

# VD\_OMNI AC.2022.0379 vom 3. Oktober 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-10-03, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2022.0379](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0379)

FR: VD\_OMNI AC.2022.0379 du 3 octobre 2024

IT: VD\_OMNI AC.2022.0379 del 3 ottobre 2024

## Regeste

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_/Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), Municipalité de Mies | Recours contre une zone réservée cantonale mise en place sur une parcelle de 25'987 m<sup>2</sup> en raison d'un projet de construction (demande d'autorisation préalable d'implantation). Constat, sur la base du dossier et notamment de l'examen préalable de la DGTL, qu'une partie importante de la parcelle sera rendue inconstructible dans le cadre du nouveau PACom alors qu'une partie sera densifiée. Constat d'un désaccord entre la commune et la DGTL s'agissant de la délimitation du terrain qui restera constructible. Dès lors que le sort de la parcelle n'a pas encore été arrêté et que la réglementation la régissant va être modifiée, une zone réservée se justifie (consid. 5). Recours au TF retiré (1C\_640/2024).

## Erwägungen

### E. 1

Le recours est dirigé contre une décision du département cantonal en charge de l'aménagement du territoire portant sur l'adoption d'un plan de zone réservée (art. 46 LATC), qui équivaut à un plan d'affectation cantonal au sens des art. 11 ss LATC. Cette décision, par laquelle il est également statué sur les oppositions, est susceptible d'un recours au Tribunal cantonal (art. 15 LATC). Il s'agit du recours de droit administratif réglé aux art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Le recours a été déposé en temps utile (cf. art. 95 LPA-VD) et il respecte les exigences légales de motivation (art. 76 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Les propriétaires touchés, qui ont formé opposition, ont qualité pour recourir au sens de l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

### E. 2

Les recourantes requièrent une inspection locale. a) Le droit d'être entendu comprend le droit pour le justiciable d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (cf. ATF 148 II 73 consid. 7.3.1; 145 I 167 consid. 4.1). Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas le juge 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, il a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1). b) En l'espèce, le dossier contient tous les éléments requis pour se prononcer sur la zone réservée litigieuse. Il contient notamment les pièces nécessaires pour comprendre les réflexions qui ont été menées, et qui sont encore en cours, au sujet du traitement du secteur dans lequel se trouve la parcelle n° 204 et du traitement de la parcelle elle-même, dans le cadre de l'élaboration du nouveau PACom. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de procéder à une inspection

locale.

### **E. 3**

Les recourantes contestent l'existence d'un intérêt public à l'adoption d'une zone réservée cantonale sur leur parcelle. Elles relèvent qu'il ressort de l'examen préalable que la DGTL souhaite une réduction de la surface affectée en zone d'habitation de moyenne densité 15 LAT sur la parcelle n° 204 pour correspondre à des projets de construction concrets. Elles en déduisent qu'il est certain que la parcelle n° 204 sera maintenue en zone à bâtir, à tout le moins de manière à accueillir leur projet de construction présenté à la municipalité en 2021 sous la forme d'une demande d'autorisation préalable d'implantation. Elles soutiennent ainsi que l'autorisation préalable d'implantation requise en 2021 ne compromet pas le futur PACom. a) La zone réservée est une mesure définie à l'art. 27 LAT. Selon cette disposition, 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; à 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 al. 1 LATC prévoit que la commune ou le département cantonal peuvent établir des zones réservées pour une durée de cinq ans pouvant être prolongée de trois ans au maximum. La zone réservée au sens de l'art. 46 LATC ou au sens de l'art. 27 LAT auquel il renvoie est une mesure conservatoire. Elle équivaut à un plan d'affectation et entraîne des restrictions à la propriété; elle permet notamment d'interdire temporairement toute construction (cf. TF 1C\_142/2022 du 7 juin 2023 consid. 2.2.2 et les réf. citées). Elle vise à assurer la liberté de décision des autorités de planification; elle a pour effet, dans le but de ne pas entraver la planification future, de surseoir à l'application du droit applicable en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit (cf. ATF 136 I 142 consid. 3.2). Outre que l'adaptation du plan d'affectation en vigueur s'impose, la loi ne pose pas de condition particulière à l'adoption d'une zone réservée (cf. TF 1C\_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 3.1). 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; CDAP AC.2020.0109 du 1<sup>er</sup> avril 2021 consid. 2a et les références citées). La CDAP doit ainsi examiner si la zone réservée est conforme au droit fédéral (art. 27 LAT) et au droit cantonal (art. 46 LATC, qui reprend le principe du droit fédéral et fixe la durée, dans le cadre de l'art. 27 LAT). Si ces conditions du droit fédéral de l'aménagement du territoire sont remplies, le propriétaire concerné ne peut pas dénoncer au surplus une violation de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.). En effet, les conditions légales pour approuver une zone réservée se confondent avec les conditions de l'art. 36 Cst. pour une restriction de la garantie de la propriété (cf. CDAP AC.2021.0149 du 20 janvier 2022 consid. 2a). 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 (TF 1C\_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.1; 1C\_576/2020 du 1<sup>er</sup> avril 2021 consid. 4.1; 1C\_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 5.1; Alexander Ruch, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 31 ad art. 27). 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 construction ne viennent entraver cette liberté. Il faut ainsi 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 (Ruch, op. cit., n. 32 ad art. 27). Tel est le cas de l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées prévue à l'art. 15 al. 2 LAT (TF 1C\_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.1). Le Tribunal fédéral a précisé que la réflexion sur le sort définitif à donner à un secteur n'est pas aboutie au stade de la zone réservée, celle-ci servant précisément à suspendre toute intervention sur l'état existant dans l'attente d'une planification élaborée dans le détail et selon une vue d'ensemble de tout le territoire communal, voire au-delà. Aussi, ce n'est que dans l'hypothèse où toute modification de la planification sur les parcelles en cause serait d'emblée et manifestement contraire à la loi ou à la planification directrice que la zone réservée pourrait être considérée comme illicite (TF 1C\_623/2021 précité consid. 4.2; 1C\_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.6; 1C\_576/2020 précité consid. 4.4.3). Cela revient à limiter à la vraisemblance l'examen du bien-fondé d'une modification de l'affectation des terrains litigieux (TF 1C\_394/2019 du 14 août 2020 consid. 4.2 ). b) Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (art. 15 al. 1 LAT). Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (art. 15 al. 2 LAT). Le redimensionnement des zones à bâtir concrétise les buts et principes de l'aménagement du territoire exposés aux art. 1 et 3 LAT. 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 Plan directeur cantonal (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 quater, actuellement en vigueur, a été approuvée le 11 novembre 2022 par la Confédération. Quelle que soit sa version, le PDCn a constaté en substance que les réserves légalisées de terrains à bâtir étaient souvent excédentaires par rapport aux besoins prévisibles à 15 ans, horizon temporel déterminé par l'art. 15 LAT, et a enjoint aux communes d'évaluer la nécessité de redimensionner leurs zones à bâtir en vérifiant l'adéquation entre leur capacité d'accueil en habitants et la croissance démographique projetée, limitée par le type d'espace du projet de territoire cantonal. Les communes qui doivent redimensionner leurs zones à bâtir devaient 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, soit avant le 21 juin 2022. Jusqu'à cette date, les communes pouvaient utiliser le 31 décembre 2036 comme horizon de planification. Le taux de croissance a été fixé à 0.75 %/an pour les villages et les quartiers hors centre (Mesure A11). La fiche d'application de la DGTL de février 2019 intitulée "Périmètre compact et de centre" indique que le développement de l'urbanisation à 15 ans doit se faire prioritairement à l'intérieur du périmètre compact d'agglomération ou de centre afin de bénéficier de son offre en transports publics et en services et de renforcer sa vitalité (fiche d'application, ch. 1). Un périmètre de centre comprend en principe les quartiers, construits ou projetés, à partir desquels les principaux équipements, services et arrêts de transports publics (train ou bus) sont aisément accessibles pour l'ensemble de la population (fiche d'application, ch. 2). La fiche d'application de la DGTL de juin 2021 intitulée "Traitement des zones à bâtir d'habitation et mixtes" 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 et mener une réflexion qualitative sur le tissu bâti et les espaces vides qu'il comprend afin d'identifier les secteurs qui méritent d'être mis en valeur et les préserver par des mesures de planification (fiche d'application, ch. 2).

c) Une zone réservée adoptée en relation avec une révision du plan général d'affectation d'une commune destinée à mettre en œuvre l'obligation de l'art. 15 al. 2 LAT (" Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites ") dans le cadre prévu par la mesure A11 du PDCn peut être une zone réservée communale (décidée par le conseil de la commune et approuvée par le département cantonal); cette mesure conservatoire peut alors viser certains secteurs de la zone à bâtir, voire l'ensemble des zones d'habitation et zones mixtes du territoire communal (cf. TF 1C\_94/2020 précité). Une zone réservée cantonale, décidée par le département cantonal (sous la forme d'un plan d'affectation cantonal – cf. art. 46 al. 2 LATC en relation avec les art. 11 ss LATC), est également admissible, le cas échéant en complément à une zone réservée communale, ou encore lorsque la commune n'entend pas prendre elle-même une telle mesure conservatoire. 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. CDAP AC.2020.0109 précité consid. 2e; AC.2019.0386 du 14 octobre 2020 consid. 2d et les arrêts cités).

d) aa) En l'espèce, il n'est pas contesté que la zone à bâtir d'habitation et mixte de la Commune de Mies (permettant la construction de logements) est surdimensionnée et doit en conséquence être réduite. Dans ces circonstances, la commune est tenue de modifier son plan d'affectation 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. Il s'ensuit que l'on se trouve dans une situation où une adaptation de la planification s'impose, au sens de l'art. 27 al. 1 LAT. Des démarches en vue de la révision du PACom sont du reste en cours. Même si elles en sont au stade de l'examen préalable, elles ne sont pas abouties puisqu'il existe encore un désaccord entre la commune et le canton, notamment en ce qui concerne le sort de la parcelle n° 204. L'autorité intimée était légitimée dans ces conditions à estimer qu'une zone réservée se justifiait sur cette parcelle pour continuer de préserver les possibilités de redimensionner les réserves de zones à bâtir d'habitation et mixte, dans le respect du droit supérieur (art. 15 LAT, mesure A11 PDCant., etc.).

bb) Les recourantes font valoir qu'il ne fait aucun doute que la parcelle n° 204 ne sera pas dézonée dans le cadre du futur PACom dès lors qu'elle se situe dans le périmètre de localité à densifier au sujet duquel la commune et le canton se sont mis d'accord, notamment en ce qui concerne les principes de densification au sud de la route des Pénys. Elles relèvent sur ce point que, en janvier 2022, le DITS a accepté d'entrer en matière sur un surdimensionnement incompressible pour autant que la commune s'engage à présenter un projet de périmètre à densifier autour de la gare, exigence qui est désormais remplie. D'après la jurisprudence, il est prématuré de se plaindre qu'une parcelle a été englobée dans la zone réservée alors qu'elle répondrait aux caractéristiques de la zone à bâtir définies par l'art. 15 LAT. En effet, les réflexions sur l'affectation définitive de la parcelle et, plus largement, sur le sort du secteur concerné, devront être menées séparément, dans le cadre de la révision du PGA (TF 1C\_576/2020 précité consid. 4.4.1; CDAP AC.2023.0128 du 30 octobre 2023 consid. 2d). Pour le surplus, on ne se trouve pas ici dans l'hypothèse, réservée par la jurisprudence précitée, où la zone réservée litigieuse pourrait être considérée comme illicite car la modification de la planification sur la parcelle des

recourantes serait d'emblée et manifestement contraire à la loi ou à la planification directrice. En effet, il apparaît que l'affectation de la parcelle n° 204 sera modifiée à tout le moins en partie avec le nouveau PACom. Il ressort ainsi du dossier qu'au moins une partie de cette parcelle sera affectée en zone inconstructible, la délimitation du terrain restant constructible n'étant à ce stade pas encore définie et faisant l'objet d'un désaccord entre la commune et le canton. Une partie importante de la parcelle devrait ainsi être affectée en zone de verdure 15 LAT alors qu'une partie de la parcelle devrait être densifiée et affectée en zone d'habitation de moyenne densité 15 LAT. On relève sur ce point que, lors de la réunion du 5 juillet 2022, avait été évoquée la possibilité que l'ensemble des parcelles comprises dans le périmètre de localité à densifier (comme c'est le cas de la parcelle n° 204) fassent l'objet d'une délimitation précise des zones constructibles ("poches densifiées") et des zones de verdure, démarche qui est en cours et au sujet de laquelle, on l'a vu, la commune et le canton n'ont pas encore réussi à se mettre d'accord. Vu ce qui précède, les recourantes ne sauraient être suivies lorsqu'elles soutiennent qu'il est acquis que la parcelle n° 204 sera maintenue en zone constructible dans le cadre du futur PACom. Ceci confirme qu'une zone réservée se justifie afin de garantir aux autorités communales la liberté de planifier et de décider, en évitant que des projets de construction sur la parcelle n° 204 ne viennent entraver celle-ci. Pour le surplus, la zone réservée litigieuse n'exclura bien entendu pas le maintien d'une partie de la parcelle n° 204 dans une zone constructible au terme de la procédure d'adoption et d'approbation du nouveau PACom, avec la densification qui est souhaitée. e) Les recourantes ne sauraient également être suivies lorsqu'elles soutiennent que l'autorisation préalable d'implantation requise en 2021 ne compromet pas le futur PACom. Sur ce point, on relève tout d'abord que, sur le principe, un projet de construction présenté sur la base d'une demande d'autorisation préalable d'implantation peut justifier la mise en place d'une zone réservée cantonale (cf. CDAP AC.2023.0128 du 30 octobre 2023 précité; AC.2021.0149 du 20 janvier 2022 consid. 3b). A la lecture du plan de situation relatif au projet qui a fait l'objet de la demande d'autorisation préalable d'implantation en 2021, on constate au surplus qu'une partie des constructions prévues se situe dans le secteur de la parcelle qui est susceptible d'être dézoné (partie sud-est de la parcelle). f) Le tribunal conclut de ce qui précède que la zone réservée répond à un intérêt public suffisant à son adoption.

### **E. 3.1**

et 3.4; cf. RUCH, op cit, n. 36 ss ad art. 27 LAT). Du point de vue temporel, la limitation à cinq ans de la durée de la zone réservée lie les cantons. 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 (CDAP AC.2016.0420 du 6 juin 2017 consid. 2b et les références citées). En l'espèce, la zone réservée permet de surseoir à l'application du droit applicable en vue de l'entrée en vigueur du nouveau plan d'affectation communal, ainsi que de préserver la mise en œuvre de l'art. 15 al. 2 LAT et la liberté de planification de l'autorité compétente, ce qui est justifié dans le cas particulier, au vu de la nécessité de réviser le PGA communal en raison d'un surdimensionnement des zones à bâtir d'habitation et mixte. L'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité est en conséquence satisfaite. Ensuite, la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier: la parcelle litigieuse, non bâtie, comprend d'importantes réserves. Son affectation future nécessite d'être examinée avec soin, plus particulièrement la délimitation du secteur qui va rester en zone à bâtir et qui sera densifié. La règle de la nécessité est également respectée. Enfin, on a vu qu'il existe des motifs légitimes et objectifs d'instaurer une zone réservée sur

la parcelle n° 204. Comme relevé dans la décision attaquée, cette parcelle se situe en dehors du territoire urbanisé tel qu'établi par le mandataire de la recourante (cf. pièce 4 des recourantes p. 19, Stratégie de redimensionnement-Définition du territoire urbanisé). La surface libre de construction est particulièrement importante, puisqu'elle représente près de 26'000 m<sup>2</sup>. Tout indique que cette parcelle devra faire l'objet d'un dézonage partiel, parallèlement à une mesure de densification sur le secteur maintenu en zone à bâtir en raison de son appartenance au périmètre de centre à densifier. L'exigence posée dans certains arrêts de la CDAP selon laquelle seules les parcelles situées en dehors du territoire urbanisé et dont un potentiel déclassement futur entre raisonnablement en considération peuvent être intégrées dans une zone réservée est par conséquent remplie. Plusieurs options pour l'affectation future de la parcelle litigieuse semblent avoir été examinées dans le cadre de la révision du PACom, mais le sort de cette parcelle n'a pas encore été définitivement arrêté. Vu ce qui précède, le principe de la proportionnalité est respecté. La mesure attaquée est en définitive appropriée à la situation; elle est opportune et conforme au droit supérieur. Elle doit donc être confirmée.

#### **E. 4**

Les recourantes se plaignent de la violation du principe de la proportionnalité, sous ses différents aspects. 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 (TF 1C\_530/2021 du 23 août 2022 consid. 5.4; 1C\_518/2019 précité consid. 5.1; 1C\_94/2020 précité consid.

#### **E. 5**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, aux frais des recourantes, qui succombent (art. 49 al. 1 LPA-VD). Le département intimé, qui n'a pas procédé avec l'aide d'un mandataire professionnel, n'a pas droit à des dépens. Il en va de même pour la Commune de Mies, qui s'était opposée à la zone réservée litigieuse durant l'enquête publique et qui s'est limitée, dans le cadre de la procédure de recours, à en requérir la suspension.

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