

# VD\_OMNI AC.2018.0058 vom 15. November 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-11-15, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2018.0058](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2018.0058)

FR: VD\_OMNI AC.2018.0058 du 15 novembre 2019

IT: VD\_OMNI AC.2018.0058 del 15 novembre 2019

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Département du territoire et de l'environnement (DTE), Conseil communal de Gryon | Recours d'une propriétaire contre l'exclusion partielle de ses parcelles de la zone à bâtir surdimensionnée, opérée dans le cadre de la première étape de la révision du plan d'affectation communal. C'est sans violer son droit d'être entendue que l'autorité intimée n'a pas organisé de conciliation, la recourante ne l'ayant pas sollicitée (consid. 3). Le caractère objectif des critères arrêtés pour déterminer les parcelles et secteurs à traiter prioritairement lors du redimensionnement n'est pas contesté. Ces critères ne doivent pas nécessairement être remplis cumulativement pour justifier l'exclusion d'un terrain de la zone constructible; ils permettent à l'autorité planificatrice d'apprécier globalement la situation du terrain en cause pour décider son maintien ou son exclusion de la zone à bâtir. En l'espèce, les surfaces litigieuses sont situées en marge de l'urbanisation, éloignées des réseaux de transports individuel et publics, à proximité immédiate d'entités paysagères majeures. Même équipées et se prêtant mal à un usage agricole, les autorités intimées pouvaient à bon droit exclure ces surfaces de la zone à bâtir (consid. 4 à 6). Pas d'inégalité de traitement dès lors que la situation des parcelles de la recourante n'est pas comparable à celle d'autres parcelles sises sur la commune, ce principe n'ayant du reste qu'une portée limitée en matière de planification (consid. 7). La jurisprudence selon laquelle l'art. 15 al. 2 LAT ne contient pas d'interdiction de construire immédiatement applicable et ne remet a priori pas en cause le droit des propriétaires d'obtenir un permis conformément au droit en vigueur n'est pas applicable, puisque le litige porte sur le bien-fondé d'une planification et non d'une autorisation de construire (consid. 8). Pas de violation du principe de la bonne foi, la recourante n'ayant pas reçu d'assurances de l'autorité au sujet de la constructibilité de ses parcelles (consid. 9). Rejet du recours.

## Erwägungen

### E. 1

Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile et respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD.

### E. 2

a) D'emblée, il convient de statuer sur les requêtes d'audition de témoins formulées par la recourante. b) Le droit d'être entendu tel que garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) comprend le droit pour chaque intéressé de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer

sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 137 II 266 consid. 3.2 et 137 IV 33 consid. 9.2). Le droit de faire administrer les preuves suppose notamment que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. Il ne comprend en revanche pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 134 I 140 consid. 5.3 et 130 II 425 consid. 2.1). L'autorité peut donc mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves proposées, elle a acquis la certitude qu'elles ne pourraient pas l'amener à modifier sa décision (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1; 136 I 229 consid. 5.3 et 134 I 140 consid. 5.3 et réf. cit.). Devant la cour de céans, la procédure est en principe écrite (art. 27 LPA-VD). Aux termes de l'art. 34 LPA-VD, les parties participent à l'administration des preuves (al. 1) et peuvent notamment présenter des offres de preuve (al. 2 let. d) – telles que leur audition ( cf . art. 29 al. 1 let. a LPA-VD) ou encore des témoignages ( cf . art. 29 al. 1 let. f LPA-VD). L'autorité n'est toutefois pas liée par les offres de preuve formulées par les parties (art. 28 al. 2 LPA-VD; cf . ég. art. 34 al. 3 LPA-VD) Il lui incombe d'examiner les allégués de fait et de droit et d'administrer les preuves requises, si ces moyens n'apparaissent pas d'emblée dénués de pertinence (art. 34 al. 3 LPA-VD). c) En l'espèce, la recourante a requis l'audition de F.\_\_\_\_\_, architecte, afin de démontrer la réalité des démarches qu'elle a entreprises pour valoriser les parcelles litigieuses suite à l'arrêt rendu en 2011 par la CDAP. Cela étant, il ressort d'ores et déjà des pièces produites par ses soins, soit en particulier des factures et extraits du compte annexés à ses déterminations spontanées versées à la procédure lors de l'inspection locale, que diverses démarches ont été effectuées postérieurement à l'arrêt précité, notamment par son architecte. Partant, la cour ne discerne pas quels éléments supplémentaires l'audition de l'architecte précité pourrait apporter à ce sujet dans la mesure où les pièces produites révèlent qu'il a effectué un certain travail, ce qui a été expressément retenu ci-dessus. Pour le surplus, il peut être statué sur le recours sans qu'il ne soit nécessaire d'établir précisément ou de manière exhaustive les démarches de l'architecte ( cf . consid. 6c ci-dessous). Partant, il n'y a pas lieu d'entendre le témoin F.\_\_\_\_\_. d) La recourante a également sollicité l'audition des municipaux G.\_\_\_\_\_ et H.\_\_\_\_\_, afin de démontrer que E.\_\_\_\_\_ aurait, en sa qualité de représentant de la recourante, sollicité oralement une séance de conciliation à l'occasion d'un entretien avec ces derniers, soit le 31 juillet 2015 selon le mémoire ampliatif, respectivement au mois d'août 2015 selon le courrier d'A.\_\_\_\_\_ du 27 février 2017. Or, le fait que tendraient à prouver ces auditions est indifférent à l'issue du litige. A la supposer établie, la demande orale de conciliation de 2015 ne l'aurait en effet pas été conformément à l'art. 58 aLATC ( cf . consid. 3 ci-dessous), de sorte qu'il peut être statué sur le grief y relatif sans entendre les témoins précités, étant pour le surplus rappelé qu'G.\_\_\_\_\_ représentait l'autorité intimée lors de l'inspection locale. e) Sur la base d'une appréciation anticipée des preuves, la cour s'estime par conséquent suffisamment renseignée pour trancher le litige en connaissance de cause. Elle considère que les mesures d'instruction requises ne seraient d'aucune utilité et ne l'amèneraient pas à modifier sa décision. Partant, c'est sans violer le droit d'être entendue de la recourante qu'il n'y sera pas donné suite.

### **E. 3**

a) Sous l'angle formel, la recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue. Dans son mémoire de recours, elle allègue avoir sollicité une séance de conciliation " tant dans l'opposition formulée le 28 juillet 2016, qui demandait à la Municipalité d'entreprendre

toutes les mesures nécessaires en vue de maintenir la constructibilité des parcelles concernées [...] que dans les discussions orales qui ont eu lieu directement entre le mandataire d'A. \_\_\_\_\_ [...] et la Municipalité de Gryon [...]". Aucune suite n'aurait cependant été donnée à sa requête. Dans sa réponse, la municipalité a pour sa part contesté l'existence d'une demande de conciliation dans l'opposition du 28 juillet 2016, ce qui a conduit la recourante à exposer, dans son mémoire ampliatif, que l'art. 58 aLATC ne fixait aucune modalité quant à la forme que devait revêtir une telle requête. Partant, la demande orale formulée en ce sens à l'occasion d'une entrevue à Gryon le 31 juillet 2015 – selon le mémoire de recours – ou au mois d'août 2015 – selon le courrier du 27 février 2017 – aurait été parfaitement valable. Eu égard à la nature formelle du droit d'être entendu, sa violation justifierait l'annulation pure et simple des décisions entreprises et le renvoi de la cause aux autorités intimées.

b) De jurisprudence constante et sauf exceptions non remplies en l'espèce, la légalité d'un acte administratif, y compris une autorisation de construire ou un plan d'affectation, doit en principe être examinée en fonction du droit en vigueur au moment de son prononcé ( cf . ATF 139 II 243 consid. 11.1 et arrêt AC.2018.0105 du 30 août 2019 consid. 3a). L'art. 58 al. 1 aLATC, en vigueur à l'époque de la décision du 31 octobre 2016 entreprise, prévoit notamment qu'après la fin de l'enquête publique, les opposants, s'ils le demandent, sont entendus par la municipalité ou une délégation de celle-ci lors d'une séance de conciliation. La conciliation, lorsqu'elle est requise, revêt une importance particulière et les décisions prises en violation de l'art. 58 aLATC consacrent une atteinte au droit d'être entendu qui n'est pas susceptible d'être réparée au stade de la procédure de recours devant la cour de céans (arrêt AC.2018.0082 du 19 septembre 2018 consid. 3 et les références citées).

c) En l'occurrence, l'argumentation de la recourante ne résiste pas à l'examen.

aa) On cherche en vain, dans l'opposition du 28 juillet 2016, une quelconque requête tendant à la convocation d'une séance de conciliation. Le simple fait de " rappeler les différents entretiens qui ont eu lieu avec les responsables municipaux ", d'inviter la municipalité à " prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'étudier la possibilité de maintenir en total [ité] ou partiellement la constructibilité des parcelles concernées " ou encore de se déclarer à la disposition de l'autorité " cas échéant " n'est à l'évidence pas assimilable à une demande de conciliation, contrairement à ce qu'a soutenu la recourante dans un premier temps. Cette appréciation, déjà portée par la municipalité dans son mémoire de réponse, n'est pas sérieusement contestée par l'intéressée. Elle est de plus attestée par le courrier de la recourante du 27 janvier 2017, dans lequel elle s'est enquis de l'état de la procédure et a " porté à la connaissance " de la municipalité – et non pas réitéré – le " souhait " de son représentant, E. \_\_\_\_\_, d'être entendu par la municipalité en relation avec l'opposition précitée.

bb) Quant au courrier du 27 janvier 2017, il ne constitue pas non plus une demande de conciliation formelle au sens de l'art. 58 aLATC. La formulation de l'art. 58 al. 1 aLATC, qui prévoit que "[a] près la fin de l'enquête publique, les opposants, s'ils le demandent, sont entendus [...]", ne précise pas clairement le délai dans lequel une demande de conciliation doit être formulée au sens de cette disposition. La CDAP n'a pour sa part pas tranché cette question, semblant parfois retenir que la conciliation devait être sollicitée durant le délai d'opposition (p. ex. arrêt AC.2010.0161 du 31 octobre 2011 consid. 3c) ou qu'elle pourrait l'être postérieurement à l'enquête publique (p. ex. arrêt AC.2009.0136 du 22 avril 2010 consid. 3d). Quoi qu'il en soit, cette question souffre de demeurer indécise. Dûment assistée, le fait pour la recourante d'informer la municipalité que son représentant souhaitait être entendu près de six mois après la fin du délai de mise à l'enquête, soit par courrier du 27 janvier 2017, s'avère en tout état de cause tardif. En application du principe

de la bonne foi, un opposant ne saurait en effet laisser la procédure suivre son cours durant de longs mois avant de solliciter une séance de conciliation. Cela est d'autant plus vrai que le conseil communal doit statuer sur les réponses motivées aux oppositions non retirées et se prononcer sur l'adoption du plan et du règlement dans un délai de huit mois aux termes de l'art. 58 al. 3 aLATC. Au surplus, on ajoutera encore que dans sa réponse du 7 février 2017, la municipalité a informé la recourante que la décision du conseil communal avait été prise le 31 octobre 2016 et la planification transmise au service compétent en vue de son approbation préalable par le département. Cette information n'a suscité aucune réaction de la recourante, en particulier sous l'angle de la prétendue violation de son droit d'être entendue. cc) Enfin, même à supposer que le représentant de la recourante ait, comme elle l'expose, effectivement sollicité oralement une conciliation à l'été 2015, il suffit de constater que cette demande serait antérieure de près d'une année à la mise à l'enquête de la planification litigieuse qui a eu lieu du 1<sup>er</sup> juillet 2016 au 2 août 2016. Dans la mesure où l'art. 58 al. 1 aLATC prévoit que les " opposants " sont habilités à solliciter une conciliation, le dépôt de la demande de conciliation avant même la mise à l'enquête publique de la planification, c'est-à-dire avant que les intéressés ne revêtent cette qualité, n'est pas admissible. Un tel procédé aurait d'autant moins de sens que l'enquête publique a précisément pour objet de faire connaître aux intéressés le contenu de la planification envisagée. Ce n'est qu'à partir de ce moment qu'ils pourront décider, en connaissance de cause, de consentir ou de s'opposer à la planification et requérir, cas échéant, une séance de conciliation. C'est le lieu de relever que le fait pour la recourante de soutenir qu'elle souhaitait déjà être entendue par la municipalité en 2015 au sujet de la planification future rend d'autant moins excusable son omission de requérir expressément une séance de conciliation dans le cadre de son opposition du 28 juillet 2016. d) Il résulte de ce qui précède que c'est sans violer le droit d'être entendue de la recourante que la municipalité n'a pas organisé de séance de conciliation au sens de l'art. 58 al. 1 aLATC, dès lors qu'elle n'a pas été formellement sollicitée par l'intéressée.

#### **E. 4**

a) Sur le fond, le présent litige porte sur la modification d'une planification communale en vue du redimensionnement de la zone à bâtir et son approbation par l'autorité cantonale compétente. Il convient par conséquent de rappeler l'étendue et les limites de la liberté d'appréciation des autorités intimées et du pouvoir d'examen de la cour de céans avant d'examiner en détail les griefs de la recourante. b) Selon la jurisprudence, le pouvoir de cognition de la cour de céans est en principe limité au contrôle de la légalité, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 98 LPA-VD). En matière de planification, il s'étend cependant à l'examen de l'opportunité du projet litigieux ( cf . art. 33 al. 3 let. b LAT et art. 43 al. 2 aLATC; arrêts AC.2018.0067 du 27 novembre 2018 consid. 3; AC.2016.0238 du 15 octobre 2018 consid. 4a; AC.2017.0386 du 27 septembre 2018 consid. 3). Cela ne signifie pas pour autant que l'autorité cantonale investie du contrôle de l'opportunité agisse comme autorité supérieure de planification ou de surveillance (ATF 131 II 81 consid. 6.6; ég. arrêt précité AC.2018.0067 consid. 3). Elle vérifie que l'autorité qui a adopté le plan n'a pas abusé ou mésusé de son pouvoir d'appréciation. Elle s'impose une certaine retenue, s'agissant des circonstances locales ou des questions de pure appréciation ( cf . art. 2 al. 3 LAT; ATF 131 II 81 consid. 6.6). Ainsi, une mesure de planification doit être maintenue lorsqu'elle se révèle appropriée à la situation de fait; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution, même tout aussi appropriée (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa; arrêts TF 1C\_98/2018 précité consid. 4.1;

TF 1C\_528/2016 du 20 décembre 2017 consid. 6.1 et arrêts précités AC.2016.0238 consid. 4a et AC.2017.0386 consid. 3). En revanche, selon la jurisprudence fédérale, la prise en considération d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (ATF 131 II 81 consid. 7.2.1 et 127 II 238 consid. 3b/aa; arrêt précité TF 1C\_528/2016 consid. 6.1; arrêt AC.2017.0272 du 20 juin 2018 consid. 2a et les références citées).

## **E. 5**

a) Dans un premier grief, la recourante expose que le choix d'exclure partiellement les parcelles n os 1492 et 2516 de la zone à bâtir consacrerait une " disproportion manifeste " et procéderait d'un abus du pouvoir d'appréciation des autorités intimées. Equipées, situées à proximité d'autres bâtiments existants, ses parcelles ne se prêteraient pas à un usage agricole et n'auraient, pour ces différents motifs, pas dû être exclues de la zone à bâtir. Leur exclusion se justifierait d'autant moins que la recourante aurait, depuis l'arrêt de la CDAP de 2011, procédé à des démarches conséquentes en vue de la construction des parcelles litigieuses: levé de lisière, études financières et architecturales, consultation d'un avocat spécialisé en droit de la construction, etc . Enfin, les obligations d'entretien du bas-marais partiellement situé sur sa propriété seraient financièrement inconcevables sans une valorisation des parcelles en question. Les autorités intimées considèrent en revanche que des critères objectifs et conformes au droit supérieur, singulièrement aux mesures A11 et B12 du PDCn, auraient été arrêtés afin de circonscrire les secteurs à traiter dans le cadre de la première étape du redimensionnement de la zone à bâtir. Ils auraient garanti une approche globale de la réduction de la zone à bâtir sur l'ensemble du territoire en commençant par les secteurs situés hors du territoire urbanisé. Or, les biens-fonds de la recourante rempliraient clairement ces critères, de sorte qu'ils devaient être immédiatement exclus de la zone à bâtir. Le SDT souligne que le secteur des Verneys n'aurait en réalité pas dû être maintenu en zone à bâtir suite à l'entrée en vigueur de la LAT en 1980, puisqu'il n'aurait jamais rempli les critères légaux justifiant son classement en zone à bâtir et aurait d'emblée été surdimensionné par rapport aux besoins futurs de la commune. Enfin, l'instauration d'une zone à bâtir à cet endroit n'aurait pas non plus respecté l'obligation faite aux cantons de prévoir des zones à protéger comprenant des biotopes, des animaux et des plantes. Toujours selon les autorités intimées, l'exclusion litigieuse serait proportionnée vu le surdimensionnement massif de la zone à bâtir et l'effort conséquent de réduction qui en résulterait. b) En vertu de l' art. 2 al. 3 LAT , les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution ( art. 75 Cst.) et de la loi ( art. 1 et 3 LAT ); elle doit également prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence objectivement justifiable ( art. 3 OAT ) (ATF 129 II 63 consid. 3.1; 121 II 72 consid. 1d; arrêts TF 1C\_98/2018 du 7 mars 2019 consid. 4.1 et TF 1C\_279/2017 du 27 mars 2018 consid. 4.5 et TF 1C\_378/2016 du 4 janvier 2017 consid. 3.2). c) La réduction des zones à bâtir surdimensionnées conformément à l'art. 15 al. 2 LAT relève d'un intérêt public important (ATF 144 II 41 consid. 5.2; arrêts TF 1C\_67/2018 du 4 mars 2019 consid. 2.1 et TF 1C\_77/2018 du 7 janvier 2019 consid. 3.1). Elle contribue à l'objectif poursuivi par la dernière révision de la LAT qui tend à éviter le mitage du territoire (arrêt TF 1C\_341/2015

du 9 décembre 2015 consid. 5.2). Il s'agit toutefois d'une opération particulièrement complexe dans les communes où les réserves de terrain constructible sont disséminées dans tous les secteurs (arrêts AC.2018.0233 du 21 janvier 2019 consid. 2a et AC.2018.0001 du 23 novembre 2018 consid. 1e)aa). Dans ce cadre, 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 (ATF 144 II 41 consid. 5.2 et en dernier lieu arrêt TF 1C\_304/2018 du 18 juin 2019 consid. 3.1). La décision d'exclure la parcelle de la zone à bâtir doit cependant reposer sur des critères objectifs (arrêt TF 1C\_378/2016 précité consid. 3.7). En cas d'adaptation d'un plan, le propriétaire ne peut tirer de la garantie de la propriété un droit acquis au maintien du régime applicable à son bien-fonds (arrêts AC.2017.0406 du 24 avril 2019 consid. 7 et AC.2017.0408 du 24 avril 2019 consid. 6b; Thierry Tanquerel, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Genève 2016, n. 56 ad art. 21 LAT). d) Par ailleurs, lorsqu'une parcelle est exclue d'une zone à bâtir surdimensionnée, le fait qu'elle soit déjà équipée n'est pas un élément pertinent (arrêts TF 1C\_378/2016 du 4 janvier 2017 consid. 3.5 et TF 1C\_54/2015 du 2 novembre 2015 consid. 4.2; arrêt AC.2017.0404 et AC.2017.0405 du 24 avril 2019 consid. 6c). De même, la possibilité d'une exploitation effective à des fins agricoles n'est pas déterminante. Un intérêt général au classement en zone agricole est en effet établi si, d'une part, le classement en zone à bâtir est exclu en vertu de l'art. 15 LAT, et si d'autre part un classement dans la zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT, voire dans une autre zone inconstructible selon l'art. 18 LAT, ne s'impose pas (arrêt TF 1C\_378/2016 du 4 janvier 2017 consid. 3.6). e) En application des mesures A11 et A12 du PDCn-3 un certain nombre de critères ont été arrêtés et détaillés dans la " Vision communale ", ainsi que dans le rapport 47 OAT ( cf . lettres G et H ci-dessus), afin de circonscrire les secteurs à traiter dans le cadre de la première étape du redimensionnement de la zone à bâtir communale. Les critères retenus – dont la pertinence et l'objectivité ne sont pas remises en question par la recourante – s'avèrent au surplus conformes aux critères énoncés dans la mesure A11 du PDCn-4, étant rappelé que les principes posés par le PDCn-4 en matière de délimitation des zones à bâtir sont directement applicables aux procédures pendantes ( cf . arrêt AC.2018.0329 du 2 septembre 2019 consid. 3b). Il ne s'agit à l'évidence pas de critères stricts qui devraient impérativement être remplis de manière cumulative pour délimiter les secteurs concernés par la première étape. Au contraire, ces critères ont pour vocation de " localiser schématiquement " les régions situées hors du périmètre de centre et en marge du territoire urbanisé pour définir les secteurs qui doivent prioritairement être traités dans le processus de redimensionnement de la zone à bâtir. Ce constat ressort au demeurant de l'explicatif des différents critères dans la " Vision communale ", repris dans le rapport 47 OAT. A titre d'exemple, ces documents mentionnent, en lien avec le critère d, que les zones de danger élevé sont pour la plupart situées hors de la zone à bâtir et impactent donc peu les secteurs proposés. En d'autres termes, ce critère n'apparaît pertinent que pour une minorité des terrains concernés par la première étape du redimensionnement. Cela ne signifie cependant pas que tous les secteurs non menacés par des dangers naturels seraient exclus de la première étape du redimensionnement. Il en va de même du critère g, dont le descriptif précise qu'il ne sera utilisé que pour des analyses ponctuelles ou dans les prochaines étapes du redimensionnement. Les diverses formulations utilisées dans les descriptifs des autres critères sont également révélatrices (p. ex. secteurs " majoritairement localisés " [critère b]; secteurs " généralement situés en dehors des périmètres d'influence des arrêts du BVB " [critère c]; secteurs " a priori peu voire pas équipés " [critère f]; etc.). En définitive, c'est

en usant du pouvoir d'appréciation qui leur est reconnu en ce domaine que les autorités planificatrices doivent apprécier les différents critères pour déterminer si un terrain doit, au regard de ses caractéristiques, être ou non exclu prioritairement de la zone à bâtir, soit dans le cadre de la première étape.

## **E. 6**

a) Présentement, les autorités intimées ont considéré que les parcelles n os 1492 et 2516 répondaient aux critères justifiant leur exclusion partielle de la zone à bâtir dans le cadre de la première étape. La recourante ne conteste pas l'existence d'un surdimensionnement de la zone à bâtir, ni les critères retenus pour définir les secteurs à traiter prioritairement. En revanche, elle critique leur application au cas d'espèce et l'appréciation des autorités intimées à cet égard, de sorte qu'il convient de les examiner tour à tour. aa) Concernant le critère a (" Terrains situés en marge de l'urbanisation / présentant des qualités ou appartenant à une entité paysagère à préserver "), il recouvre les secteurs situés en marge de l'urbanisation, la plupart non bâtis voire très peu bâtis, traversés ou attenants à des entités paysagères (forêts ou pâturages) identifiés comme majeures. Selon la fiche technique du SDT de juillet 2017, modifiée en septembre 2018, la délimitation du territoire urbanisé impose de distinguer en premier lieu les noyaux urbanisés largement bâtis (groupement d'au moins 10 habitations distantes de moins de 50 m en principe) des petites zones à bâtir (comprenant moins de 10 habitations permanentes et ne présentant pas ou peu de services ou équipements). En deuxième lieu, il faut procéder à l'identification du territoire urbanisé en retenant, parmi les noyaux urbanisés largement bâtis, celui ou ceux qui forment le centre construit historique. Le territoire urbanisé désigne, dans ce contexte, le milieu bâti qui accueille les services et les équipements et qui bénéficie d'une bonne desserte en transports publics. Enfin, sur la base d'une photographie aérienne, il faut se rapprocher au plus près des constructions et des abords aménagés en se calant sur les éléments physiques (route, configuration du site, pente, lisière forestière, murs, éléments construits, etc.) et sur le foncier. Dans ce cadre, les terrains inaptes à la construction doivent encore être exclus du territoire urbanisé. En l'espèce, bien que Villars-Gryon soit répertorié comme un centre régional par la mesure A11 du PDCn, les parcelles n os 1492 et 2516 sont situées à l'extérieur du périmètre de centre légalisé. Par ailleurs, il ressort clairement de l'examen des pièces au dossier, de la consultation des guichets cartographiques, ainsi que des observations faites lors de l'inspection locale du 10 décembre 2018, que ces biens-fonds ne sont pas situés dans un noyau urbanisé largement bâti malgré la présence, mentionnée à juste titre par la recourante, de deux immeubles de plusieurs appartements et un chalet sur les propriétés voisines. Le secteur n'est que partiellement bâti et particulièrement éloigné du centre du village qui se trouve à plus de 4 km, ce que la recourante a d'ailleurs expressément reconnu lors de l'inspection locale en ces termes: " Les parcelles sont certes excentrées mais il s'agit d'un secteur partiellement bâti et équipé ". Voisin d'une pénétrante forestière à l'est, au nord et à l'ouest, ainsi que du bas-marais des Verneys au sud, le secteur est en outre enclavé à l'intérieur d'entités paysagères majeures selon la " Vision communale " et le rapport 47 OAT, ce qui le fait apparaître d'autant plus isolé du reste du tissu bâti. Dans ces circonstances, les parcelles en cause sont à l'évidence situées en marge de l'urbanisation, ce que les autorités intimées ont correctement établi. bb) S'agissant du critère b (" Terrains éloignés du centre et du réseau TI "), il vise les secteurs qui ne sont pas directement desservis par la route cantonale et regroupant des parcelles majoritairement localisées en deuxième rang par rapport au réseau secondaire. Les parcelles litigieuses disposent certes d'un accès routier, comme relevé par la recourante. La route des Verneys, bien que

praticable toute l'année, constitue le dernier tronçon à emprunter sur une distance de plus de 300 m pour rejoindre les biens-fonds de la recourante. Elle n'appartient cependant pas au domaine public et son usage est garanti par des servitudes inscrites au Registre foncier. Dans ce cadre, c'est également à bon droit que les autorités intimées ont considéré que le critère b était rempli. cc) Quant au critère c (" Terrains présentant des difficultés d'accès TC "), il concerne les secteurs situés en dehors des périmètres d'influence de la ligne ferroviaire Bex-Villars-Bretay. Généralement desservis par un arrêt de ligne de bus (navette), les secteurs visés par ce critère ne le sont qu'indirectement puisque situés en deuxième rang par rapport à la route. Les parcelles n os 1492 et 2516 répondent à cette définition vu l'éloignement des transports publics, ce que ne conteste au demeurant pas la recourante. En effet, la gare est éloignée de plusieurs kilomètres et les arrêts de bus ou de navette les plus proches sont situés à plusieurs centaines de mètres. Ils ne sont de surcroît pas desservis toute l'année. dd) Dès lors qu'une surface appartenant au bas-marais des Verneys est située sur la parcelle n o 1492 et que les deux autres surfaces du bas-marais ne sont situées qu'à quelques dizaines de mètres à l'ouest des biens-fonds de la recourante, le critère e s'avère également rempli (" Terrains attenants à une zone naturelle protégée "). ee) En revanche, le critère d (" Terrains couverts par la zone de danger élevé ") ne leur est pas directement applicable, puisqu'elles sont soumises à des dangers faibles (effondrements et inondations) et moyen (glissements de terrain permanents), mais non à des dangers élevés. Cela étant, il s'agit d'un critère dont la pertinence est moindre puisque le descriptif y relatif indique expressément que les zones de dangers élevés " n'impactent que peu les secteurs proposés ". ff) Pour ce qui est du critère f (" Terrains non équipés ou partiellement équipés "), les parcelles en cause sont équipées de sorte que le critère n'apparaît pas rempli. Ce seul constat ne fait toutefois pas obstacle, en application de la jurisprudence précitée ( cf . consid. 5d ci-dessus), à la restitution des parcelles n os 1492 et 2516 à la zone inconstructible dès lors que la pondération des intérêts en présence justifie de faire prévaloir l'intérêt public à la réduction de la zone à bâtir surdimensionnée (sur ce point, cf . consid. 6b ci-dessous). gg) Enfin, la topographie de la parcelle en cause est marquée par une forte pente, ce qui ressort des informations altimétriques des guichets cartographiques et a pu être observé lors de l'inspection locale du 10 décembre 2018. Si elle n'empêche certes pas, d'un point de vue technique, la construction des terrains en cause, il s'agit néanmoins d'un élément supplémentaire militant en faveur de son exclusion de la zone à bâtir, en application du critère g (" Terrains avec forte pente "). b) Au vu de ce qui précède, si tous les critères ne s'avèrent pas pertinents, la majorité d'entre eux le sont. Cela étant, eu égard aux caractéristiques des biens-fonds de la recourante – soit en particulier leur localisation en marge de l'urbanisation, les difficultés d'accès et leur proximité immédiate avec des entités paysagères majeures –, les autorités pouvaient à bon droit considérer qu'ils devaient être traités prioritairement à l'occasion de la première étape du redimensionnement. Au vrai, l'exclusion de la zone à bâtir litigieuse poursuit très exactement le but de la dernière révision de la LAT, qui a pour finalité de mettre un frein au mitage du territoire auquel contribuerait le maintien en zone constructible des parcelles litigieuses. Ainsi, la pondération des intérêts ayant conduit les autorités intimées à faire prévaloir, en application de critères objectifs, l'intérêt public important au redimensionnement de la zone à bâtir très largement surdimensionnée sur l'intérêt privé de la recourante à voir la constructibilité de leurs parcelles maintenue ne prête pas le flanc à la critique et doit être confirmée. c) Dans ces circonstances, l'équipement existant des parcelles et le fait qu'elles ne se prêtent prétendument pas à une exploitation agricole ne s'avèrent pas déterminants et ne font pas

obstacle à leur exclusion de la zone à bâtir. On ajoutera que les frais découlant des obligations d'entretien résultant pour la recourante de la présence du bas-marais sur la parcelle n o 1492 ne jouent pas de rôle dans l'appréciation qui précède. Ces obligations existent indépendamment du caractère constructible ou non des terrains en cause et rendaient d'ores et déjà la parcelle n o 1492 en grande partie inconstructible. Quant aux démarches poursuivies ou entreprises par la recourante en vue de réaliser un projet – qui n'a pas abouti – sur les biens-fonds en cause, elles sont également indifférentes au présent litige. Cet élément n'est en effet pas déterminant au stade du redimensionnement de la zone à bâtir mais doit, cas échéant, être pris en considération au moment du calcul du montant de l'indemnité due au titre de l'expropriation matérielle, si les conditions en sont remplies ( cf . Franziska Waser, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'art. 15 al. 2 LAT, Thèse Fribourg 2018, n. 587). d) Il résulte de ce qui précède que les griefs de " disproportion manifeste " et d'abus du pouvoir d'appréciation, mal fondés, doivent être rejetés.

#### **E. 7**

a) Dans un deuxième grief, la recourante invoque une inégalité de traitement. D'une part, elle expose que la planification entreprise " maintient en zone constructible des parcelles qui ont les mêmes caractéristiques que les parcelles propriétés de la recourante ", sans toutefois en donner d'exemple. D'autre part, la violation alléguée résulterait du fait que le traitement de certains biens-fonds, initialement compris dans la planification mise à l'enquête, a été reporté à un stade ultérieur du processus de redimensionnement, afin de permettre aux propriétaires de réaliser d'éventuelles modernisations. b) Le principe d'égalité de traitement ancré à l'art. 8 al. 1 Cst. est violé lorsqu'une décision établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler, ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente (ATF 144 I 113 consid. 5.1.1; 143 I 361 consid. 5.1 et 142 I 195 consid. 6.1; arrêt TF 1C\_344/2018 du 14 mars 2019 consid. 4.1). Le droit à l' égalité de traitement n'a cependant qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation. 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 et arrêts TF 1C\_344/2018 précité consid. 4.1 et TF 1C\_180/2017 du 12 mars 2018 consid. 5). c) Dans la mesure où la recourante ne cite pas les parcelles prétendument maintenues en zone à bâtir alors qu'elles présenteraient les mêmes caractéristiques que les parcelles n os 1492 et 2516, il n'est pas possible d'examiner son grief de manière ciblée. Quoi qu'il en soit, l'observation de la planification litigieuse, ainsi que la consultation des guichets cartographiques cantonal et communal, ne révèlent pas l'existence de biens-fonds dont la situation serait similaire à ceux de la recourante. Au contraire et comme déjà mentionné ( cf . 6b ci-dessus), les caractéristiques de ces derniers sont tout à fait particulières en raison notamment de leur éloignement du tissu urbanisé et de leur proximité avec le bas-marais des Verneys. Il n'apparaît ainsi pas que d'autres biens-fonds se trouveraient dans la même situation, de sorte que le raisonnement de la recourante ne peut être suivi. Ce constat est d'autant plus justifié que, comme déjà exposé, le principe d'égalité de traitement n'a qu'une portée limitée en

matière de planification. Par ailleurs, il ressort du dossier, soit en particulier du préavis n o 13/2016, que les parcelles initialement incluses dans la première étape du redimensionnement, mais dont le traitement a été repoussé suite à des séances de conciliation, sont déjà construites. Le but était de traiter avec plus de souplesse quelques biens-fonds comportant des bâtiments existants avant leur exclusion de la zone à bâtir en permettant la réalisation de travaux bien précis (accès, aménagements extérieurs et agrandissements, tout nouveau logement ou bâtiment d'habitation étant expressément exclu). Or, les biens-fonds de la recourante ne supportent pas d'habitation, de sorte qu'ils ne se trouvent pas dans une situation identique à ceux dont le traitement a été reporté. On ne saurait dès lors conclure à une inégalité de traitement. c) Pour ces motifs, le grief d'inégalité de traitement doit être écarté.

## **E. 8**

a) Dans un autre grief, l'intéressée ajoute qu'il ressort de la jurisprudence de la CDAP, que l'entrée en vigueur de la LAT ne changerait a priori rien à la constructibilité de ses parcelles. Citant l'arrêt AC.2016.0105 [recte: AC.2016.0165] du 29 juin 2017, elle rappelle que l'art. 15 al. 2 LAT ne contiendrait pas d'interdiction de construire immédiatement applicable pour les communes surdimensionnées, ni ne remettrait en cause le droit des propriétaires d'obtenir un permis de construire pour un projet conforme à un plan d'affectation en vigueur. b) Le nouvel art. 15 al. 2 LAT ne contient en effet pas d'interdiction de construire immédiatement applicable pour les communes concernées. Cette révision de la loi fédérale ne remet ainsi a priori pas en cause le droit des propriétaires d'obtenir un permis de construire pour un projet conforme à un plan d'affectation en vigueur. Il n'y a pas lieu de considérer que l'entrée en vigueur de la nouvelle du 15 juin 2012 constitue à elle seule, pour les communes dont la zone à bâtir est surdimensionnée, une modification sensible des circonstances au sens des art. 21 al. 2 LAT et 63 aLATC ( cf . ATF 144 II 41 consid. 5.3; arrêts AC.2016.0274 du 8 mai 2019 consid. 4b; AC.2018.0077 du 19 février 2019 consid. 1a et AC.2018.0242 du 17 janvier 2019 consid. 2a). Par conséquent, la voie du contrôle préjudiciel de la planification à l'occasion d'un litige relatif à une autorisation de construire ne saurait se fonder sur la seule modification législative précitée mais il faut au contraire que s'y ajoutent d'autres circonstances (ATF 144 II 41 consid. 5.2). En définitive, même si la révision de la LAT du 15 juin 2012 a pour finalité de mettre un frein au mitage du territoire, notamment par la réduction des zones à bâtir surdimensionnées, ce but doit en principe être atteint par des mesures de planification (art. 38a al. 1 LAT; cf . TF 1C\_387/2016 du 1 er mai 2017 consid. 4.4; TF 1C\_461/2015 du 9 décembre 2015 consid. 4.2; arrêts AC.2016.0274 précité consid. 4b et AC.2017.0066 du 8 février 2018 consid. 2b). c) La jurisprudence dont se prévaut la recourante ne lui est d'aucun secours. Rendue dans le cadre de procédures ayant trait à la délivrance d'autorisations de construire, elle précise que la seule entrée en vigueur du nouvel art. 15 al. 2 LAT ne limite en principe pas le droit des propriétaires fonciers d'obtenir un permis de construire, ni ne justifie de contrôle préjudiciel de la planification en l'absence d'autres circonstances militant en ce sens. Cette situation n'a rien en commun avec la présente cause qui a pour objet d'examiner le bien-fondé d'une révision partielle de la planification – et non d'un permis de construire – dont le but est précisément de remédier au surdimensionnement de la zone à bâtir conformément à l'obligation résultant de l'art. 15 al. 2 LAT. d) Le grief tombe ainsi à faux.

## **E. 9**

a) La requérante indique encore que selon le préavis n° 13/2016, la municipalité a connaissance du surdimensionnement de sa zone à bâtir depuis 2010 déjà. Ce constat serait surprenant puisque dans le cadre de la procédure AC.2009.0250 ayant conduit à l'annulation de l'autorisation préalable d'implantation de huit chalets sur les parcelles n° os 1492 et 2516, la municipalité avait indiqué que le secteur des Verneys était une entité urbanistique propre et distincte qui ne pouvait être laissée en l'état et que les constructions envisagées viendraient renforcer son identité et assurer un contexte densifié dynamisé. Ces éléments contrediraient le courrier du 7 février 2017, dans lequel la municipalité a affirmé qu'elle aurait toujours tenu des propos clairs et honnêtes quant à l'avenir compromis des terrains – tels ceux de la requérante – situés loin des zones déjà urbanisées. Ce faisant, la municipalité aurait adopté un comportement contradictoire qui irait " à l'encontre des assurances données et légitimement comprises par [la requérante]", ce qui justifierait le maintien en zone à bâtir.

b) Fondé directement sur l' art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de celles-ci (ATF 141 V 530 consid. 6.2; arrêt TF 2C\_176/2019 du 31 juillet 2019 consid. 5.1). Il découle de ce principe que l'administration et les administrés doivent se comporter réciproquement de manière loyale, que l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et que celle-ci ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part. A certaines conditions, le citoyen peut ainsi exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances précises qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a légitimement placée dans celles-ci (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2; 137 II 182 consid. 3.6.2; arrêt TF 2C\_176/2019 précité consid. 5.1). On rappellera qu'en cas d'adaptation d'un plan, le propriétaire ne peut tirer de la garantie de la propriété un droit acquis au maintien du régime applicable à son bien-fonds ( cf . consid. 5c i.f. ci-dessus et les références citées).

c) En l'occurrence, on ne saurait voir une contradiction de la municipalité dans le fait d'avoir plaidé, dans le cadre de la procédure AC.2009.0250, en faveur de la confirmation de l'autorisation préalable d'implantation concernant les parcelles de la requérante, avant d'exclure en 2016 ces mêmes parcelles de la zone à bâtir dans le cadre du redimensionnement de la zone à bâtir. En effet, la nouvelle du 15 juin 2012 est entrée en vigueur dans l'intervalle, soit le 1<sup>er</sup> mai 2014, et impose désormais expressément la réduction des zones à bâtir surdimensionnées (art. 15 al. 2 LAT) et la densification du bâti (art. 1 al. 2 let. a bis LAT), ce qui a conduit la municipalité à revoir sa position. Sans se contredire, la municipalité pouvait soutenir le caractère constructible de cette zone en 2009, c'est-à-dire avant la modification de l'art. 15 al. 2 LAT, et considérer ultérieurement qu'elle devait être exclue de la zone à bâtir dans le cadre du redimensionnement effectué en application de cette nouvelle disposition. Au vrai, le comportement de la municipalité est d'autant moins coupable que postérieurement à l'entrée en vigueur en 2014 de la nouvelle du 15 juin 2012, elle a été très claire avec les représentants de la requérante quant à l'avenir compromis des parcelles litigieuses. En atteste la note de séance du 25 août 2015 produite par la requérante, dont il ressort que la municipalité était " inflexible " s'agissant de l'exclusion future de ces parcelles de la zone à bâtir. La requérante invoque encore les " assurances données et légitimement comprises ", sans toutefois détailler son argumentation. Elle ne fournit en particulier aucune explication sur la date, le contenu et la forme des prétendues assurances qui lui auraient été données, lesquelles ne ressortent au demeurant pas du dossier de la cause. L'intéressée se prévaut uniquement de la position adoptée par la

municipalité à l'occasion de la procédure AC.2009.0250. Or, si elle entend assimiler les déterminations déposées le 1<sup>er</sup> décembre 2009 par la municipalité dans la cause précitée, la recourante fait fausse route. Pour les motifs déjà exposés ( cf . consid. 9c ci-dessus), une modification importante de la législation applicable est entrée en vigueur depuis lors. Par ailleurs, il n'est pas concevable qu'une opinion erronée de la municipalité, selon laquelle les parcelles litigieuses étaient constructibles, puisse être assimilée à une garantie de constructibilité, dès lors que cette position a été invalidée par la cour de céans à l'issue de la procédure AC.2009.0250. Dans ce cadre, il a en effet été jugé que la planification du secteur devait être revue avant toute nouvelle construction. Enfin, on ajoutera que dans la mesure où il n'existe pas de droit acquis du propriétaire au maintien du régime applicable à son bien-fonds lors d'une révision de la planification, la collocation des parcelles de la recourante en zone à bâtir par le passé ne fait pas obstacle à leur exclusion de cette même zone plusieurs années plus tard suite à une modification législative. d) Les griefs de la recourante doivent par conséquent être écartés.

#### **E. 10**

Il résulte des considérants qui précèdent que l'exclusion de la zone à bâtir des parcelles n os 1492 et 2516 dans le cadre de la première étape de redimensionnement respecte les buts et principes de l'aménagement du territoire. Elle s'avère objectivement fondée dans la mesure où elle est basée sur une pesée des intérêts conforme au droit et appropriée. Partant, le recours doit être rejeté et les décisions entreprises confirmées.

#### **E. 11**

Succombant, la recourante supportera les frais de justice. Les autorités intimées n'ayant pas procédé par l'entremise d'un mandataire professionnel, elles n'ont pas droit à des dépens (art. 49 al. 1, 55, 91 et 99 LPA-VD).

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