

# **VD\_OMNI AC.2019.0387 vom 28. Januar 2021**

VD Tribunal cantonal, 2021-01-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2019.0387](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0387)

FR: VD\_OMNI AC.2019.0387 du 28 janvier 2021

IT: VD\_OMNI AC.2019.0387 del 28 gennaio 2021

## **Regeste**

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_/Département du territoire et de l'environnement (DTE),  
Municipalité de L'Abbaye | Recours contre la décision du DTE approuvant une zone  
réservée cantonale sur une parcelle communale. - La création d'une zone réservée est  
justifiée dans son principe, vu le surdimensionnement important de la zone à bâtir  
communale (capacité d'accueil de 1'290 hab. pour un besoin estimé à 158 hab.). (consid. 3)  
- La mesure est adéquate et proportionnée vu notamment la situation de la parcelle litigieuse  
en bordure de localité, la distance avec les constructions et la continuité formée avec la zone  
agricole. (consid. 4) - L'autorité cantonale peut instaurer une zone réservée même lorsque la  
Commune envisage le maintien des parcelles en zone à bâtir. (consid. 5) - La procédure de  
l'art. 134 LATC relatif aux plans d'affectation non conformes a été respectée (consid. 6).  
Rejet du recours.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Interjeté contre la décision levant l'opposition déposée par les recourants contre un projet  
de zone réservée cantonale concernant la parcelle dont ils sont propriétaires, le présent  
recours satisfait aux conditions de recevabilité des art. 92 ss de la loi vaudoise du 28 octobre  
2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Il y a lieu d'entrer en  
matière.

### **E. 2**

Les recourants ont requis la jonction de la présente cause avec la cause AC.2018.0440.  
Conformément à l'art. 24 LPA-VD, l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une  
même procédure des affaires qui se rapportent à une situation de faits identique ou à une  
cause juridique commune. En l'occurrence, il n'y a pas lieu de joindre les deux procédures  
précitées qui portent sur des objets distincts et concernent des autorités différentes. Ainsi, la  
procédure AC.2018.0440 relative au permis de construire octroyé aux recourants oppose le  
Département à la Municipalité de L'Abbaye, les recourants étant tiers intéressés. La  
procédure AC.2019.0387 oppose en revanche les recourants au Département. Il n'y a pas  
dans cette mesure une identité des causes. Les deux procédures ont au demeurant été  
instruites de manière coordonnée. Cette requête est dès lors rejetée.

### **E. 3**

Est litigieuse l'inclusion de la parcelle n° 650 de la commune de L'Abbaye dans une zone  
réservée cantonale. Il convient d'examiner, en premier lieu, si cette zone réservée s'avère  
bien fondée dans son principe. a) L'art. 27 LAT, intitulé " zones réservées ", a la teneur  
suivante: " 1 S'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose,  
l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement

délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation. 2 Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai". Sous la note marginale " zone réservée ", l'art. 46 LATC, dispose ce qui suit: " 1 Les communes ou le département peuvent établir des zones réservées selon l'article 27 LAT. Ces zones interdisent ou limitent la constructibilité de terrains pendant une période maximale de cinq ans, pouvant être prolongée de trois ans au maximum. 2 La procédure d'approbation est celle des plans d'affectation." b) Les zones réservées ont pour but de garantir (provisoirement) la planification (telle qu'elle a été envisagée). Il s'agit en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de constructions viennent entraver cette liberté (ATF 103 Ia 362/JdT 1989 I 441; AC.2018.0176 du 28 août 2019; AC.2017.0424 du 1<sup>er</sup> avril 2019). Selon la jurisprudence (rappelée par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt CCST.2014.0001 du 3 juillet 2014; v. ég. AC.2019.0384 du 2 décembre 2020; AC.2019.0114 du 20 janvier 2020 ; AC.2019.0035 du 9 décembre 2019; AC.2017.0457 du 7 janvier 2019, AC.2017.0386 du 27 septembre 2018, AC.2017.0078 du 28 février 2018, AC.2016.0420 du 6 juin 2017, AC.2013.421 du 26 avril 2016), l'instauration d'une zone réservée suppose réunies trois conditions matérielles, soit une intention de modifier la planification, une délimitation exacte des territoires concernés et le respect du principe de la proportionnalité: la délimitation des zones concernées ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire au maintien d'une situation en vue de la nouvelle planification (ATF 138 I 131 consid. 6.2). Dans le périmètre de la zone réservée, on peut interdire toute construction nouvelle, voire toute transformation – si le principe de la proportionnalité est respecté –, ou bien n'autoriser que celles qui ne menacent pas le futur plan d'aménagement (cf. Piermarco Zen-Ruffinen / Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne 2001, n° 460 p. 201/202). En raison de l'importance de la restriction de la propriété que peut représenter l'instauration d'une zone réservée, le principe de la proportionnalité (cf. art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999: Cst.; RS 101) exige que cette mesure provisionnelle ne soit prescrite que pour des périmètres délimités précisément, dans lesquels une adaptation du plan d'affectation se justifie; d'un point de vue spatial, elle ne doit pas aller au-delà du " territoire exactement délimité " pour lequel elle est nécessaire (cf. Alexander Ruch, in *Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation*, 2016, n° 47 ad art. 27; Bernhard Waldmann / Peter Hänni, *Handkommentar RPG*, Berne 2006, n° 21 ad art. 27). Du point de vue temporel, la limitation à cinq ans de la durée de la zone réservée lie les cantons, qui ne peuvent prévoir par une règle générale une autre durée initiale (Ruch, op. cit., n° 55 ad art. 27). Les cantons peuvent permettre une prolongation de la durée, ce qu'a fait le droit vaudois (cf. art. 46 al. 1 LATC). Il faut que la nécessité d'une prolongation soit démontrée dans chaque cas concret et il ne serait pas admissible de fixer d'emblée à plus de cinq ans la durée d'une zone réservée, en faisant préventivement usage de la possibilité de prolonger. Au demeurant, il doit être mis fin à la zone réservée même avant l'échéance des cinq ans de l'art. 27 al. 2 LAT, si la mesure provisionnelle n'est plus nécessaire (cf. Ruch, op. cit., n° 57 ad art. 27; Waldmann/Hänni, op. cit., n° 22 ad art. 27). c) Pour l'instauration d'une zone réservée cantonale ou communale, l'art. 46 al. 2 LATC prévoit que la procédure est la même que pour l'établissement des plans d'affectation. La LAT impose au droit cantonal certaines exigences en matière de protection juridique. Une autorité cantonale de recours au moins doit disposer d'un libre pouvoir d'examen (art. 33 al. 3 let. b LAT; cf. aussi art. 15 al. 2 LATC). Le libre pouvoir d'examen dont parle l'art. 33 al. 3 let. b LAT ne se réduit pas à la

constatation des faits et de l'application du droit; il comprend aussi le contrôle de l'opportunité du plan, qui permet à l'autorité d'opter pour une autre solution équivalente qu'elle juge préférable, et cela quand bien même la solution qui lui est soumise est conforme au droit (ATF 131 II 81 consid. 6.6 p. 96/97, 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242; TF 1C\_417/2009 du 21 janvier 2010 consid. 2.3). 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 p. 97). 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 p. 97). 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 p. 242).

#### **E. 4**

L'autorité intimée invoque, à l'appui de sa décision d'instaurer une zone réservée cantonale sur la parcelle n° 650, le surdimensionnement de la zone à bâtir communale. a) L'art. 75 al. 1 Cst. prévoit que la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. L'art. 1 er al. 1 LAT précise que la Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol et à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. L'art. 1 al. 2 LAT définit les buts de l'aménagement du territoire. Cette disposition, dans sa nouvelle teneur entrée en vigueur le 1 er mai 2014, précise que les autorités chargées de l'aménagement du territoire soutiennent les efforts entrepris aux fins, notamment: d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée (let. a bis); de créer un milieu bâti compact (let. b). L'art. 3 LAT prescrit les principes d'aménagement, parmi lesquels il convient notamment de préserver le paysage (art. 3 al. 2) et d'aménager les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice d'activités économiques selon les besoins de la population tout en limitant leur étendue (art. 3 al. 3 LAT). L'art. 15 LAT, dans sa teneur en vigueur depuis le 1 er mai 2014, dispose ce qui suit: "Art. 15 Zones à bâtir 1 Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. 2 Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. 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; 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, l'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 (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; AC.2019.0035; AC.2018.0176; AC.2017.0457; AC.2017.0424 et AC.2017.0078 précités). La jurisprudence fédérale a par ailleurs retenu qu'il existe un intérêt public important à ce que les zones à bâtir - déjà surdimensionnées dans de nombreuses communes - ne soient pas encore étendues, afin de ne pas anticiper sur la révision de la planification et les éventuels déclassements à venir (TF 1C\_612/2014 du 26 août 2015 consid. 2.6). b) Dans le canton de Vaud, la question de l'adaptation des zones à bâtir aux besoins prévisibles (sur cette notion: 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 1<sup>er</sup> août 2008, l'actuel 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. 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 leurs 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; AC.2019.0035 et AC.2017.0424 précités). c) Dans le cas présent, il n'est pas contesté que la zone à bâtir de la Commune de L'Abbaye est surdimensionnée, particulièrement hors du centre: la capacité d'accueil est de 1'290 habitants pour un besoin estimé à 158 habitants, de sorte que le surdimensionnement hors centre est de 1'132 habitants. Il convient ainsi de confirmer l'appréciation de l'autorité intimée: vu le surdimensionnement important de la zone à bâtir communale, la création d'une zone réservée cantonale 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. La zone réservée doit par conséquent être confirmée dans son principe. Reste à déterminer si cette zone est correctement délimitée et respecte le principe de proportionnalité. La question à laquelle le Tribunal doit répondre à ce stade est celle de savoir si la possibilité d'un déclassé de la parcelle en cause peut raisonnablement être prise en considération dans le cadre de la future révision du PGA. Si tel est le cas, la zone réservée doit être confirmée (AC.2019.0114; AC.2019.0035 et AC.2017.0457 précités).

## **E. 5**

Les recourants contestent l'adéquation de la zone réservée, notamment au motif que leur parcelle, équipée, se situerait en plein milieu d'un espace bâti et s'intègre dans une continuité du point de vue urbanistique et architectural. Cette parcelle ne serait pas

appropriée pour un usage agricole. La zone réservée serait aussi disproportionnée dès lors que la commune est actuellement en train de réviser sa planification communale. a) La partie de la Commune de L'Abbaye où se trouve la parcelle litigieuse s'étend notamment le long du lac de Joux, donnant l'impression d'une "commune-rue", étant toutefois précisé que les constructions existantes sur le long de la route de Collondès sont relativement espacées entre elles, de sorte que le tissu bâti n'est pas compact. Les parcelles adjacentes à l'est et à l'ouest de la parcelle n° 650 sont certes construites, mais comme l'a relevé la DGTL en audience, il y a une distance de l'ordre de 70 m entre les constructions sur ces parcelles, ce qui excède la limite de 50 m retenu pour délimiter un territoire urbanisé. En outre, la parcelle litigieuse se trouve pratiquement en bordure de la localité. Un arrêt des transports publics se trouve à environ 450 mètres et la parcelle n'est pas bordée d'un trottoir. Il s'agit par ailleurs d'une grande parcelle de 2'000 m<sup>2</sup> qui forme une continuité notamment au plan paysager et visuel avec la zone agricole située en amont de la pente. Il apparaît ainsi qu'un déclassement de la parcelle litigieuse peut raisonnablement être pris en considération dans le cadre de la future révision de la planification communale. Quant au fait que la parcelle est équipée, cet élément n'apparaît pas déterminant puisque, par définition, la zone réservée concerne une parcelle constructible, ce qui présuppose d'ailleurs un équipement au sens de l'art. 19 LAT (cf. AC.2019.0114 précité consid. 2 et les références citées). On peut encore relever que le Tribunal fédéral a confirmé qu'il était possible de créer une zone réservée pour une parcelle sise en zone à bâtir et constituant une brèche dans le tissu bâti, l'identification d'une telle brèche ne conduisant pas nécessairement à devoir inclure les terrains concernés dans la zone constructible (TF 1C\_394/2019 du 14 août 2020). b) Quant à la planification communale en cours, il ressort des explications données en audience que celle-ci en est encore à un stade relativement peu avancé, dès lors que la phase de l'examen préalable par les autorités cantonales ne serait pas encore entamée. Certes, les autorités communales semblent déjà être parvenues à proposer des mesures de planification réduisant le surdimensionnement de manière importante et le Département a admis, lors de l'audience, que la Commune de L'Abbaye n'est pas la seule à ne pas parvenir à supprimer totalement son surdimensionnement. Il convient néanmoins de constater que, *prima facie*, les propositions émises par la Commune ne suffisent pas en l'état à éliminer totalement le surdimensionnement. L'autorité communale a du reste admis que le fait de maintenir la parcelle n°650 en zone à bâtir impliquerait de dézoner une autre parcelle ailleurs. La zone réservée contestée permet ainsi de bloquer provisoirement toute nouvelle construction sur la parcelle litigieuse, dans une commune surdimensionnée, et dont le calendrier de la procédure de révision de sa planification est pour l'heure incertain. Le Tribunal a en outre déjà précisé que l'art. 46 LATC constitue à lui seul une base légale suffisante pour autoriser le département à établir une zone réservée cantonale sur une parcelle lorsqu'une commune refuse ou tarde à le faire alors qu'elle y est tenue pour ne pas compromettre la révision de sa planification communale (AC.2017.0364 du 25 septembre 2019 consid. 4). La zone réservée litigieuse répond à un intérêt public primordial, à savoir maintenir la liberté de planification et de décision des autorités communales, ainsi qu'à éviter le risque de faire obstruction et de rendre plus difficile une future réduction de la zone à bâtir (AC.2017.0457 précité). De même, il n'y a pas lieu de s'écarter du principe selon lequel le département peut instaurer une zone réservée cantonale sur les parcelles litigieuses, ceci même dans l'hypothèse où la commune fait état de son intention de maintenir ces parcelles en zone à bâtir (TF 1C\_267/2019 du 5 mai 2020; AC.2016.0420 précité). Une telle mesure ne restreint pas la marge de manœuvre dont peut bénéficier la commune dans le cadre de la

révision de son plan d'affectation. Le Tribunal a notamment rappelé que l'autorité communale garde en effet la possibilité de maintenir la parcelle faisant l'objet de la zone réservée cantonale en zone à bâtir si elle redimensionne correctement par ailleurs les zones constructibles, de manière à respecter les exigences de la LAT (notamment de l'art. 15 al. 2 LAT) et du PDCn. Il n'y a dès lors pas lieu de retenir que l'instauration d'une zone réservée cantonale porterait atteinte aux prérogatives communales en matière d'aménagement du territoire (AC.2018.0361 du 15 avril 2019 consid. 3d). c) En conclusion, le Tribunal ne voit pas de raison de s'écarter de l'appréciation de l'autorité intimée selon laquelle la mesure provisoire que constitue la zone réservée est, dans le cas présent, adéquate et proportionnée.

## **E. 6**

Les recourants invoquent par ailleurs une violation de l'art. 134 LATC. Cette disposition figure dans le Titre XI de la loi qui régit les dispositions transitoires et finales et a la teneur suivante: Art. 134 Plans d'affectation non conformes 1 Dans les communes ayant un plan d'affectation et un règlement non conformes aux dispositions de la loi, ce plan et ce règlement s'appliquent avec les restrictions suivantes: a. dans les zones à bâtir, le département peut s'opposer à la délivrance d'un permis de construire s'il s'agit d'une zone manifestement trop étendue, ne répondant pas aux critères des articles 48 et 51; dans ce cas, l'Etat doit, dans les trois mois qui suivent son opposition, soumettre à l'enquête publique une zone réservée; b. hors des zones à bâtir, notamment dans les zones sans affectation spéciale, la délivrance de tout permis de construire est subordonnée à l'autorisation préalable du département, qui statue conformément aux articles 81 et 120, lettre a." Comme il a été constaté ci-dessus, la zone à bâtir de la Commune de L'Abbaye est surdimensionnée, de sorte que l'application de l'art. 134 LATC se pose. En l'occurrence, le Département a formé opposition à la demande de permis de construire déposée par les recourants (cf. la procédure AC.2018.0440 relative au permis de construire), puis a mis à l'enquête publique la zone réservée litigieuse. Cette disposition a ainsi été respectée.

## **E. 7**

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Succombant, les recourants supporteront l'émolument de justice (art. 49 LPA-VD et art. 4 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative: TFJDA; BLV 173.36.5.1) et n'ont pas droit à des dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD). La Municipalité, qui s'en est remise à justice, n'a pas non plus droit à des dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD). Il en va même pour le département intimé, qui n'a pas agi par l'intermédiaire d'un avocat (art. 55 al. 1 LPA-VD).

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