

# VD\_OMNI AC.2018.0071 vom 15. November 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-11-15, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2018.0071](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2018.0071)

FR: VD\_OMNI AC.2018.0071 du 15 novembre 2019

IT: VD\_OMNI AC.2018.0071 del 15 novembre 2019

## Regeste

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_/Département du territoire et de l'environnement (DTE), Conseil communal de Gryon | Recours de propriétaires contre l'exclusion de l'une de leurs parcelles de la zone à bâtir surdimensionnée, opérée dans le cadre de la première étape de la révision du plan d'affectation communal. Les recourants ne contestent pas le caractère objectif des critères retenus pour procéder au redimensionnement de la zone à bâtir et leur conformité au droit supérieur, mais critiquent leur application au cas d'espèce. 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, la parcelle est vierge de construction, localisée en marge du territoire urbanisé et difficile d'accès, de sorte que les autorités intimées ont considéré qu'il se justifiait de l'exclure de la zone à bâtir. Cette appréciation n'est pas critiquable et doit être confirmée; le fait que la parcelle soit équipée et se prête mal à un usage agricole n'y change rien, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral (consid. 4). Il n'y a pas de violation du principe d'égalité de traitement puisque la situation des parcelles mentionnées par les recourants n'est pas similaire à la situation de leur parcelle, ce qui justifiait un traitement différencié (consid. 5).  
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

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, de sorte qu'il convient 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 des recourants. 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 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11]; 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; é.g. 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 ATF 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. 3**

OAT ) (ATF 129 II 63 consid. 3.1; ATF 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). Il s'agit 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; arrêts AC.2018.0329 du 2 septembre 2019 consid. 2 et AC.2017.0408 du 24 avril 2019 consid. 3a ). 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) Lorsqu'une parcelle est exclue d'une zone à bâtir surdimensionnée, le fait qu'elle soit déjà équipée n'est pas un élément pertinent si l'exclusion litigieuse résulte d'une pesée des intérêts en présence conforme aux considérants qui précèdent (arrêts TF 1C\_378/2016 du 4 janvier 2017 consid. 3.5 et 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). 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). 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 . lettre F 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 les recourants – 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. 4**

a) Présentement, les autorités intimées ont considéré que la parcelle n o 706 répondait aux critères justifiant son exclusion partielle de la zone à bâtir au cours de la première étape. Dans la mesure où les recourants contestent précisément que tel soit le cas, il convient d'examiner les critères litigieux 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 majeurs. 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, la parcelle n° 706 est cependant située à l'extérieur du périmètre de centre légalisé. Il ressort par ailleurs de l'examen de documents au dossier et de la consultation des guichets cartographiques cantonal et communal, que ce bien-fonds se trouve dans un secteur de faible densité partiellement bâti. Des constructions sont certes en cours au sud-ouest et au sud-est de la parcelle des recourants. Cela étant, même avec ces quelques constructions supplémentaires, le secteur ne saurait être considéré comme étant largement bâti. Au contraire, il est et demeurera caractérisé par une dispersion importante des habitations de sorte que l'on n'y observe pas de groupement d'au moins 10 habitations distantes de moins de 50 m. Le secteur en cause est au surplus très éloigné, soit à environ 1,5 km, du centre historique du village de Gryon (zone village) et, partant, des services et équipement disponibles. La desserte en transports publics s'avère enfin quasi inexistante ( cf . critère c , consid. 4a/cc ci-dessous). Enfin, la parcelle n° 706 est attenante à une aire forestière au nord qualifiée, dans la " Vision communale " et le rapport 47 OAT, de pénétrante forestière structurante. Ces différentes caractéristiques ont au demeurant pu être observées par la cour lors de l'inspection locale du 10 décembre 2019. Dans ces circonstances, la parcelle n° 706 se trouve en marge du territoire urbanisé nonobstant la présence d'un nombre non négligeable de constructions. Partant les autorités intimées étaient fondées à retenir que le critère a était rempli. 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 recourants soutiennent à juste titre que la parcelle est adjacente à une route communale (chemin de la Traverse). Ce faisant, ils omettent de prendre en compte le fait qu'il s'agit d'un secteur localisé en deuxième rang par rapport au réseau routier secondaire, de sorte que la parcelle n° 706 est éloignée du centre et du réseau TI au sens du critère b ( cf . définition dudit critère figurant dans la " Vision communale " et le rapport 47 OAT). Il s'agit au surplus d'un chemin étroit et en pente, sur lequel les manœuvres et les croisements sont malaisés, comme la cour de céans a d'ailleurs pu le constater à l'occasion de l'inspection locale du 10 décembre 2018. Dans ces circonstances et à l'instar de ce qu'ont retenu les autorités intimées, la parcelle litigieuse est éloignée du centre et du réseau de transports individuels. cc) La parcelle des recourants remplit de même le critère c (" Terrains présentant des difficultés d'accès TC ") qui 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. Dans le cas présent, la gare ferroviaire se trouve à plus de 1,3 km du bien-fonds. Contrairement à ce qu'affirment les recourants, leur propriété n'est par ailleurs pas située à 150 m à vol d'oiseau d'un arrêt de bus puisqu'il ressort des guichets cartographiques cantonal et communal que l'arrêt le plus proche (arrêt facultatif " Roseires ") est distant de plus de 320 m. Il n'est au surplus pas desservi toute l'année. Dès lors, l'accès en transports publics s'avère pour le moins difficile au sens du critère c . dd) En revanche, le critère d (" Terrains couverts par la zone de danger élevé ") n'est pas directement applicable à la parcelle n° 706 qui est soumise à un danger moyen de glissements de terrains permanents, ainsi qu'à un danger imprévisible (résiduel) d'inondations, 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 ". ee) Quant au critère e (" Terrains attenants à une zone naturelle

protégée "), il est également moins approprié puisque la parcelle n o 706 est située à un peu plus de 300 m du district franc fédéral du Grand Muveran et du bas-marais " Les Verneys ". Ici encore, il convient de relativiser le poids de ce critère dont le descriptif de la " Vision communale " énonce précisément qu'il n'est que partiellement pertinent, puisque les zones de protection sont majoritairement situées hors de la zone à bâtir. ff) Pour ce qui est du critère f (" Terrains non équipés ou partiellement équipés "), la parcelle des propriétaires est équipée de sorte que le critère ne s'avère pas rempli. Ce seul fait ne permet toutefois pas, en application de la jurisprudence précitée ( cf . consid. 3d ci-dessus), de faire obstacle à la restitution de la parcelle n o 706 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. 4b ci-dessous). gg) Enfin, la topographie de la parcelle en cause est marquée par une pente, ce qui ressort des informations altimétriques des guichets cartographiques et a pu être observé lors de l'inspection locale du 10 décembre 2018. On ne saurait toutefois parler de forte pente. Elle n'a au demeurant pas d'incidence sur la constructibilité du terrain d'un point de vue technique. Si le critère g (" Terrains avec forte pente ") ne s'avère ainsi pas déterminant en l'espèce il s'agit, une fois encore, d'un critère dont la " Vision communale " expose qu'il sera surtout décisif ponctuellement ou dans les étapes ultérieures du redimensionnement. b) Au vu de ce qui précède, tous les critères mentionnés dans la liste ne s'avèrent pas pertinents en l'espèce. Il n'en demeure cependant pas moins qu'au vu des caractéristiques de la parcelle n o 706 – soit en particulier qu'elle est vierge de construction, localisée en marge du territoire urbanisé, difficile d'accès et éloignée du centre du village –, les autorités pouvaient à bon droit considérer que la parcelle des recourants, eu égard à sa situation, devait être traitée prioritairement à l'occasion de la première étape du redimensionnement. En d'autres termes, la pondération des intérêts ayant conduit les autorités intimées à faire prévaloir, en application de critère objectifs, l'intérêt public important au redimensionnement de la zone à bâtir très largement surdimensionnée sur l'intérêt privé des recourants à voir la constructibilité de la parcelle n o 706 maintenue, ne prête pas le flanc à la critique et doit être confirmée. c) Dès lors que l'exclusion de l'intégralité de la parcelle n o 706 de la zone à bâtir est justifiée pour les motifs qui précèdent, la compensation proposée par les recourants, qui tend à maintenir la partie supérieure de la parcelle en question en excluant une surface correspondante de la parcelle n o 3185 ou n o 913, n'entre pas en ligne de compte. Cela est d'autant plus vrai que les autorités intimées ont précisé, au cours de l'inspection locale, que ces parcelles n'ont pas été traitées dans le cadre de la première étape mais le seront ultérieurement. Or, procéder à ce stade à une compensation avec les parcelles précitées, dont le maintien ultérieur en zone constructible n'est pas garanti, compromettrait la marge de manœuvre des autorités intimées pour les étapes à venir.

## **E. 5**

a) Dans un autre grief, les recourants invoquent une violation de l'égalité de traitement. D'une part, plusieurs terrains alentours, à savoir notamment les parcelles voisines n os 699 et 1792, initialement visés par la première étape du redimensionnement en ont finalement été exclus suite aux séances de conciliation et maintenues en zone constructible. D'autre part, il serait incompréhensible que divers biens-fonds non bâtis et de grande taille, telle la parcelle n o 717, n'aient pas été inclus dans la première étape du redimensionnement. 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; ATF 143 I 361 consid. 5.1 et ATF 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; ATF 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) En l'espèce, il ressort du dossier que les parcelles initialement incluses dans la première étape du redimensionnement, mais dont le traitement a été repoussé à la deuxième étape après conciliation, sont des parcelles 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, le bien-fonds des recourants n'est précisément pas bâti, contrairement par exemple aux parcelles n os 699 et 1792, de sorte qu'elle ne se trouve pas dans une situation identique permettant de conclure à une inégalité de traitement. S'agissant des autres parcelles voisines d'une certaine étendue et non bâties qui n'ont pas été incluses dans la première étape, on peut penser en particulier aux parcelles n os 717 et 1082, il aurait certes été envisageable de les traiter dans le cadre de la première étape. Cela étant, l'observation du plan de modification partielle du PEC et du PEP figurant les biens-fonds exclus de la zone à bâtir lors de la première étape révèle que les autorités intimées ont raisonné par secteur. C'est au demeurant ce qui ressort de l'écriture de la municipalité du 29 mai 2018, selon laquelle les " secteurs les plus éloignés du centre et s'étendant sur des entités paysagères cohérentes, d'une surface intéressante et reliées à des secteurs déjà en forêt ou à affectation agricole " ont été ciblés dans la première étape. Or, les deux parcelles précitées ne se trouvent pas, contrairement à celle des recourants, dans la continuité directe des secteurs circonscrits par les autorités intimées, situés à proximité d'entités paysagères majeures. De ce fait, il n'est en tous les cas pas insoutenable d'avoir choisi de les traiter ultérieurement, de sorte que l'on ne saurait y voir une inégalité de traitement. Cette appréciation est d'autant plus justifiée que le principe d'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans et que le maintien, en l'état, de ces parcelles en zone à bâtir, ne préjuge pas de leur futures affectation suite à la deuxième et troisième étapes. En atteste d'ailleurs la zone réservée cantonale dont la parcelle n o 3319 – adjacente à la parcelle n o 717 et qui n'est pas traitée dans le cadre de la première étape – fait actuellement l'objet suite au dépôt d'une demande d'autorisation de construire de sa propriétaire. Le but de cette mesure est précisément d'éviter de compromettre le processus de redimensionnement à venir. Pour ces motifs, le grief d'inégalité de traitement doit être écarté.

## **E. 6**

Il résulte des considérants qui précèdent que l'exclusion de la zone à bâtir de la parcelle n o 706 des recourants dans le cadre de la première étape de redimensionnement respecte les buts et principes de l'aménagement du territoire et 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. 7**

Succombant, les recourants supporteront 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.