PGA, qui n'a pu avancer qu'après l'adoption du plan directeur communal, a désormais été soumis à la procédure d'examen préalable (pendant la procédure de recours). La prolongation litigieuse demeure nécessaire à préserver la liberté dont l'autorité planificatrice doit bénéficier pour procéder à la réduction de la zone à bâtir surdimensionnée, réduction qui relève d'un intérêt public majeur. De surcroît, la restriction à la propriété demeure temporaire. Dans ces conditions, la garantie de la propriété n'est pas violée (c. 3).

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 LATC), 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). Les propriétaires touchés, qui ont formé opposition, ont manifestement la qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Dans un premier moyen, les recourants reprochent à l'autorité intimée de ne pas avoir soumis à la municipalité ses projets de prolongation des deux zones réservées cantonales, en violation de l'art. 12 LATC. a) Selon l'art. 12 LATC, relatif à l'adoption des plans d'affectation cantonaux, " avant l'enquête publique, le service soumet le plan aux municipalités des communes concernées et recueille leurs déterminations ". Dans un arrêt récent, la Cour de céans a rappelé que l'instauration d'une zone réservée cantonale visait 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

devait être élaborée rapidement. Compte tenu du caractère provisionnel de la mesure, on ne pouvait pas reprocher à la DGTL de pas avoir consulté la municipalité s'agissant de la prolongation d'une zone réservée cantonale, ce d'autant moins lorsque la municipalité ne s'y opposait pas. Dans ces conditions, l'éventuel vice dont aurait souffert la décision entreprise de la DGTL n'était en tout état de cause pas suffisamment grave pour justifier son annulation (CDAP AC.2023.0342 du 19 mars 2024 consid. 3, recours au TF 1C_277/2024 pendant). b) En l'espèce, il n'est pas contesté que l'autorité intimée n'a pas consulté la municipalité avant de rendre les décisions contestées. La municipalité ne s'oppose toutefois pas à la prolongation des zones réservées et estime même qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause la nécessité de celle-ci. C'est donc à tort que les recourants dénoncent une violation de l'art. 12 LATC qui devrait conduire, selon eux, à l'annulation des décisions entreprises. Mal fondé, ce grief doit être écarté.

E. 3

Les recourants estiment que les mesures litigieuses (prolongation des zones réservées cantonales) violeraient la garantie de propriété consacrée par l'art. 26 Cst. et seraient disproportionnées. De leur avis, l'autorité intimée n'aurait pas établi avec une vraisemblance suffisante qu'il existerait une perspective raisonnable que la nouvelle réglementation soit effectivement adoptée dans le délai supplémentaire de trois ans. De plus, elle n'aurait pas procédé à la pesée nécessaire des intérêts. a) Dans ses déterminations du 13 mai 2024, la municipalité expose qu'elle avait renoncé à inclure les parcelles 1080 et 1562 dans la zone réservée communale en raison des oppositions de la DGTL aux demandes de permis de construire, puis de la mise à l'enquête publique des zones réservées cantonales. Si celles-ci n'avaient pas été instaurées, les parcelles en cause auraient été incluses dans la zone réservée communale. Elle ajoute que le dossier de révision du PGA n'avait pu avancer qu'après l'adoption du Plan directeur communal le 20 septembre 2022 et son entrée en vigueur le 5 juillet 2023. La complexité du dossier ne lui avait pas permis, à ce jour, d'effectuer la procédure d'examen préalable. Elle envisageait toutefois de transmettre le dossier à la DGTL pour examen préalable avant l'été (ce qui a été fait, le 28 juin 2024) et visait une enquête publique en 2025. De son côté, l'autorité intimée confirme que la municipalité l'avait informée que le dossier de révision du PGA lui serait en principe soumis pour examen préalable d'ici à l'été 2024. Elle souligne qu'il n'est pas nécessaire que le PACom soit entré en vigueur au terme du délai de trois ans de prolongation des zones réservées, car la municipalité pourra, dès la mise à l'enquête publique du PACom, appliquer l'art. 49 al. 1 LATC pour refuser les permis de construire qui lui seraient contraires. Elle ajoute que la prolongation des zones réservées cantonales est matériellement nécessaire pour préserver la liberté de l'autorité planificatrice dans le cas d'espèce. b) aa) Selon l'art. 27 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), 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). Aux termes de l'art. 46 al. 1 LATC, la Commune ou l'Etat peuvent établir une zone réservée, à titre provisoire, pour une durée de cinq ans pouvant être prolongée de trois ans au maximum lorsque la sauvegarde des buts et des principes régissant l'aménagement du territoire l'exige. bb) 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; 1C_9/2023 du 1^{er} décembre 2023 consid. 3.2). Selon la jurisprudence, l'instauration d'une zone réservée suppose que trois conditions matérielles soient réunies, 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 CCST.2014.0001 du 3 juillet 2014; AC.2016.0420 du 6 juin 2017 consid. 2b). Dans le périmètre de la zone réservée, on peut interdire toute construction nouvelle, voire toute transformation — si le principe de la proportionnalité est respecté —, ou bien n'autoriser que celles qui ne menacent pas le futur plan d'aménagement (cf. Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne 2001, n. 460 p. 201/202). 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). cc) 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). c) En l'occurrence, le périmètre des zones réservées cantonales est limité aux parcelles 1080 et 1562, affectées en zone de villas I (zone d'habitation de très faible densité). La prolongation des zones réservées cantonales vise à interdire toute nouvelle construction sur ces parcelles, pour une durée supplémentaire de trois ans. Les motifs qui ont conduit à l'adoption initiale de ces zones réservées, y compris le surdimensionnement de la zone à bâtir et la nécessité d'adapter la planification

communale, notamment dans le secteur dans lequel sont situées ces parcelles, n'ont pas à être discutés ici par la Cour de céans. Ils ont été confirmés par le Tribunal fédéral dans son arrêt du 23 juillet 2021 (1C_218/2020). Pour le surplus, il doit certes être constaté que la Commune d'Epalinges n'a pas encore adopté son PACom. Toutefois, le processus de planification avance puisqu'après l'adoption du Plan directeur communal le 20 septembre 2022 puis son entrée en vigueur le 5 juillet 2023, la municipalité d'Epalinges a déposé le 28 juin 2024 auprès de l'autorité intimée le dossier de son PACom pour examen préalable. Il y a donc lieu d'admettre que les mesures litigieuses sont toujours matériellement nécessaires au vu de l'état d'avancement de la révision de la planification communale et qu'elles ne visent pas à repousser la mise à l'enquête ou l'adoption d'une nouvelle réglementation. Concernant le principe de la proportionnalité au sens étroit, il n'apparaît pas violé. La restriction au droit de propriété dont se plaignent les recourants, quand bien même les zones réservées cantonales sont prolongées, 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 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^{er} avril 2021 consid. 4.4.4 et la réf. cit.). En somme, les mesures litigieuses reposent sur une base légale suffisante (art. 46 al. 1 LATC, en lien avec l'art. 27 al. 2 LAT), poursuivent un intérêt public particulièrement important et respectent le principe de la proportionnalité. Dans ces conditions, le grief que les recourants tirent de la garantie de la propriété (cf. art. 26 Cst.) ne peut être qu'écarté. d) Vu ce qui précède, il n'y a pas lieu d'ordonner, comme le requièrent les recourants, la production du dossier communal complet s'agissant de l'avancement des travaux relatifs au PACom (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.

E. 4

Dans un dernier moyen, les recourants font grief à l'autorité intimée d'avoir violé leur droit d'être entendus en ayant rendu des décisions insuffisamment motivées, faute pour celles-ci d'exposer concrètement les perspectives d'avancement de la planification communale. Ce grief est mal fondé. Il était en effet précisé dans les décisions entreprises que la révision de la planification communale n'avait pas encore abouti et que la zone à bâtir communale restait surdimensionnée. Il était également rappelé que la prolongation des zones réservées était nécessaire pour assurer les chances de succès de la révision du PACom. Cette motivation était suffisante pour permettre aux recourants de comprendre les décisions entreprises, cas échéant de les attaquer, ce qu'ils ont fait (ATF 143 III 65 consid. 5.2; 142 II 154 consid. 4.2). Au demeurant tant la municipalité que l'autorité intimée ont donné des explications circonstanciées devant la Cour de céans.

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 des recourants, qui succombent, solidairement entre eux (art. 49 LPA-VD). Il n'est pas alloué de dépens (art. 55 LPA-VD).

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