

# **VD\_OMNI AC.2018.0221 vom 28. Juni 2019**

VD Tribunal cantonal, 2019-06-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2018.0221](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2018.0221)

FR: VD\_OMNI AC.2018.0221 du 28 juin 2019

IT: VD\_OMNI AC.2018.0221 del 28 giugno 2019

## **Regeste**

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_/Département du territoire et de l'environnement (DTE), Conseil Communal de Saint-Prex | Recours des propriétaires de deux parcelles riveraines du lac Léman contre une zone réservée. Rappel des conditions posées par la jurisprudence pour l'instauration d'une zone réservée (consid. 2). L'existence d'une volonté de modifier la planification communale et d'un besoin de modifier cette réglementation en raison du surdimensionnement des secteurs du territoire communal sis en dehors du périmètre de centre, dont font partie les parcelles litigieuses, est suffisamment établie (consid. 3). L'exigence selon laquelle la possibilité d'un déclassement des parcelles en cause doit pouvoir raisonnablement être prise en considération dans le cadre de la future révision du PGA est remplie. La délimitation de la zone concernée ne va ainsi pas au-delà de ce qui est nécessaire au maintien d'une situation en vue de la nouvelle planification. Dans le cadre de l'élaboration du nouveau PGA, l'autorité de planification ne devra pas uniquement prendre en considération le critère relatif aux terrains propres à la construction déjà largement bâtis et aux brèches dans la continuité du tissu bâti. Elle devra également prendre en considération les buts et principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la constitution et de la LAT, notamment en ce qui concerne la protection du paysage et des zones lacustres. (consid. 4). Le fait que d'autres parcelles auraient pu être incluses dans la zone réservée ne justifie pas l'admission du recours (consid. 5). De même, ne justifie pas l'admission du recours le fait que la municipalité aurait délivré des permis de construire dans une partie très excentrée du territoire communal (consid. 6). Recours au Tribunal fédéral rejeté par arrêt du 14 août 2020 (1C\_394/2019).

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Est litigieuse l'inclusion des parcelles n os 680 et 1642 dans la zone réservée mise en place par la Commune de Saint-Prex en vue de la mise en conformité de son plan d'affectation aux exigences découlant de la LAT (plus précisément des nouvelles dispositions entrée en vigueur le 1 er mai 2014) et du PDCn.

### **E. 2**

Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites.

### **E. 3**

En l'espèce, l'intention de modifier la planification communale n'est pas contestée. Certes, les recourants, notamment dans leurs observations complémentaires, semblent mettre en cause le surdimensionnement de la Commune de Saint-Prex en faisant valoir que, compte tenu de la qualité de la desserte en transports publics (au moins deux trains à l'heure vers un centre cantonal ou une centralité de niveau cantonal en agglomération), le PDCn encourage

une densification du territoire urbanisé, ce qui implique que c'est un taux de croissance annuel de 1,5% qui devrait être pris en compte et non pas un taux de 0,75%. Selon les recourants, la Commune de Saint-Prex ne serait ainsi pratiquement pas surdimensionnée. Au stade de la zone réservée, on peut constater que la Commune de Saint-Prex est un centre local au sens de la mesure B12 du PDCn, qui a délimité son périmètre de centre conformément à ce que prescrit le PDCn. C'est ainsi à juste titre que, dans le cadre de la réflexion relative à la planification future, on a distingué la zone à bâtir située à l'intérieur du périmètre de centre de celle située à l'extérieur de ce périmètre. C'est également conformément à la Mesure A11 du PDCn que l'on a retenu un taux de croissance annuel de 0,75% pour le périmètre sis à l'extérieur du centre (soit un "quartier hors centre" au sens de la Mesure A11 du PDCn), ce qui a abouti au constat d'une surcapacité d'accueil de 597 habitants pour cette partie de la Commune de Saint-Prex, à laquelle appartiennent les parcelles n os 680 et 1642. Pour ce qui est du taux de croissance annuel de 1,5% qui devrait être pris en compte selon les recourants, il résulte de la Mesure A11 du PDCn qu'un tel taux de croissance peut être envisagé pour des périmètres particuliers de certains villages hors centre (qualifiés de "localités à densifier") qui sont caractérisés par une excellente desserte en transports publics. A priori, ceci ne concerne pas le secteur litigieux dès lors que la Commune de Saint-Prex est un centre local et non pas un village "hors centre". A cela s'ajoute que, quoi qu'il en soit, on ne saurait considérer que le secteur litigieux, qui est relativement éloigné de la gare de Saint-Prex, dispose d'une excellente desserte en transports publics. Vu ce qui précède, il y a lieu de retenir que, en l'état, l'existence d'un surdimensionnement des zones à bâtir de la commune est suffisamment établi (quand bien même son importance pourra être discutée dans le cadre de la procédure de révision du PGA) et que celle-ci est par conséquent tenue de modifier son plan général d'affectation afin de répondre aux exigences du nouvel art. 15 LAT entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014 et du PDCn 4, démarche qui devrait a priori se concrétiser par une réduction des zones à bâtir et/ou par une réduction des droits à bâtir dans certains secteurs. Il faut ainsi constater que, sur le principe, la création d'une zone réservée est justifiée de manière à ne pas rendre plus difficiles, voire impossibles, de futurs déclassements et à garantir le redimensionnement de la zone à bâtir dans le cadre de la révision du plan d'affectation communal. Il s'agit en effet de garantir que, à terme, la capacité d'accueil de la zone d'habitation d'habitation et mixte de la commune corresponde à la croissance démographique maximale admise par le PDCn.

#### **E. 4**

Il reste à déterminer si l'inclusion des parcelles n os 680 et 1642 dans la zone réservée litigieuse est adéquate et conforme au principe de la proportionnalité. La question à laquelle le tribunal doit répondre au stade du litige relatif à la zone réservée est celle de savoir si la possibilité d'un déclassé des parcelles en cause peut raisonnablement être prise en considération dans le cadre de la future révision du plan général d'affectation. Si tel est le cas, la zone réservée doit être confirmée (cf. arrêt AC.2017.0457 du 7 janvier 2019 consid. 2b). a) Les recourants soutiennent que, dans le cadre du nouveau plan d'affectation, les parcelles n os 680 et 1642 devront nécessairement être maintenues en zone à bâtir avec les mêmes droits à bâtir. Ils en déduisent que ces parcelles ne sauraient en aucun cas être incluses dans une zone réservée. Ils font principalement valoir que les biens-fonds en question se trouvent au milieu d'un secteur entièrement bâti en insistant sur le fait que la création d'un milieu bâti compact fait partie des objectifs prioritaires de l'aménagement du territoire. Dans ce cadre, ils se réfèrent plus particulièrement à la jurisprudence selon laquelle les brèches dans le milieu bâti doivent être comblées. b) aa) L'art. 15 LAT en

vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2014 (ci-après: l'art. 15 aLAT) prévoyait que les zones à bâtir devaient comprendre les terrains propres à la construction qui étaient déjà largement bâtis ou qui seraient probablement nécessaire à la construction dans les quinze ans à venir. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la notion de terrains déjà largement bâtis, à l'art. 15 let a aLAT, comprenait un territoire construit de manière regroupée, y compris les brèches dans la continuité du tissu bâti ("Baulücken") (ATF 121 II 417 consid. 5a). Le critère de l'appartenance au "territoire largement bâti" ne figure plus à l'art. 15 LAT. Il conserve toutefois sa validité après la révision partielle de 2012. Il subsiste en effet dans les buts de planification, avant tout dans les efforts pour orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a bis LAT) et pour créer un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT). Par conséquent, l'attente selon laquelle un territoire largement bâti doit être inclus dans la zone à bâtir subsiste (cf. Aemisegger/Kissling, op. cit. n° 96 ad art. 15 LAT; arrêt AC.2017.0314 du 19 juillet 2018 consid. 3d). bb) Vu ce qui précède, les parcelles n os 680 et 1642 devraient a priori être maintenues en zone à bâtir dès lors qu'elles constituent des brèches dans un milieu largement bâti. Cela étant, dans le cadre de l'élaboration de son nouveau PGA, l'autorité de planification ne devra pas uniquement prendre en compte le critère relatif aux terrains propres à la construction déjà largement bâtis et aux brèches dans la continuité du tissu bâti. Elle devra également prendre en compte les buts et principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution fédérale (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT). On l'a vu, la commune devra ainsi prendre en considération l'art. 1 al. 2 let. a LAT relatif à la protection des bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage; elle devra également prendre en compte l'art. 3 al. 1 let. c LAT, qui prescrit de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau. Dans un arrêt du 21 septembre 2005 (1A.279/2004 publié aux ATF 132 II 10), le Tribunal fédéral a en outre rappelé qu'une zone lacustre fait partie des zones à protéger au sens de l'art. 17 LAT, qui comprennent notamment les cours d'eau, les lacs et leurs rives (art. 17 al. 1 let. a LAT). Lors de l'élaboration de son nouveau PGA, la commune devra également tenir compte des objectifs du PDCn relatifs à la protection des rives du lac et à l'amélioration du réseau de cheminements riverains (Mesure E 25). Dans ce cadre, il lui appartiendra de prendre en considération les principes qui se dégagent du plan directeur cantonal des rives vaudoises du lac Léman, exigence qui résulte également de la mesure E25 du PDCn et qui a force obligatoire pour les autorités (cf. arrêts AC.2018.0001 du 23 novembre 2018 consid. 1 e/aa; AC.2015.0206 du 21 juillet 2016 consid. 1b/bb). Or, ce plan directeur mentionne notamment l'objectif visant à maintenir, sur tout le pourtour du lac, une faible densité des constructions (Mesure A1). Les différents éléments mentionnés ci-dessus ont été mis en évidence dans un arrêt du Tribunal fédéral postérieur aux modifications de la LAT entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014 (1C\_630/2015 du 15 septembre 2016). A cette occasion, le Tribunal fédéral a confirmé que, si la densification des zones à bâtir répond à l'intérêt public d'une utilisation mesurée du sol (art. 1 al. 1 LAT; ATF 137 II 23 consid. 4.3 p. 27 et les arrêts cités) et à la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b et 3 al. 2 [recte: al. 3] let. a bis LAT), la protection du paysage correspond elle aussi à un principe important de l'aménagement du territoire consacré par l'art. 3 al. 2 LAT, cette protection imposant notamment de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral mentionne également le Plan directeur cantonal des rives vaudoises du lac Léman en relevant que celui-ci pose comme principe essentiel le maintien, sur tout le pourtour du lac, d'une faible densité des constructions (consid. 7.2). Vu ce qui précède, les réserves émises par l'office fédéral du développement territorial (OFDT) dans son rapport

d'examen du 16 janvier 2018 relatif à la 4<sup>ème</sup> révision du PDCn au sujet des incitations négatives à la densification liées à la méthodologie de dimensionnement des zones à bâtir, mentionnées par les recourants lors de l'audience, ne sont pas susceptibles de mettre en cause la zone réservée litigieuse. Il n'est dès lors pas nécessaire de trancher la question de savoir si elles ont d'ores et déjà force obligatoire. Tout au plus peut-on relever que les craintes de l'OFDT semblent concerner essentiellement les projets d'agglomération, qui ne sont pas concernés en l'espèce. cc) De manière générale, la mise en place d'une zone réservée doit donner aux autorités de planification la marge de manoeuvre nécessaire afin de procéder à une révision en profondeur de la planification communale de nature non seulement quantitative, mais également qualitative, avec une réflexion sur l'ensemble des objectifs du PDCn et incluant les buts et principes régissant l'aménagement du territoire, notamment les objectifs de protection de la nature et du paysage. Comme le Tribunal cantonal a eu l'occasion de le relever dans l'arrêt AC.2018.0001 précité, ces objectifs de protection concernent a priori les parcelles qui, comme celles des recourants, jouxtent le lac Léman. En l'espèce, s'ajoute le fait que périmètre litigieux – incluant les parcelles des recourants – se situe en dehors du périmètre de centre de la commune. La vision locale a ainsi confirmé qu'il s'agit d'un secteur excentré relativement éloigné des principaux éléments d'équipement (gare, écoles, bâtiments de l'administration communale, commerces). Ce secteur se caractérise en outre par une certaine dispersion et un étalement des constructions hors du centre, ce qui implique que l'on se trouve déjà en présence d'une forme de mitage du territoire. Les biens-fonds concernés présentent également un important potentiel de développement du bâti et d'accueil de nouveaux habitants. Le rapport 47 OAT relève à cet égard que les parcelles riveraines comprises dans la zone réservée présentent des droits à bâtir non mobilisés représentant 21'884 m<sup>2</sup> de surfaces de plancher (p. 22 ch. 4). Les parcelles riveraines du lac ou situées à moins 150 m de ce dernier, représentent environ 60% des réserves identifiées hors du périmètre de centre alors qu'elles ne représentent que 11% des biens-fonds affectés en zone à bâtir à vocation d'habitat hors du périmètre de centre et 25% de leur surface (cf. préavis n°10/12.2017 de la municipalité au conseil communal p. 8). Dans ces conditions, il s'avère judicieux de mener, dans le cadre de l'élaboration nouveau PGA, une réflexion sur les droits à bâtir que l'on souhaite avoir dans ce secteur, ce qui pourrait notamment aboutir à une diminution du coefficient d'utilisation du sol. On l'a vu, cette réflexion devra tenir compte des enjeux de préservation du paysage et de la nature et pourrait, par exemple, se concrétiser par une extension de la zone verte riveraine ou par l'abandon de la prise en compte de la zone verte dans le calcul des droits à bâtir (modification de l'art. 78 al. 3 RC). S'agissant des objectifs de protection du paysage et de la nature en relation avec le caractère riverain des parcelles concernées, on peut encore relever que, comme l'a mentionné la municipalité dans son préavis au Conseil communal relatif à la zone réservée (p. 23 notamment), on ne saurait exclure certaines parcelles riveraines de la zone réservée sur la base de seules affirmations des propriétaires selon lesquelles ces biens-fonds présenteraient des qualités paysagères ou écologiques moindres que ceux d'autres secteurs riverains. Comme le souligne l'autorité communale, seule une étude globale permettra d'établir l'intérêt écologique et la valeur paysagère de chaque bien-fonds, étude qu'il serait disproportionné d'exiger au stade de la zone réservée et qui devra par conséquent être faite dans le cadre de l'élaboration du nouveau PGA. C'est également dans le cadre de l'élaboration du nouveau PGA qu'il conviendra de déterminer ce qui constitue le "territoire urbanisé", cette délimitation constituant une tâche délicate, qui sera un des éléments fondamentaux de la réflexion qui aboutira à la nouvelle délimitation

des zones à bâtir communales (cf. sur ce point arrêt AC.2018.0001 précité). Pour ce qui est du périmètre de la zone réservée, on peut enfin relever que, dans la partie hors périmètre de centre, il existe a priori peu d'endroits dans lesquels on peut envisager une réduction des droits à bâtir de manière utile pour atteindre les objectifs fixés à la commune en matière de réduction des possibilités d'accueil de nouveaux habitants à quinze ans. Ceci justifie d'autant plus d'inclure le périmètre litigieux dans la zone réservée. c) Sur la base des éléments qui précèdent, le tribunal parvient à la conclusion que le secteur riverain dans lequel s'inscrivent les parcelles des recourants entre raisonnablement en considération pour une éventuelle modification des droits à bâtir lors de la prochaine révision du PGA. A défaut de mesures provisionnelles interdisant leur constructibilité, le maintien en zone à bâtir des parcelles comprises dans ce périmètre avec les droits à bâtir actuels serait de nature à compromettre la future planification communale. On peut ainsi constater que l'exigence selon laquelle la délimitation de la zone concernée ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire au maintien d'une situation en vue de la nouvelle planification est respectée.

#### **E. 5**

Les recourants soutiennent que d'autres parcelles auraient dû être incluses dans la zone réservée. On relève en premier lieu que le fait que d'autres parcelles auraient éventuellement été exclues à tort de la zone réservée n'implique pas que les parcelles des recourants devraient en être sorties. Certes, on aurait pu concevoir une extension de la zone réservée à l'ensemble ses parcelles constructibles sises en dehors du périmètre de centre ou la prévoir sur une bande riveraine plus large, par exemple jusqu'à la route cantonale. Il n'appartient toutefois pas au Tribunal cantonal d'imposer une telle solution dès lors que, comme on l'a vu plus haut (cf. consid. 2b), une mesure de planification doit être maintenue lorsqu'elle se révèle appropriée à la situation de fait, l'autorité de recours n'étant pas habilitée à lui substituer une autre solution, même tout aussi appropriée. A cela s'ajoute que les parcelles mentionnées par les recourants sont soit des parcelles en zone d'utilité publique (à savoir des parcelles dont le déclassement n'aurait pas d'impact sur la diminution du potentiel d'accueil en nouveaux habitants qui est demandée hors du périmètre de centre), soit des parcelles comprises dans le périmètre de centre (alors que seul le périmètre "hors centre" est surdimensionné), soit des parcelles de toute manière inconstructibles car colloquées en zone intermédiaire. Ce grief n'est par conséquent pas fondé.

#### **E. 6**

Les recourants soutiennent que la municipalité aurait délivré "à tour de bras" des permis de construire dans une partie très excentrée du territoire communal. La municipalité a expliqué les motifs pour lesquels elle a délivré certains permis de construire (propriétaires ayant accepté une diminution de leurs droits à bâtir). Cela étant, quand bien même la municipalité aurait délivré par le passé des permis de construire dans des secteurs où elle n'aurait pas dû le faire, ceci ne remet pas en cause le fait qu'il convient maintenant de légaliser une zone réservée, de manière à garantir la mise en place d'un nouveau plan des zones et d'une nouvelle réglementation concrétisant les exigences de la LAT et du PDCn.

#### **E. 7**

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et que les décisions du Département du territoire et de l'environnement du 28 mai 2018 et du Conseil communal de Saint-Prex du 7 février 2018 doivent être confirmées. Vu le sort du recours, les frais de la cause sont mis à la charge des recourants (art. 49 de la loi du 28 octobre 2008 sur la

procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). Ces derniers verseront en outre des dépens à la Commune de Saint-Prex, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 55 LPA-VD).

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