

# VD\_OMNI AC.2013.0413 vom 2. Februar 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-02-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2013.0413](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0413)

FR: VD\_OMNI AC.2013.0413 du 2 février 2016

IT: VD\_OMNI AC.2013.0413 del 2 febbraio 2016

## Regeste

BANSE/Conseil communal d'Ollon, Département de l'intérieur | Plan partiel d'affectation (PPA) qui prévoit que l'essentiel d'un secteur serait déclassé en zone agricole et que seules une quarantaine de parcelles resteraient colloquées en zone constructible. Le tribunal constate que la commune est fondée à réduire sa zone à bâtir qui est manifestement surdimensionnée: la surface de celle-ci est 14,8 fois plus grande que ce qu'elle devrait être en application du Plan directeur cantonal (PDCn). Par ailleurs, c'est sur la base de critères objectifs que la commune a effectué la délimitation entre les parcelles qui seront déclassées en zone agricole et celles qui resteront constructibles: celles-ci, à part quelques exceptions, sont toutes des parcelles "largement bâties", et, dès lors qu'elles sont regroupées dans un secteur circonscrit en amont et en aval de la route d'accès, elles constituent un ensemble bâti compact cohérent. La parcelle de la recourante est, elle, sise en limite du groupe de parcelles que le plan prévoit de colloquer en zone d'habitation. De plus, de par sa taille relativement importante et de par l'aire forestière conséquente qu'elle comporte, elle se distingue nettement des parcelles déjà largement bâties qui seront colloquées en zone constructible, lesquelles sont de taille moyenne. Enfin, la construction qui y est en cours est trop éloignée de la zone à bâtir pour qu'on puisse considérer qu'elle en fait partie.

## Erwägungen

### E. 1

Selon l'art. 75 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), les cantons doivent établir des plans d'aménagement en vue d'assurer une utilisation judicieuse et mesurée du sol ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire. Les buts sont exposés à l'art. 1<sup>er</sup> LAT, qui, dans sa teneur jusqu'au 30 avril 2014 applicable en l'espèce (la décision du Département de l'intérieur d'approuver préalablement le PPA "Les Ecovets" datant du 26 août 2013), prévoit que la Confédération, les cantons et les communes doivent veiller à assurer une utilisation mesurée du sol et qu'ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays; dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie (al. 1<sup>er</sup>). Ils soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris aux fins, notamment, de créer et maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques (al.

### E. 1.3

p. 268; 119 Ia 362 consid. 4a p. 367; Tschannen, op. cit., N.15-24 ad art. 9 LAT; Waldmann/Hänni, op. cit., N. 7-14 ad art. 9 LAT). Le plan directeur cantonal n'a pas pour seul effet de décrire un état existant; il a aussi pour fonction d'impulser et de diriger les

procédures de planification ultérieures. Selon l'art. 11 LAT, les plans directeurs cantonaux sont soumis au Conseil fédéral (al. 1), dont l'approbation leur confère force obligatoire pour les autorités de la Confédération et des cantons voisins (al. 2). b) Aux termes de l'art. 25 LATC, les plans directeurs ont pour but d'assurer un aménagement continu et cohérent du territoire (al. 1); ils fixent dans les grandes lignes les objectifs à atteindre, compte tenu du développement souhaité et des besoins individuels et collectifs (al. 2); ils indiquent la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur le territoire (al. 3); ils fixent le programme des priorités et les mesures à prendre pour son exécution (al. 4). Le plan directeur cantonal détermine les objectifs généraux d'aménagement d'intérêt cantonal en vue d'utiliser rationnellement le sol, de répartir judicieusement les activités et de sauvegarder la nature et le paysage (art. 33 LATC). Adopté par le Grand Conseil (art. 8 LATC), le plan directeur cantonal est soumis à l'approbation du Conseil fédéral (art. 29 LATC). Selon l'art. 31 LATC, le plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral lie toutes les autorités (al. 1); les autres plans directeurs approuvés par le Conseil d'Etat sont des plans d'intention servant de référence et d'instrument de travail pour les autorités cantonales et communales (al. 2). Quant aux plans d'affectation, ils règlent l'affectation, la mesure de l'utilisation et les conditions de construction dans les diverses zones qu'ils définissent; ils sont élaborés sur la base des plans directeurs (art. 43 al. 1 LATC). c) Le Plan directeur cantonal (PDCn), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2008, a fait l'objet de diverses mises à jour. Le Conseil d'Etat a notamment adopté une deuxième adaptation du PDCn, entrée en vigueur le 15 juin 2012 (une adaptation ponctuelle 2bis est encore entrée en vigueur le 15 juin 2013). L'un des objectifs principaux du PDCn est – avant même la modification dont la LAT a fait l'objet dès le 1<sup>er</sup> mai 2014 - de remédier au problème de l'étalement urbain, contraire au développement durable, par le biais du développement judicieux des centres, qui passe notamment par la densification des zones à bâtir (PDCn 2012; Stratégie A, Ligne d'action A1, p. 47 à 49). d) La mesure A12 "Zones à bâtir manifestement surdimensionnées" (PDCn 2012, p. 54) prévoit ce qui suit: "Le Canton incite les communes dont les réserves dépassent au moins deux fois les besoins pour les 15 années suivant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal à réviser leur Plan général d'affectation (PGA). La définition des besoins se fait au sens des alinéas 2 et

## **E. 2**

L'art. 15 LAT (dans sa teneur jusqu'au 30 avril 2014 applicable en l'espèce) dispose ce qui suit: "Art. 15 Zones à bâtir Les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui: a. sont déjà largement bâtis, ou b. seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps." Une zone à bâtir est surdimensionnée lorsque sa surface excède ce qui est probablement nécessaire à la construction dans les quinze années à venir, au sens de l'art. 15 let. b LAT (ATF 103 Ia 252, consid. 2b, JdT 1979 I 280). Tel est le cas lorsque les réserves existantes permettraient de tripler voire de quintupler l'effectif de la population locale (ATF 119 Ib consid. 3a, JdT 1995 I 399; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, p. 153). Il convient de préciser que l'art. 15 al. 2 LAT, dans sa nouvelle teneur applicable depuis le 1<sup>er</sup> mai 2014, est libellé comme suit: "Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites."

## **E. 3**

par le déclassement des terrains: ■ non équipés; ■ non construits depuis plus de 15 ans; ■ qui ne font pas l'objet d'un projet à court terme; ■ situés loin des dessertes en transports publics; ■ situés loin des centres bâtis. Il est renoncé à un redimensionnement lorsque

celui-ci est de faible importance et entraînerait des frais disproportionnés pour la commune. L'optimisation des réserves s'effectue par la procédure habituelle de révision du plan général d'affectation par les communes. Les communes disposent de dix ans pour mener cette procédure, sauf celles qui ont révisé leur plan général d'affectation sur la base des Lignes directrices 2002, qui disposent d'un délai de 15 ans." Les alinéas 2 et 3 de la mesure A11 "Légalisation des zones à bâtir" (PDCn 2012, p. 51) prévoient ce qui suit: "Les communes effectuent l'analyse des besoins et des demandes réelles en zones à bâtir pour les 15 prochaines années. Cette analyse est fondée sur une évaluation multicritères. Le Canton recommande un ensemble non exhaustif de critères à l'attention des communes. Sur la base de cette analyse, les communes définissent les objectifs d'accueil de nouveaux habitants. Le Canton vérifie qu'en dehors des centres, le taux de croissance estimé par la commune pour les 15 années suivant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal ne dépasse pas le taux cantonal des 15 années précédant son entrée en vigueur." Selon le "Guide d'application des mesures A11 et A12" (p. 10-11), validé par le Conseil d'Etat le 26 janvier 2011, la mesure A11 prescrit le réexamen par les communes de leur zone à bâtir pour vérifier si elles sont conformes au PDCn. D'ici au 31 juillet 2018, chaque commune devra notamment vérifier que sa capacité de développement est à la mesure de ses besoins (croissance démographique) programmée d'ici 2023 ou, sinon, adapter sa zone à bâtir (par extension ou réduction) (AC.2012.0093 du 11 mars 2013 consid. 1d). La mesure A12, quant à elle, incite les communes à réviser leur plan général d'affectation (PGA) si les capacités d'accueil dépassent le double des besoins pour les quinze années suivant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal, soit à l'horizon 2023 (Guide d'application des mesures A11 et A12, p. 20).

#### **E. 4**

a) En l'espèce, il ressort du formulaire de synthèse intitulé "F3 Bilan du dimensionnement de la zone à bâtir" établi le 25 novembre 2011 par le Service du développement territorial - qui constitue la première estimation établie par celui-ci en application de la mesure A11 du PDCn - que, sur la commune d'Ollon, la zone à bâtir hors du périmètre de centre est manifestement surdimensionnée en regard des besoins dans les quinze ans à venir: alors que la surface de zones à bâtir pourrait accueillir 6'536 habitants, les besoins sont de seulement 441 habitants (soit 15% de la population résidant hors centre au 31 décembre 2008 [2'939 habitants]). La surface de zones à bâtir est 14,8 (6'536 : 441) fois supérieure à ce qu'elle devrait être conformément au PDCn. On relève en outre que, conformément à la mesure A11 du PDCn, cette surface de zones à bâtir estimée par le Service du développement territorial ne comprend pas les parcelles présentant un potentiel à bâtir sises dans le périmètre de centre et que, si tel était le cas (ce qui devrait du reste se faire sous l'égide de l'art. 15 LAT dans sa teneur depuis le 1<sup>er</sup> mai 2014), le facteur de surdimensionnement serait encore plus élevé puisque les terrains qui ne sont que partiellement bâtis ou sont non bâtis sont nombreux dans le périmètre de centre, comme cela ressort du document intitulé "Estimation des réserves en zone à bâtir à vocation d'habitation et mixte" également établi par le Service du développement territorial (cf. ci-dessous). La Commune d'Ollon est dès lors fondée à réduire sa zone à bâtir, ce que la recourante ne conteste du reste pas. b) Figure effectivement également dans le dossier un document intitulé "Estimation des réserves en zone à bâtir à vocation d'habitation et mixte" établi le 25 novembre 2011 par le Service du développement territorial, qui consiste en des cartes de chaque portion du territoire de la commune d'Ollon sur lesquelles les parcelles sont classées en trois catégories: "non bâties", "largement bâties" ou "partiellement bâties" (ces dernières étant des parcelles bâties sur

lesquelles ont néanmoins été déterminées des "réserves" au sens de la mesure A12 du PDCn). Le PPA "Les Ecovets" a établi la délimitation entre les parcelles qui restent en zone à bâtir et les parcelles qui sont déclassées en zone agricole en reprenant quasi (cf. les exceptions ci-dessous) la distinction qui ressort de ce document du Service du développement territorial entre les parcelles "largement bâties" (qui restent en zone à bâtir) et celles "partiellement bâties" et "non bâties" (qui sont déclassées en zone agricole). Il s'agit du reste de la même délimitation que celle établie lors de la délimitation de la zone réservée, qui l'avait été sur la base, notamment, du caractère peu bâti ou pas bâti du terrain, comme l'explique le Service du développement territorial dans sa réponse (cf. lettre J de la partie "Faits", considérant 3.7 de la réponse du Service du développement territorial). Les seules exceptions sont quelques parcelles qui sont non bâties ou partiellement bâties mais qui, dès lors qu'elles sont géographiquement "prises" dans la zone compacte constituée par les parcelles largement bâties, sont néanmoins colloquées en zone à bâtir par le plan. Au surplus, les parcelles colloquées en zone à bâtir par le plan, dès lors qu'elles sont toutes de surface moyenne, qu'elles comportent toutes (mises à part les quelques exceptions précitées) un chalet et qu'elles sont regroupées dans un secteur circonscrit en amont et en aval de la route des Ecovets, constituent un ensemble bâti compact cohérent. Il ressort de ce qui précède que la Commune a effectué la délimitation sur la base de critères objectifs et que celle-ci n'apparaît pas entachée d'arbitraire.

## **E. 5**

La recourante invoque son intérêt à ce que sa parcelle soit maintenue en zone à bâtir pour éviter que les constructions qu'elle va édifier en vertu du permis de construire du 18 décembre 2012 ne soient d'emblée non réglementaires alors que sa parcelle est entièrement équipée et entourée de parcelles déjà construites ou constructibles. Selon elle, la collocation de sa parcelle en zone agricole (comme le prévoit le PPA "Les Ecovets") aurait pour conséquence de créer un petit espace non constructible, mais pourtant construit, au milieu d'une zone à bâtir. La parcelle 2036 de la recourante est en effet sise en limite du groupe de parcelles sises en aval de la route des Ecovets, qui comportent toutes (mises à part quelques-unes, qui, comme relevé ci-dessus, sont "prises" dans le tissu de parcelles entièrement bâties) un chalet, et que le PPA "Les Ecovets" prévoit de colloquer en zone d'habitation. Toutefois, contrairement à ce qu'allègue la recourante, seuls une partie du côté nord-est et le côté nord-ouest de sa parcelle sont longés par des parcelles construites qui seront colloquées en zone d'habitation. Au sud ainsi qu'à l'est, la parcelle 2036 est en effet bordée par des parcelles non bâties destinées à être colloquées en zone agricole. De surcroît, la parcelle de la recourante, de par sa taille relativement importante (13'236 m<sup>2</sup>) et de par l'aire forestière conséquente (2'154 m<sup>2</sup>) qu'elle comporte, se distingue nettement des parcelles déjà largement bâties qui seront colloquées en zone constructible, lesquelles sont de taille moyenne. Enfin, la construction qui y est en cours est trop éloignée de la zone à bâtir pour qu'on puisse considérer qu'elle en fait partie: comme le tribunal a pu le constater lors de l'inspection locale, les constructions existantes sises sur les parcelles qui seront colloquées en zone constructible sont rassemblées au sommet d'un épaulement, tandis que l'entier de la parcelle de la recourante se trouve dans la pente sise en-dessous; la nouvelle construction qui y est en cours se trouve par conséquent à l'écart de la zone bâtie. Quant au fait qu'il y ait déjà sur la parcelle de la recourante une construction existante (qui sera remplacée prochainement), il ne justifie pas de colloquer toute la parcelle en zone constructible. Cet argument, mal fondé, doit être rejeté.

## **E. 6**

La recourante expose que le bâtiment qu'elle implantera sur sa parcelle consistera en un lieu de détente pour des enfants à handicap léger et/ou des personnes âgées à mobilité réduite, lequel s'inscrira parfaitement dans le cadre de "tourisme doux" que les autorités communales entendent développer dans la région (et dans le but duquel trois parcelles seront colloquées en zone d'activités touristiques par le plan). Or, la parcelle de la recourante est éloignée des trois parcelles que la plan prévoit de colloquer en zone d'activités touristiques (sises entre la route des Ecovets et le restaurant "Les Ecovets"). On ne voit au demeurant pas en quoi le fait que la recourante destine la construction qu'elle érige sur sa parcelle à certaines activités constitue un argument pour que celle-ci soit colloquée en zone touristique. Cet argument, mal fondé, doit être rejeté.

## **E. 7**

La recourante fait grief aux autorités intimées de n'avoir pas procédé à une confrontation des intérêts en présence et à leur pesée, et de n'avoir pas indiqué quel intérêt prépondérant d'ordre public l'emporterait sur son intérêt à conserver une parcelle constructible. Il apparaît toutefois que l'autorité a procédé à une telle pesée des intérêts (comme cela ressort de la réponse du Service du développement territorial), et que l'intérêt public à réduire le surdimensionnement en zones à bâtir que présente la commune d'Ollon l'emporte sur l'intérêt privé de la recourante à conserver en zone constructible sa parcelle alors que celle-ci répond aux critères objectifs appliqués par la Commune d'Ollon pour la classer en zone agricole. Ce grief doit être rejeté.

## **E. 8**

Il résulte de ce qui précède que c'est à juste titre que le conseil communal et le Département de l'intérieur ont refusé de colloquer la parcelle 2036 de la recourante en zone d'habitation de très faible densité, et qu'ils ont maintenu la collocation de celle-ci en zone agricole, telle que prévue par le PPA "Les Ecovets". Vu ce qui précède, le recours est rejeté aux frais de la recourante, qui doit des dépens à la Commune d'Ollon.