

VD_OMNI AC.2024.0073 vom 13. Dezember 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-12-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2024.0073

FR: VD_OMNI AC.2024.0073 du 13 décembre 2024

IT: VD_OMNI AC.2024.0073 del 13 dicembre 2024

Regeste

A. _____, B. _____/Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), Conseil général de la commune de Vulliens | Recours formé contre un plan d'affectation (PACom) déclassant en zone agricole une série de parcelles d'un seul tenant, actuellement en zone à bâtir. Au vu des circonstances, les recourants ne disposent pas de la qualité pour recourir en ce qui concerne une parcelle dont ils ne sont pas propriétaires (c. 1). La commune (un village hors centre) souffre d'un surdimensionnement considérable de sa zone à bâtir, de sorte qu'elle doit tout mettre en œuvre pour réduire celle-ci. Les biens-fonds en cause se situent certes dans le territoire urbanisé, mais ils représentent une surface libre de construction très largement supérieure au seuil de 2'500 m² retenu par le PDCn4 au-delà duquel les espaces vides situés au milieu du bâti doivent être affectés en zone agricole. Peu importe que les parcelles soient - possiblement - équipées. Il n'est pas davantage décisif que le taux de croissance ne constitue pas dans tous les cas une limite: d'une part, la surcapacité de la zone à bâtir communale est colossale; d'autre part, un surdimensionnement incompressible non négligeable a déjà été admis (c. 3). Pas d'inégalité de traitement. En particulier, peu importe que les zones de hameaux aient été exclues du périmètre du PACom, de telles petites entités urbanisées devant être valorisées (c. 4). Recours rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

Erwägungen

E. 1

La décision par laquelle une municipalité lève les oppositions à un projet et délivre le permis de construire peut faire l'objet d'un 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). Les éventuelles autorisations spéciales cantonales nécessaires peuvent faire l'objet d'un recours par la même voie (cf. art. 120 et 123 al. 3 de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11]). Déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD), le recours satisfait en outre aux autres conditions formelles de recevabilité (art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). La qualité pour recourir est définie à l'art. 75 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD): selon la lettre a de cette disposition, elle est reconnue à toute personne ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente, qui est atteinte par la décision et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Les recourants ont manifestement la qualité pour recourir en ce qui concerne les parcelles dont ils sont copropriétaires. Ils ne disposent toutefois pas d'une telle qualité quant à la parcelle 512: celle-ci ne leur appartient pas et l'on ne discerne pas en quoi son déclassement leur porterait préjudice.

E. 2

situés au milieu du bâti. Ces espaces représentent une surface suffisamment grande pour être sujette à un morcellement agricole (cf. art. 58 al. 2 de la Loi fédérale sur le droit foncier rural [RS 210; LDFR]). Ainsi, leur affectation en toute autre zone que de la zone agricole devra être justifiée; • Mener une réflexion qualitative sur le tissu bâti et les espaces vides qu'il comprend afin d'identifier les secteurs qui méritent d'être mis en valeur et les préserver par des mesures de planification (exemples: espaces publics, vergers, ensembles bâtis remarquables, vues, etc.). Ces secteurs pourront être affectés en secteur de protection de la nature et du paysage 17 LAT ou en secteurs de protection du site bâti 17 LAT. Les droits à bâtir existants peuvent également être réduits pour préserver des jardins, des vergers ou des cours dignes d'intérêt. Cela peut se concrétiser notamment par une modification du règlement de la zone concernée (création d'aire inconstructible, de transition, etc.). Toute réduction de droits à bâtir doit cependant rester conforme au développement vers l'intérieur du milieu bâti et au principe d'économie du sol; • Assurer la disponibilité des terrains libres de construction sur le territoire communal et, le cas échéant, affecter les parcelles concernées en conformité avec leur usage futur. [...] ". Cette fiche d'application ajoute: " La stratégie de redimensionnement doit se baser sur ces cinq principes. Si l'application de toutes ces mesures ne permet pas de répondre aux exigences du plan directeur cantonal (PDCn), un surdimensionnement incompressible de la zone à bâtir d'habitation et mixte sera accepté dans le projet de révision du plan d'affectation communal. Il s'agira cependant de prouver que toutes les mesures de redimensionnement pertinentes du point de vue de l'aménagement du territoire ont été prises. " cc) Dans un arrêt AC.2022.0042 du 22 septembre 2023, la Cour de céans a rappelé que la mesure A11 du PDCn définit un processus permettant la mise en œuvre des principes du droit fédéral relatifs au redimensionnement des zones d'habitation et mixtes (zone à bâtir) et répondre ainsi aux exigences de l'art. 15 LAT. Elle mentionne que 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 de la DGTL (antérieurement du SDT) qui complètent en quelque sorte le PDCn⁴. Les fiches d'application permettent ainsi de traduire ou d'aborder une problématique spécifique dans une planification territoriale; elles fournissent aux communes et à leurs mandataires les clefs pour élaborer leurs planifications en conformité avec le cadre légal, visent l'application du droit fédéral et cantonal sur lequel elles s'appuient et informent sur la pratique de l'administration dans le domaine dont elle traite. c) Conformément à l'art. 36 Cst., les restrictions que les plans d'affectation ont pour effet d'imposer doivent, pour être conformes à l'art. 26 Cst., reposer sur une base légale, se justifier par un intérêt public suffisant et respecter le principe de proportionnalité. Le premier principe suppose que la mesure de planification litigieuse soit apte à produire les résultats attendus et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par des mesures moins restrictives. En outre, il interdit toute limitation qui irait au-delà du but visé et il existe un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés qui sont compromis. Toutefois, la garantie de la propriété n'est pas absolue mais relative, c'est-à-dire qu'elle s'inscrit dans les limites définies par l'intérêt public. Selon la jurisprudence, la réduction des zones à bâtir surdimensionnées constitue un intérêt public important (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2; TF 1C_190/2020 du 9 février 2021 consid. 2.2.2; 1C_522/2019 du 1^{er} mai 2020 consid. 4.6.1; 1C_387/2016 du 1^{er} mai 2017 consid. 4.4). Le choix des parcelles concernées par le redimensionnement de la zone à bâtir relève dans une large mesure du pouvoir d'appréciation des autorités locales de planification (cf. art. 2 al. 3 LAT et art. 2 et 3 OAT; ATF 144 II 41 consid. 5.2 et les références citées).

E. 3

a) En l'occurrence, la commune de Vulliens constitue un village hors centre selon le PDCn. Le surdimensionnement de la zone d'habitation et mixte de la commune de Vulliens n'est pas contestable: selon les chiffres mentionnés dans le rapport 47 OAT, avec une population de 462 habitants au 31 décembre 2015, la croissance admise par la mesure A11 à ce moment-là représente 73 habitants ($462 \times 15,75\%$) à l'horizon 2036, soit un total de 535 habitants. Lors du bilan, le 31 décembre 2016, la population comptait 466 habitants. A cette date, le potentiel de croissance de la Commune alloué par la mesure A11 n'était plus que de 69 habitants ($535 - 466$). Or, la commune avait alors une capacité d'accueil de 743 habitants, représentant une surcapacité d'accueil considérable de 674 habitants ($743-69$), soit près de dix fois le potentiel de croissance admis. Il appartenait ainsi à la commune de tout mettre en œuvre pour réduire sa zone à bâtir. A cet égard, on ne distingue pas en quoi elle aurait abusé de sa marge d'appréciation en déclassant les cinq parcelles en cause (parcelles 509, 510, 511, 514 et 515), aujourd'hui sises en zone à bâtir, à savoir intégralement en zone village pour les parcelles 509, 511 et 514 et partiellement en zone de village et en zone de villas pour les parcelles 510 et 515. Ces biens-fonds se situent certes dans le territoire urbanisé mais cet élément ne s'oppose pas à un déclassement. En effet, conformément aux critères émis par la DGTL, à l'intérieur du territoire urbanisé, le dézonage doit être mis en œuvre en particulier par l'affectation en zone agricole d'espaces vides de plus de 2'500 m² situés au milieu du bâti. Or, les cinq biens-fonds litigieux représentent, avec la parcelle voisine 512, une surface libre de construction de 4'334 m² (dont le déclassement prévu s'étend sur 4'185 m², respectivement sur 5'633 m² avec les surfaces concernées des parcelles voisines 44 et 45; cf. rapport 47 OAT p. 21). Il s'agit par conséquent d'une aire très largement supérieure au seuil de 2'500 m² retenu par le PDCn4 (et la fiche d'application de la DGTL), au-delà duquel les espaces vides situés au milieu du bâti doivent être affectés en zone agricole. Le PDCn4 précise que l'affectation de telles surfaces libres de plus de 2'500 m² en toute autre zone que de la zone agricole doit être justifiée. Sur ce point, on ne distingue précisément pas comment il serait possible de justifier ici le maintien des cinq parcelles en cause en zone à bâtir (cf. consid. 3b à 3c infra).

b) En particulier, les recourants relèvent en vain que les parcelles sont équipées. A teneur du Registre foncier, les parcelles sont fonds dominants d'une servitude de canalisations constituée le 26 juillet 2016 (006-2016/004555). Il découle toutefois du texte du contrat de servitude que le plan de canalisations est provisoire, un plan conforme à l'exécution devant être transmis au Registre foncier en temps voulu. Or, rien n'indique que ces canalisations aient été réalisées. De même, les parcelles bénéficient certes de servitudes de passage à pied et pour tous véhicules constituées le 12 octobre 2007 (011-2007/000661) et le 26 juillet 2016 (006-2016/004552), mais il ne semble pas que ces servitudes de passages aient été entièrement aménagées. Au contraire, l'extrait d'image aérienne figurant dans le mémoire de recours montre que le chemin du Clos n'a pas été exécuté au-delà des villas déjà érigées sur les parcelles 476 à 479. Quoi qu'il en soit, l'existence ou l'absence d'équipement ne constitue que l'un des critères devant guider le choix des parcelles à soustraire de la zone à bâtir. En l'occurrence, ce qui est déterminant est que les parcelles sont entièrement libres de constructions.

c) aa) Les recourants se prévalent de la règle posée à l'art. 1^{er} al. 2^{let. a} bis LAT, selon laquelle il y a lieu d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. Ils soutiennent que l'arrêt TF 1C_290/2020 du 9 février 2021 (consid. 3.1) aurait souligné que la méthode retenue dans la planification directrice vaudoise, fondée sur des plafonds de population à un horizon donné, entraînerait, selon l'ARE (Office du

développement territorial), des incitations négatives à la densification vers l'intérieur. De l'avis des recourants, la décision attaquée déboucherait ainsi sur un résultat incohérent. Dans le même ordre d'idée, se référant à l'arrêt TF 1C_244/2017 du 17 avril 2018, les recourants estiment que le taux de croissance fixé dans le PDCn ne constituerait pas nécessairement une limite. Son éventuel dépassement pourrait le cas échéant témoigner d'une éventuelle insuffisance des prévisions des besoins en terrains constructibles à 15 ans et ne conduirait pas sans autre à l'exclusion des parcelles en cause de la zone à bâtir. bb) Cette argumentation n'est d'aucun secours aux recourants. En effet, dans un arrêt ultérieur (TF 1C_234/2021 du 15 septembre 2022 consid. 4.4, qui se réfère à l'arrêt TF 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 2.1 et 2.2), le Tribunal fédéral a notamment retenu qu'il n'y avait pas lieu de revenir sur la méthode de dimensionnement de la zone à bâtir appliquée par les autorités cantonales. Pour le surplus, si l'on peut admettre avec les recourants que le taux de croissance ne constitue pas dans tous les cas une limite (TF 1C_244/2017 du 17 avril 2018 consid. 2.2.1), un tel élément n'a aucune portée décisive en l'espèce. En effet, d'une part, la commune dispose d'un potentiel de croissance admissible de 69 habitants, alors que sa capacité d'accueil est de 743 habitants; sa surcapacité est dès lors colossale (cf. let. C et consid. 3a supra). D'autre part, selon la dernière version du bilan des réserves issu du guichet du dimensionnement correspondant au projet approuvé par le département, même en tenant compte du déclassement des parcelles en cause, la commune de Vulliens parvient à diminuer son surdimensionnement de 674 à 173 habitants; autrement dit, un surdimensionnement incompressible, allant bien au-delà du seuil maximum de 69 habitants, a déjà été admis. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'étendre encore massivement cet excédent en laissant en zone à bâtir une vaste surface se prêtant manifestement au déclassement. d) En définitive, le choix des autorités intimées de déclasser les parcelles en cause résulte d'une pesée d'intérêts respectant les principes applicables au redimensionnement de la zone à bâtir, étant rappelé que le choix des parcelles concernées relève dans une large mesure du pouvoir d'appréciation des autorités locales en charge de la planification.

E. 4

Il reste à examiner si les décisions attaquées portent atteinte au principe d'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.), comme le soutiennent les recourants. a) Une décision viole le droit à l'égalité de traitement ancré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 147 V 312 consid. 6.3.2; 144 I 113 consid. 5.1.1). L'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation et leur réglementation. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 142 I 162 consid. 3.7.2; 121 I 245 consid. 6e/bb; TF 1C_129/2022 du 18 avril 2023 consid. 4.2). Est arbitraire une décision qui se révèle insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, ou qui a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain (ATF 148 II 465 consid. 8.1 et la jurisprudence citée). b) Les recourants affirment que d'autres parcelles, pratiquement toutes décentrées en comparaison des parcelles litigieuses et n'ayant pas fait l'objet de frais d'équipement aussi importants que les parcelles

précitées, auraient pu être dézonées, partiellement dézonées ou partiellement converties en zone de verdure sans impact important pour leurs propriétaires. Ils mentionnent en particulier les parcelles 1, 2, 17, 59 et 506, qui supportent des bâtiments agricoles et qui auraient dû être colloquées en zone agricole; la parcelle 70, située en dehors du territoire urbanisé et contenant des bâtiments agricoles, qui devrait être colloquée en zone agricole; les parcelles 21, 34, 43, en partie 55, 413, 415, 441 et 522 qui contiennent des espaces libres de constructions et utilisés comme jardins, qui pourraient être colloqués en zone de verdure. Enfin, les recourants relèvent que des périmètres constructibles ou à tous le moins des possibilités d'augmenter des surfaces de plancher habitables seraient présents dans les plans partiels d'affectation relatifs aux hameaux, alors que ces secteurs ont été expressément exclus de la révision du PACom. c) La lecture du projet de PACom révèle que parmi les parcelles citées, une portion de la parcelle 1 passe de la zone de village à la zone agricole. Dans le même registre, les parcelles 70 et 55 voient leur surface constructible restreinte aux abords immédiats de leurs bâtiments. Les secteurs en zone agricole des parcelles 17, 21, 59 et 506 sont maintenus. Pour le surplus, il n'y a pas lieu de reprocher aux autorités intimées d'avoir exclu du PACom les hameaux de La Perrile-Clos de Plan, Sepey et Bressonnaz-Dessus régis par un plan partiel d'affectation. Les zones hameaux constitue des zones spéciales au sens de la législation fédérale (art. 18 LAT, 33 OAT) et cantonale (art. 32 LATC). Selon la mesure C22 du PDCn4 quater, le canton et les communes valorisent de telles petites entités urbanisées sise hors de la zone à bâtir; dans les régions peu denses, il s'agit donc de maintenir les structures existantes pour l'habitat, le petit commerce, l'artisanat et le commerce local, en optimisant l'utilisation des volumes bâtis vacants. Or, c'est précisément ce que permet le plan partiel d'affectation, en autorisant des transformations dans les volumes bâtis existants des hameaux en cause, voire des démolitions et reconstructions dans des gabarits définis, à l'exclusion de constructions entièrement nouvelles à des fins d'habitation. Enfin, contrairement aux parcelles des recourants, les biens-fonds des hameaux sont bâtis. Le déclassement des parcelles litigieuses des recourants ne consacre donc pas une inégalité de traitement.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité, ce qui entraîne la confirmation des décisions attaquées. Un émolument judiciaire sera mis à la charge des recourants, qui succombent (art. 49 LPA-VD; art. 4 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). Ceux-ci verseront également une indemnité à titre de dépens en faveur de la Commune de Vulliens, qui a procédé avec l'assistance d'un avocat (art. 55 LPA-VD; art. 10 et 11 TFJDA).

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