

# VD\_OMNI AC.2020.0160 vom 9. November 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-11-09, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2020.0160](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0160)

FR: VD\_OMNI AC.2020.0160 du 9 novembre 2021

IT: VD\_OMNI AC.2020.0160 del 9 novembre 2021

## Regeste

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_ c/o C. \_\_\_\_\_/Département des institutions et du territoire, Municipalité du Chenit | Recours contre la mise en place d'une zone réservée cantonale sur deux parcelles non bâties bordant une vaste zone agricole d'un côté, et des parcelles bâties de l'autre, dans une commune dont la zone à bâtir est largement surdimensionnée. En l'occurrence, la mesure contestée n'apparaît pas disproportionnée, dès lors qu'on ne saurait exclure qu'il soit nécessaire, dans le cadre de la révision du plan des zones communal, de déclasser les parcelles en cause. Rappel de la jurisprudence selon laquelle une zone réservée cantonale peut être instaurée sur des parcelles que la commune entend maintenir en zone à bâtir. Recours rejeté.

## Erwägungen

### E. 1

a) La décision attaquée, par laquelle la Cheffe du département a approuvé une zone réservée cantonale, peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal (art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). Les recourantes, A. \_\_\_\_\_ en tant que propriétaire concernée et la société B. \_\_\_\_\_ SA (anciennement F. \_\_\_\_\_ SA) en tant que promettant acquéreur, auteures d'une opposition commune levée au terme de la procédure devant l'autorité précédente, ont manifestement qualité pour recourir en application de l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD. Au surplus, le recours a été interjeté en temps utile (art. 95 LPA-VD) et satisfait aux autres conditions formelles de recevabilité (art. 79 al. 1 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

### E. 2

Les recourantes font valoir que la tenue d'une inspection locale permettrait, au besoin, de procéder à des constatations relatives à l'environnement de la parcelle n° 1031. a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par les art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01), comprend notamment le droit pour l'administré de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes et de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1 p. 170; 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299; CDAP PE.2018.0117 du 7 janvier 2019 consid. 2a). Devant le tribunal, la procédure est en principe écrite (art. 27 al. 1 LPA-VD). Toutefois, lorsque les besoins de l'instruction l'exigent, l'autorité peut tenir une audience (art. 27 al. 2 LPA-VD) et recourir à une inspection locale (art. 29 al. 1 let. b 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). 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); de jurisprudence constante en effet, le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de 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; arrêt TF 2C\_954/2018 du 3 décembre 2018 consid. 5; CDAP PE.2018.0208 du 29 mai 2019 consid. 3a). b) En l'espèce, les éléments figurant au dossier, ainsi que les vues aériennes disponibles sur le site du Guichet cartographique cantonal, permettent au tribunal de se faire une idée complète et précise des faits pertinents et de la configuration des lieux. Dès lors, par appréciation anticipée des preuves, le tribunal s'estime en mesure de statuer en connaissance de cause et renoncera en conséquence à une vision locale, sans qu'il n'en résulte une violation du droit d'être entendu des parties.

### **E. 3**

Est litigieuse la mise en place d'une zone réservée cantonale sur les parcelles n os 1031 et 3288 de la commune du Chenit, en relation avec la révision du plan d'affectation communal visant à satisfaire aux exigences découlant de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et du PDCn. a) aa) Selon l'art. 27 LAT, 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 (al. 1). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2). En droit cantonal, l'art. 46 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) prévoit que les communes ou le département peuvent établir des zones réservées selon l'art. 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 (al. 1). La procédure d'approbation est celle des plans d'affectation (al. 2). Quant à l'art. 134 al. 1 let. a LATC, il prévoit que 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 la restriction suivante: 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. bb) 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. En d'autres termes, 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 plan général d'affectation (arrêt TF 1C\_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.1; arrêt CDAP AC.2020.0337/AC.2020.0345 du 30 juin 2021 consid. 3a/bb et les références citées). 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 p. 141; arrêt CDAP AC.2020.0109 du 1 er avril 2021 consid. 2a et les références citées). L'établissement d'une zone réservée répond à un

intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement, que celui-ci soit ou non conforme au droit. S'il faut une nécessité de planifier, assortie d'une intention concrète, il n'est toutefois pas nécessaire que l'autorité ait déjà une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir, en particulier lorsque cela ne découle pas d'une simple intention de sa part mais d'une obligation résultant directement de la LAT ou du plan directeur cantonal. Tel est le cas de l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées prévue à l'art. 15 al. 2 LAT (arrêt TF 1C\_218/2020 précité consid. 3.1.1 et les références citées). La mesure contestée constitue la première étape de ce processus obligatoire. En général, une zone réservée satisfait à l'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité puisqu'il s'agit de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente. La règle de la nécessité est également respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier. C'est en fonction de ces critères que la pesée des intérêts doit être effectuée (arrêts TF 1C\_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 5.1; 1C\_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 5.1; arrêt CDAP AC.2020.0109 précité consid. 2c). Aussi une zone réservée cantonale peut-elle être instaurée sur des parcelles que la commune entend maintenir en zone à bâtir, la question de l'ampleur du redimensionnement requis devant être examinée ultérieurement dans la procédure de révision du plan général d'affectation (cf. arrêt CDAP AC.2020.0109 précité consid. 2e et les références citées). Enfin, la jurisprudence considère qu'il convient de confirmer la zone réservée projetée si la possibilité d'un déclassement peut raisonnablement être prise en considération dans le cadre de la future révision du plan général d'affectation (cf. arrêt CDAP AC.2020.0337/AC.2020.0345 précité consid. 5b; AC.2019.0384/AC.2019.0385 du 2 décembre 2020 consid. 3 et les références citées). cc) Dans le canton de Vaud, la question de l'adaptation des zones à bâtir aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes, au sens de l'art. 15 LAT, a été traitée en particulier par la mesure A11 du PDCn. Ce plan est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2008 et a par la suite fait l'objet de plusieurs adaptations, la 4<sup>ème</sup> adaptation bis, actuellement en vigueur, ayant été approuvée le 20 décembre 2019 par le Conseil fédéral. 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). Pour assurer la mise en œuvre de 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'assolement (mesure A11; cf. également AC.2019.0384/AC.2019.0385 précité consid. 2b/bb). 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). 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, comme la commune du Chenit, 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). Selon la mesure A11, cette révision prend au moins en compte les aspects suivants: la qualité de la desserte en transports publics; l'accès en mobilité douce aux services et équipements; la qualité des sols et les ressources, dont les surfaces d'assolement; l'environnement, notamment la nature, le paysage, et la maîtrise d'éventuels risques et nuisances; la capacité des équipements et des infrastructures; la possibilité d'équiper à un coût proportionné; ainsi que la disponibilité des terrains. Pour répondre aux besoins à 15 ans, les communes, dans l'ordre, réaffectent les terrains excédant les besoins ou peu adéquats au développement, densifient le territoire urbanisé et mettent en valeur les réserves et les friches notamment par la densification (cf. AC.2019.0384/AC.2019.0385 précité consid. 2b/bb). La fiche d'application de la DGTL de juin 2021 intitulée " Comment traiter les zones à bâtir d'habitation et mixtes excédant les besoins à 15 ans ou peu adéquates pour le développement? " prévoit pour sa part que les franges de la zone à bâtir en zone agricole doivent être dézonées, ces franges étant identifiées lors de la délimitation du territoire urbanisé et des noyaux largement bâtis de la commune. Cette fiche prévoit également qu'il faut affecter en zone agricole ou en zone de verdure les espaces vides de plus de 2'500 m<sup>2</sup> situés au milieu du bâti dès lors que ces espaces représentent une surface suffisamment grande pour être sujette à un morcellement agricole (fiche d'application, ch. 2). b) aa) En l'espèce, les recourantes ne contestent pas que la zone à bâtir de la commune du Chenit, telle que définie par le plan des zones de 1986, est largement surdimensionnée. Aux termes de la décision attaquée, dite zone à bâtir présente en effet une capacité d'accueil hors centre de 1'511 habitants alors que le potentiel de croissance pour 2036 est de 304 habitants, le surdimensionnement s'élevant ainsi à 1'207 habitants. Dans ces conditions, l'autorité communale a l'obligation de réviser sa planification dans un délai échéant au mois de juin 2022, conformément au PDCn et à l'art. 15 al. 2 LAT. On se trouve ainsi dans une situation où une adaptation de la planification s'impose, au sens de l'art. 27 al. 1 LAT; l'intention de la commune de satisfaire à cette obligation ressort d'ailleurs clairement du fait qu'elle a instauré une zone réservée communale et qu'elle entamé le processus de révision de son plan des zones. La mise en place de la zone réservée litigieuse est dès lors justifiée dans son principe afin de ne pas rendre plus difficiles, voire impossibles, de futurs déclassements ou réaffectations et de garantir le redimensionnement de la zone à bâtir. bb) Se pose toutefois la question de savoir si la possibilité d'un déclassement ou d'une diminution des droits à bâtir des parcelles n° 1031 et 3288 peut raisonnablement être prise en considération dans le cadre de la révision du plan des zones communal. Si tel est le cas, la zone réservée cantonale portant sur ces deux parcelles doit être confirmée. aaa) En substance, les recourantes font valoir que l'actuelle parcelle n° 1031 se trouverait dans un secteur très largement bâti et qu'il serait dès lors disproportionné de l'inclure dans la zone réservée en question. Elles exposent à cet égard que dite parcelle présenterait une situation "en dent creuse", soit de brèche dans un tissu bâti continu, qui demanderait typiquement à être comblée dans une logique de densification. Elle se trouverait en effet à proximité immédiate d'une zone qu'on pourrait rapprocher d'un "centre" au sens commun du terme, accueillant différentes infrastructures

publiques (telles qu'une école, une garderie, un arrêt de bus, des établissements publics et des commerces), ainsi que de nombreux emplois. En outre, visuellement, la construction envisagée permettrait de "fermer" le front bâti compact existant. A l'appui de leur argumentation, les recourantes soutiennent que la situation de la parcelle n° 1031 serait similaire à celle de la parcelle n° 1892 de la commune du Chenit, concernant laquelle le tribunal a retenu qu'une zone réservée cantonale se ne justifiait pas (cause AC.2019.0384/AC.2019.0385). bbb) En l'espèce, il ressort des vues aériennes disponibles sur le site du Guichet cartographique cantonal que les parcelles n os 1031 et 3288, concernées par la zone réservée litigieuse, se trouvent à l'extrémité d'une bande de territoire bâti, qui s'étend entre Le Sentier et L'Orient. Les mêmes images permettent en outre de constater que les parcelles en cause sont attenantes, du côté sud et est, à une vaste zone agricole et de forêts, pour ainsi dire libre de constructions (notamment composée des parcelles n os 1038, 1032, 3214, 1039 et 1113). On observe par ailleurs que les parcelles n os 1031 et 3288 sont - elles aussi - libres de constructions et présentent, ensemble, une surface totale non négligeable s'élevant à près de 4'000 m<sup>2</sup> (3'957 m<sup>2</sup>). Ainsi, les parcelles en cause ne se trouvent pas dans une situation de "dent creuse", comme le soutiennent les recourantes. On constate au demeurant que d'autres parcelles sises dans le même secteur ont été incluses dans la zone réservée communale (par exemple, les parcelles n os 642, 910, 908, 907, 906 et 3260). Au vu de ces éléments et du surdimensionnement important que présente la zone à bâtir communale, on ne saurait totalement exclure qu'il soit nécessaire, dans le cadre de la révision du plan des zones communal, de déclasser les parcelles n os 1031 et 3288, et ce, quand bien même elles bordent des côtés nord et ouest des parcelles construites (n os 1030, 1036, 1037, 1028), qui elles, jouxtent la rue Centrale. Les parcelles n os 1031 et 3288 paraissent du reste, a priori, plus appropriées à un dézonage éventuel que des parcelles qui seraient, par hypothèse, plus éloignées du vaste secteur agricole évoqué ci-avant. Le fait que la commune entende maintenir les parcelles n os 1031 et 3288 en zone à bâtir - comme cela ressort de la zone réservée communale instaurée et des déterminations déposées dans la présente procédure - n'est au demeurant pas déterminant, puisque rien ne permet d'affirmer - en l'état - que la surface de la zone réservée communale suffise aux déclassements nécessaires. Sur ce point, on relève d'ailleurs que, dans son examen préalable du 11 septembre 2020, la DGTL a préavisé négativement le projet de nouveau plan d'affectation de la commune, au motif notamment que le dimensionnement des zones à bâtir ne serait pas conforme au cadre légal. En tout état, il convient de rappeler que la mise en place d'une zone réservée constitue une mesure conservatoire, qui n'exclut pas le maintien des parcelles concernées en zone constructible, si au terme de la procédure de révision du plan des zones, il apparaît qu'un déclassement n'est pas nécessaire à cet endroit. Enfin, la présente affaire se distingue, à tout le moins sur deux points, de l'affaire ayant fait l'objet de la cause AC.2019.0384/AC.2019.0385 invoquée par les recourantes, dans laquelle le tribunal a annulé la décision du département approuvant une zone réservée cantonale sur la parcelle n° 1892. D'une part, la zone réservée cantonale qui fait l'objet de la présente cause porte sur une surface de 3'957 m<sup>2</sup>, soit une surface nettement supérieure à la surface de 1'794 m<sup>2</sup> dont il était question s'agissant de la parcelle n° 1892. D'autre part, les projets de construction envisagés sur la parcelle n° 1031, à savoir deux villas individuelles et un immeuble de douze appartements, sont nettement plus importants que le projet de villa individuelle prévu sur la parcelle n° 1892 et, partant, plus susceptibles d'entraver le redimensionnement du territoire constructible communal. Les situations en cause sont donc différentes, de sorte qu'un traitement différencié se justifie. En conclusion, dans le cas

d'espèce, le département pouvait considérer que l'établissement d'une zone réservée cantonale sur les parcelles n os 1031 et 3288 était nécessaire pour permettre à la commune de réviser sereinement sa planification et d'éviter que des projets de construction ne risquent d'entraver sa liberté d'action. En d'autres termes, la mesure incriminée respecte le principe de la proportionnalité. Partant, la décision attaquée est conforme aux exigences légales et jurisprudentielles rappelées ci-avant et peut être confirmée.

#### **E. 4**

Enfin, il ne se justifie pas d'entrer en matière sur la question du complément que les recourantes souhaiteraient voir ajouté dans le dispositif de la décision attaquée, relatif à l'engagement que le SDT (désormais DGTL) aurait pris de se prononcer " sur le maintien ou non de la zone réservée cantonale sur la base de la mise à l'enquête du plan d'affectation communal en tenant compte de la situation individuelle et concrète de la parcelle concernée ". Cette question excède en effet l'objet du litige, qui porte sur la seule question de savoir si les conditions posées à l'établissement d'une zone réservée cantonale portant sur les parcelles n os 1031 et 3288 sont respectées.

#### **E. 5**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Vu le sort de la cause, les frais sont mis à la charge des recourantes (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il n'y a pas matière à allocation de dépens.

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