

# VD\_OMNI AC.2018.0299 vom 4. November 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-11-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2018.0299](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2018.0299)

FR: VD\_OMNI AC.2018.0299 du 4 novembre 2019

IT: VD\_OMNI AC.2018.0299 del 4 novembre 2019

## Regeste

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_, D. \_\_\_\_\_, E. \_\_\_\_\_, F. \_\_\_\_\_, G. \_\_\_\_\_, H. \_\_\_\_\_, /Commune de Vully-les-Lacs, Département du territoire et de l'environnement (DTE) | Recours d'opposants contre la décision du Conseil communal adoptant la zone réservée communale et contre la décision du Département approuvant préalablement cette zone réservée, dans laquelle a été incluse la parcelle copropriété des recourants. - Compte tenu du surdimensionnement très important de la zone à bâtir communale, la création d'une zone réservée est justifiée de manière à ne pas rendre plus difficiles, voire impossibles, de futurs déclassements ou réaffectations et à garantir le redimensionnement de la zone à bâtir dans le cadre de la révision du PGA (consid. 3). - Le choix de la méthode de délimitation de la zone réservée n'est pas constitutive en l'occurrence d'une violation du principe de l'égalité de traitement (consid. 4). - Tout bien considéré, le choix de l'emplacement de la zone réservée apparaît judicieux sous l'angle du principe de la proportionnalité (consid. 5). Recours rejeté.

## Erwägungen

### E. 1

a) Le recours est dirigé contre les décisions du conseil communal et du DTE par lesquelles le plan de la zone réservée a été adopté puis approuvé préalablement. Ces deux décisions ont été notifiées simultanément aux opposants déboutés, conformément à l'art. 60 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), dans sa teneur applicable alors (avant la révision entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2018). Elles peuvent ensemble faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal (anciens art. 60 et 61 al. 2 LATC; art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). Déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD) par des personnes ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente et manifestement atteintes par les décisions attaquées (art. 75 LPA:VD), le présent recours, qui respecte toutes les autres conditions formelles (art. 76, 77 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), est recevable.

### E. 2

Les recourants sollicitent la tenue d'une inspection locale. a) Le droit d'être entendu garanti à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101) comprend notamment celui de faire administrer les preuves, pour autant qu'elles apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents (ATF 139 II 489 consid. 3.3 p. 496); il ne comprend en revanche pas le droit d'être entendu oralement (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 p. 76; 134 I 140 consid. 5.3 p. 148). L'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore

proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299; 137 III 22 p. 210). b) En l'espèce, le dossier – qui contient notamment plusieurs plans – est suffisamment complet pour permettre au Tribunal de céans de statuer en toute connaissance de cause. Il y a dès lors lieu de rejeter, par une appréciation anticipée des moyens de preuve, la requête de la recourante tendant à la mise en œuvre d'une inspection locale.

### **E. 3**

L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage. (...)". Avec ces modifications, le législateur fédéral a voulu se concentrer sur les problèmes les plus aigus de l'aménagement du territoire, à savoir la dispersion des constructions et la perte de terres cultivables. Le nouvel art. 15 LAT précise les conditions permettant de classer des nouveaux terrains en zone à bâtir, conditions qui résultaient déjà de la jurisprudence fédérale (ATF 141 II 393 consid. 2; arrêt TF 1C\_113/2014 du 3 septembre 2014 consid. 3.1; Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire publié in FF 2010 959, ch. 1.1 p. 963). Ainsi, le nouvel art. 15 LAT a essentiellement codifié la jurisprudence et la pratique, mais la modification de la LAT apporte certaines innovations telles que l'exigence de plans directeurs contenant les stratégies de répartition des zones à bâtir et le calcul supposé plus précis des surfaces en fonction des besoins (ATF 141 II 393 consid. 2; Alexandre Flückiger, La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes, Révision 2014 de la LAT - Faire du neuf avec du vieux?, 2015, p. 81). Les nouvelles règles de la LAT relatives au redimensionnement des zones à bâtir ont permis de mettre en évidence d'importants décalages entre les exigences légales prévalant déjà sous l'ancien droit et les dimensions effectives des zones à bâtir (arrêts TF 1C\_568/2014 et 1C\_576/2014 du 13 janvier 2016 consid. 7.2; Message, FF 2010 959, ch. 1.1 p. 963, ch. 2.3.4 p. 980, ch. 2.6 p. 987 et ch. 3.2 p. 988). L'art. 8a LAT dispose que dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur cantonal doit définir notamment la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation (let. a), la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (let. c) et la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15 LAT (let. d). Conformément à l'art. 9 LAT, le plan directeur a force obligatoire pour les autorités (ATF 143 II 476 consid. 3.7). bb) Dans le canton de Vaud, la question de l'adaptation des zones à bâtir aux besoins prévisibles (sur cette notion: arrêt TF 1C\_528/2016 du 20 décembre 2017 consid. 4) pour les quinze années suivantes a été traitée en particulier par la mesure A11 du Plan directeur cantonal (PDCn). Entré en vigueur le 1er août 2008, le PDCn a fait l'objet de plusieurs adaptations. Une quatrième adaptation a été adoptée par le Grand Conseil les 20 et 21 juin 2017 pour être approuvée par le Conseil fédéral le 31 janvier 2018. A cet égard, on relèvera que cette 4<sup>ème</sup> adaptation du PDCn pose des principes directement applicables à la délimitation des zones à bâtir, notamment à la réduction de zones à bâtir surdimensionnées, qui doivent être appliqués aux procédures pendantes devant le Tribunal cantonal dès son entrée en vigueur. Il en va de même des nouvelles dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire concernant la délimitation des zones à bâtir (ATF 141 II 393 consid. 2.4 et 3; arrêts AC.2017.0104 du 15 janvier 2019 consid. 3b et AC.2016.0354 20 décembre 2018 consid. 1c). Quelle que soit sa version, le PDCn a constaté en substance que la capacité d'accueil d'habitants et d'emplois des zones à bâtir actuellement légalisées dans le canton est bien plus

importante que nécessaire pour les besoins prévisibles à quinze ans, horizon temporel déterminé par l'art. 15 LAT. Il a ainsi enjoint les communes à définir leur besoins, à savoir la croissance démographique programmée à quinze ans, puis à évaluer leur capacité existante de développement résidentiel (capacité d'accueil, réserves) et enfin à faire le bilan en vérifiant que leur capacité de développement est à la mesure de leurs besoins, sinon à adapter leur zone à bâtir (mesure A11). Dans sa version actuelle, le PDCn retient que le réseau des centres vaudois, qui garantit la cohésion du canton, est menacé par l'étalement urbain, à savoir la dispersion de la population et de l'habitat hors des centres, en périphérie et en campagne. Pour y remédier, il préconise en priorité le développement à l'intérieur du territoire urbanisé, la valorisation du potentiel inutilisé et la recherche d'une densification adaptée au contexte (ligne d'action A1; voir aussi mesure A11). Il convient de souligner que, pour mettre en oeuvre la mesure A11, les communes surdimensionnées ne peuvent délivrer de permis de construire tant qu'elles n'ont pas redimensionné leurs zones à bâtir si de tels permis sont susceptibles d'entraver la mise en conformité des planifications ou que les terrains répondent aux qualités des surfaces d'assèchement. Pour sa part, la 4<sup>ème</sup> adaptation du PDCn a modifié l'année de référence en la repoussant de 2008 à 2015, étendu l'horizon de planification à 2036 et fixé le taux de croissance à 0,75% pour les villages et quartiers hors centre (mesure A11 du PDCn). Le développement maximal d'une commune hors centre se calcule désormais en multipliant la croissance annuelle admise (0,75%) par le nombre d'années qui séparent la date de référence de l'horizon de planification (21 ans). Il correspond ainsi à une croissance totale de 15,75% (0,75% x 21 ans). Les communes qui doivent redimensionner leurs zones à bâtir doivent réviser leurs plans d'affectation et soumettre leur projet à l'approbation du canton au plus tard cinq ans après l'adoption du PDCn par le Grand Conseil (à savoir en juin 2022). d) En l'espèce, il n'est pas contesté que les zones à bâtir pour l'habitation et mixtes de la commune de Vully-les-Lacs, qui constitue un village hors centre, sont manifestement surdimensionnées et qu'elles doivent en conséquence être réduites. Selon le guichet cantonal de simulation des réserves de la zone à bâtir (d'habitation et mixtes), le potentiel de croissance autorisé est de 335 habitants à l'horizon 2036. Or la capacité d'accueil de la commune est de 3'611 habitants, si bien que la commune présente une surcapacité d'accueil de 3'276 habitants (3'611 – 335 habitants). Il est donc admis que la commune est tenue de modifier son plan général d'affectation (PGA) afin de répondre aux exigences du nouvel art. 15 LAT entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014, démarche qui devrait notamment se concrétiser par une réduction des zones à bâtir. Compte tenu du surdimensionnement très important de la zone à bâtir communale, il faut ainsi constater que la création d'une zone réservée est justifiée de manière à ne pas rendre plus difficiles, voire impossibles, de futurs déclassements ou réaffectations et à garantir le redimensionnement de la zone à bâtir dans le cadre de la révision du PGA.

#### **E. 4**

Les recourants critiquent le choix des autorités communales, approuvé par le département cantonal, d'avoir instauré non pas une zone réservée dont le périmètre comprend l'ensemble des zones à bâtir de la commune, mais une zone réservée qui "cible" quelques parcelles dont la leur, sans avoir prévu des mesures particulières pour toutes les autres parcelles sises en zone à bâtir. Il est vrai que la délimitation de la zone réservée selon la méthode dite du "périmètre global" constitue une alternative possible pour les communes qui doivent mettre en oeuvre un redimensionnement de leur zone à bâtir afin de respecter les nouvelles exigences de la LAT. La jurisprudence cantonale a récemment retenu qu'une telle option était admissible (cf. arrêt AC.2018.0001 du 23 novembre 2018 consid. 1e). Auparavant, la

jurisprudence cantonale avait rappelé que selon le droit fédéral (cf. art. 27 LAT), la zone réservée, comme mesure conservatoire, ne pouvait être prescrite que pour des périmètres délimités précisément, dans lesquels une adaptation du plan d'affectation se justifie et que par conséquent, elle ne devait pas aller au-delà du territoire exactement délimité pour lequel elle est nécessaire; en principe et sauf circonstances particulières, les effets de la mesure conservatoire ne devraient pas être étendus à toute la commune (cf. arrêt CCST.2014.0001 du 3 juillet 2014 consid. 2d, cité notamment in arrêt AC.2016.0420 du 6 juin 2017 consid. 2). Certes, on peut considérer que l'opération complexe de redimensionnement de la zone à bâtir dans une commune où les réserves de terrain constructible sont disséminées dans tous les secteurs, est propre à justifier un "moratoire" général, par le biais d'une zone réservée s'appliquant à toutes les zones d'habitation et mixtes. Il s'agit toutefois d'une option et non d'une obligation pour la commune. Or, en l'espèce, les autorités de planification ont opté pour la délimitation exacte et ciblée de la zone réservée en fonction de l'appartenance ou non de la parcelle concernée au territoire urbanisé (voir à ce sujet le préavis n° 2018/01, ch. II). Une telle méthode constitue une atteinte moindre à la garantie de propriété par rapport à la délimitation du périmètre global; la délimitation des zones réservées ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire à la planification envisagée selon le principe de la proportionnalité. Quoi qu'il en soit, le choix de la méthode de délimitation de la zone réservée relève du large pouvoir d'appréciation des autorités locales de planification (cf. art. 2 al. 3 LAT et art. 2 et 3 OAT) et n'est pas constitutive en l'occurrence d'une violation du principe de l'égalité de traitement.

## **E. 5**

a) Il reste à examiner si le choix de l'emplacement de la zone réservée litigieuse est adéquat du point de vue du principe de la proportionnalité. Les recourants font valoir que la parcelle n° 174, qui longe la rue principale du village, serait entièrement équipée et située à une centaine de mètres du "coeur du village de Bellerive" et à proximité immédiate d'un arrêt de bus. En outre, ils prétendent qu'une utilisation à des fins agricoles de leur bien-fonds, inscrit hors des surfaces d'assolement, ne serait pas envisageable, à raison de la pente marquée. Les recourants en déduisent que leur parcelle, non bâtie, formerait une brèche dans le bâti existant ("Baulücke") et qu'elle devrait être considérée comme faisant partie du territoire urbanisé. Il est vrai que dans la mesure où la parcelle n° 174 borde la route qui dessert directement le village de Bellerive, on aurait pu envisager de l'exclure de la zone réservée d'autant que ce bien-fonds jouxte au sud la parcelle n° 170 qui longe la même route et sur laquelle des travaux de construction d'une villa sont en cours. Même s'il s'agit d'un cas un peu limite, il existe toutefois des motifs légitimes et objectifs d'instaurer une zone réservée sur la parcelle n° 174, qui n'a pas vocation urbaine. Cette parcelle, libre de toute construction, n'est pas située au coeur d'un secteur d'habitation. Elle est d'ailleurs classée à cheval sur la zone à bâtir (en zone d'habitation familiale dans partie ouest) et la zone agricole (dans sa partie est), contrairement à la parcelle contiguë n° 1152 (bâtie), qui est colloquée en zone de village, soit en zone de centre de localité. Comme cela ressort du guichet cartographique cantonal ([www.geo.vd.ch](http://www.geo.vd.ch)), la parcelle n° 174 se trouve, du côté est, en continuité de terres agricoles (parcelle n° 1023). La parcelle n° 174 ne se trouve donc pas au centre du village de Bellerive, mais dans un secteur où les constructions sont dispersées, soit (dans sa partie constructible) dans une zone d'habitation de très faible densité. Comme le soulignent à juste titre les autorités communale et cantonale, la parcelle n° 174 est située à l'extérieur du territoire urbanisé, selon les critères définis par la Fiche d'application du SDT "Comment délimiter le territoire urbanisé"). Par territoire urbanisé, il faut entendre un

tissu urbain largement bâti, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. A noter en passant que même si la parcelle n° 174 pouvait être considérée comme une "brèche dans la continuité du tissu urbain" au sens de l'art. 15a LAT (ATF 121 II 417 consid. 5a) compte tenu de la villa qui prendra place sur la parcelle contigüe n° 170, son inclusion dans la zone réservée se justifierait. En effet, dans le cadre de l'élaboration de son nouveau PGA, l'autorité de planification ne doit 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. La commune devra aussi tenir compte des buts et principes de l'aménagement du territoire résultant notamment des art. 1 et 3 LAT (protéger les bases naturelles de la vie telles que le sol; garantir les sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays, réserver suffisamment de terres cultivables à l'agriculture etc.). Quoi qu'il en soit, le fait que la parcelle en question soit équipée, qu'elle soit proche d'un arrêt de bus et qu'elle ne se prêterait pas à l'agriculture n'est pas déterminant, puisqu'il s'agit ici de donner aux autorités de planification la marge de manoeuvre nécessaire afin de procéder à une révision en profondeur du PGA. On ne saurait considérer d'emblée que la parcelle des recourants restera entièrement ou partiellement en zone à bâtir. En effet, même les parcelles équipées, voire comportant déjà des constructions, peuvent – ou au besoin doivent – être attribuées à une zone de non bâtir (cf. ATF 113 Ia 362 consid. 2b). En l'espèce, il n'y a aucun motif sérieux d'interférer dans le processus de planification locale, pour lequel les autorités communales bénéficient d'un large pouvoir d'appréciation b) Les recourants se plaignent d'une violation du principe de l'égalité. Il convient toutefois de souligner qu'il résulte de la nature de mesure provisionnelle de la zone réservée que celle-ci peut concerner des parcelles qui, à la fin du processus de planification, ne seront pas dézonées. Il n'est pas question de trancher au stade de la procédure relative à la zone réservée la question du redimensionnement définitif de la zone à bâtir, et des questions qui y sont liées. C'est ainsi prématurément que la recourante se prévaut du principe de l'égalité de traitement par rapport notamment aux propriétaires riverains dont les parcelles sont toutefois déjà bâties, voire au bénéfice d'un permis de construire entré en force. Quoi qu'il en soit, la recourante n'explique pas concrètement en quoi la situation des autres parcelles nos 246 et 9969 (comprises en bordure du secteur de Cotterd et qui sont distantes de la parcelle n° 170 de plus de deux cents mètres) serait comparable avec celle de la parcelle n° 174, notamment en ce qui concerne leur localisation, leur équipement et leur environnement naturel. c) Tout bien considéré, le choix de l'emplacement de la zone réservée apparaît judicieux sous l'angle du principe de la proportionnalité. La mesure instaurée rendant la parcelle n° 174 provisoirement inconstructible paraît ainsi apte et nécessaire à préserver la marge de manoeuvre des autorités communales dans le cadre de la révision du PGA. Comme le relève du reste le SDT, la parcelle n° 174 fait l'objet d'une zone réservée et non d'un changement d'affectation. Cette mesure conservatoire a pour but d'étudier de manière détaillée si un dézonage est nécessaire en tout ou partie en vue de la révision de la planification communale; cela ne préjuge pas de l'affectation définitive de cette parcelle, quoi qu'en disent les recourants.

## **E. 6**

Mal fondé, le recours doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation des décisions attaquées. Succombant, les recourants supporteront un émolument judiciaire (art. 49 LPA-VD), ainsi qu'une indemnité à titre de dépens à allouer à la commune, qui a agi par l'intermédiaire d'un avocat (art. 55 LPA-VD).

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