

# VD\_OMNI AC.2023.0338 vom 15. Januar 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-01-15, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2023.0338](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0338)

FR: VD\_OMNI AC.2023.0338 du 15 janvier 2025

IT: VD\_OMNI AC.2023.0338 del 15 gennaio 2025

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), Conseil communal de Bottens | Recours contre le plan d'affectation communal (PACom) de Bottens. Il n'y a pas lieu de remettre en cause le surdimensionnement de la zone à bâtir: au vu de ses services et équipements, la commune doit être considérée comme un village hors centre (et non une localité à densifier) au sens du PDCn. L'affectation de la parcelle de la recourante, qui passe de la zone intermédiaire à la zone agricole, n'est pas critiquable. L'intérêt public à réduire le surdimensionnement de la zone à bâtir et à préserver les SDA l'emporte sur celui de créer de nouvelles possibilités de bâtir sur une parcelle demeurée jusqu'à ce jour inconstructible. Rejet du recours et confirmation des décisions attaquées.

## Erwägungen

### E. 1

a) La contestation porte sur un plan d'affectation communal (PACom). L'art. 34 al. 1 LATC dispose que les plans sont établis par la municipalité. Après l'enquête publique, le plan doit être transmis par la municipalité au conseil communal qui doit se prononcer et, le cas échéant, adopter le plan; ce conseil doit simultanément statuer sur les projets de réponse aux oppositions (art. 42 LATC). Ensuite, il incombe au département cantonal d'approuver le plan adopté par le conseil (art. 43 al. 1 LATC). L'art. 43 al. 2 LATC dispose alors ce qui suit: "[I] a décision du département et les décisions communales sur les oppositions sont notifiées par écrit à la municipalité et aux opposants. Ces décisions sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal avec libre pouvoir d'examen ". Le recours mentionné à l'art. 43 al. 2 LATC est le recours de droit administratif selon les art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). En l'occurrence, la recourante conteste la décision cantonale d'approbation du PACom. On comprend cependant, à la lecture de l'acte de recours et des conclusions, qu'elle demande aussi l'annulation, subsidiairement la réforme de la décision communale d'adoption du plan, dans la mesure relative à la parcelle n° 7. b) D'après la jurisprudence (ATF 141 II 50 consid. 2.1; CDAP AC.2021.0351 du 11 juillet 2022 consid. 1c; AC.2020.0065 du 15 mars 2021 consid. 1), celui qui conteste un nouveau plan d'affectation a qualité pour recourir s'il a pris part à la procédure devant l'autorité précédente - en d'autres termes s'il a fait opposition pendant l'enquête publique -, s'il est atteint par la décision attaquée et s'il dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 75 let. a LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). En l'espèce, la recourante a formé opposition durant l'enquête publique et durant l'une des enquêtes complémentaires. Dès lors qu'elle conteste le classement de sa parcelle en zone non constructible, mesure restreignant l'usage du bien-fonds, elle a manifestement la qualité pour recourir. c) Pour le reste, déposé en temps utile (cf. art. 95 LPA-VD), le recours satisfait en outre aux autres exigences légales de recevabilité (en

particulier art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

## **E. 2**

A titre de mesures d'instruction, la recourante a requis la production par l'autorité communale intimée des pièces suivantes: copie des permis de construire délivrés depuis 2015 sur des parcelles non construites ayant appartenu à des agriculteurs sur le territoire de la commune de Bottens; toutes pièces ou documents permettant d'attester un remembrement parcellaire sur la commune de Bottens; tout document permettant de définir les critères " objectifs " ayant accompagné l'autorité communale dans les choix de dézonage; tout document permettant de démontrer les " situations comparables " à la recourante. Le tribunal s'estime toutefois suffisamment renseigné par les éléments figurant au dossier. Les réquisitions de la recourante, qui n'apparaissent ni nécessaires ni de nature à influencer le sort de la cause, comme on le verra ci-dessous, sont par conséquent rejetées par une appréciation anticipée des preuves (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1; art. 28 al. 2 et 34 al. 3 LPA-VD).

## **E. 3**

La recourante conteste l'affectation de sa parcelle n° 7 qui passe de la zone intermédiaire à la zone agricole. Elle invoque implicitement la protection de sa bonne foi en relevant que le secteur " En Saint-Livre " dans lequel est compris son bien-fonds avait été clairement identifié, dans un schéma directeur d'affectation du 31 août 1992, comme un secteur central du territoire à densifier. Elle souligne aussi que le rapport d'aménagement selon l'ancien art. 26 OAT établi en juin 1993 dans le cadre de la précédente révision du plan général d'affectation retenait que le quartier faisait partie du territoire largement bâti et qu'il devait être mis en valeur. La recourante estime qu'elle pouvait s'attendre à ce que ce secteur reste considéré comme une position centrale de Bottens, au vu des assurances résultant de cette planification et attestant le caractère central et à densifier de cette zone. Elle invoque le principe de la stabilité des plans. a) Découlant directement de l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 148 II 233 consid. 5.5.1; 146 I 105 consid. 5.1.1; 143 V 95 consid. 3.6.2). Le principe de la bonne foi est l'émanation d'un principe plus général, celui de la confiance, lequel suppose que les rapports juridiques se fondent et s'organisent sur une base de loyauté et sur le respect de la parole donnée. Ce principe impose aux organes de l'Etat ainsi qu'aux particuliers d'agir conformément aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1; CDAP AC.2021.0405

du 16 mai 2023 consid. 1; AC.2019.0142 du 4 mai 2020 consid. 4a). b) Dans le cas présent, la parcelle n° 7 a été colloquée en zone intermédiaire lors de la révision de la planification communale entrée en vigueur en 1994, soit il y a trente ans. La recourante a produit une copie du rapport d'aménagement selon l'ancien art. 26 OAT établi dans ce cadre. Ce rapport mentionne que " le secteur « En Saint-Livre » occupe, par sa position centrale dans le village, une position privilégiée qui ne peut être sacrifiée pour n'importe quelle affectation " et que " sa mise en valeur par plan de quartier pourrait donner la possibilité de créer un centre de village favorisant le développement d'activités, d'habitations ainsi que d'espaces publics ". Ainsi, le secteur " En Saint-Livre " était considéré à l'époque comme un emplacement central du village à densifier, étant toutefois précisé que la partie centrale de ce secteur, comprenant la parcelle n° 7, avait alors été colloquée en zone intermédiaire non constructible. La commune s'est par la suite développée dans d'autres secteurs et le droit fédéral a changé, le 1<sup>er</sup> mai 2014. Dès le 27 mai 2015, les propriétaires sur le territoire communal ont été avisés de l'intention des autorités communales de redimensionner la zone à bâtir aux fins de la rendre conforme aux exigences de la LAT révisée. La recourante a ainsi été informée d'une possible réduction à venir des zones constructibles. On ne saurait dans ces circonstances considérer que les autorités communales lui auraient donné une quelconque assurance concrète quant à une affectation de la parcelle n° 7 en zone à bâtir. Quant au principe de la stabilité des plans, l'art. 21 al. 2 LAT réserve expressément une adaptation des plans lorsqu'une modification sensible des circonstances l'impose. Une telle adaptation est susceptible d'entrer en ligne de compte ici au vu notamment du caractère ancien de la planification actuelle qui remonte à 1994. Ce grief est en conséquence écarté .

#### **E. 4**

La recourante remet en cause le surdimensionnement de la zone à bâtir de la commune de Bottens, qui devrait, selon elle, être qualifiée de localité à densifier . a) Il convient tout d'abord de rappeler le cadre légal applicable. aa) En vertu de l'art. 75 al. 1 Cst., 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. Le législateur fédéral a exécuté ce mandat constitutionnel au travers de la LAT, qui fixe les buts (art. 1) et les principes (art. 3) à respecter pour les autorités de planification. Selon l'art. 1 al. 1 LAT, la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. L'art. 1 al. 2 LAT définit les buts de l'aménagement du territoire. Il prévoit que les autorités chargées de l'aménagement du territoire soutiennent les efforts entrepris aux fins, notamment, de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage (let. a), d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée (let. a bis ) et de créer un milieu bâti compact (let. b). Au nombre des principes régissant l'aménagement du territoire, l'art. 3 al. 3 LAT indique que les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. A cette fin, il convient notamment de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics (let. a), de prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat (let. a bis ) et de ménager dans le milieu bâti de nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbres (let. e). bb) A teneur de l'art. 15 LAT, les zones à bâtir sont définies

de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1). Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). 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 SDA et préserver la nature et le paysage (al. 3). La Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer la surface répondant aux besoins (al. 5).

cc) Avec l'entrée en vigueur des art. 8a LAT et 5a OAT, le 1<sup>er</sup> mai 2014, la maîtrise de l'urbanisation est devenue une tâche centrale de la planification directrice cantonale (Jean-Baptiste Zufferey, Droit public de la construction, Berne 2024, n° 213). Le plan directeur cantonal doit définir la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15 LAT; il s'agit-là avant tout de faire en sorte que les communes appliquent les critères quantitatifs qui président au dimensionnement des zones à bâtir, respectivement qu'elles entreprennent les dézonages nécessaires en cas de surdimensionnement.

b) Dans le canton de Vaud, le cadre ou processus pour répondre aux exigences de l'art. 15 LAT fait l'objet de la mesure A11 du PDCn (Zones d'habitation et mixtes). Suivant celle-ci, les communes évaluent 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 type d'espace du projet de territoire cantonal. Les communes qui doivent redimensionner leurs zones à bâtir révisent leurs plans d'affectation et soumettent leur projet à l'approbation du canton au plus tard cinq ans après l'adoption du Plan directeur cantonal par le Grand Conseil. Cette révision prend en compte au moins 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 SDA; 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. Le PDCn fixe l'année de référence à 2015 (à savoir en nombre d'habitants au 31 décembre 2015) et arrête l'horizon de planification à 2036. Le développement maximal d'une commune hors centre se calcule 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) (CDAP AC.2023.0412 du 29 août 2024 consid. 2b/aa; AC.2023.0288 du 1<sup>er</sup> mai 2024 consid. 2b/aa; AC.2022.0012 du 15 décembre 2022 consid. 3c; AC.2021.0187 du 9 juin 2022 consid. 2b/bb et les références citées).

c) Il ressort en l'espèce du rapport 47 OAT qu'au moment du bilan, les besoins en zone à bâtir étaient de 192 habitants à l'horizon 2036 (soit 0,75 % de la population au 31 décembre 2015 [1'220 habitants] x 21 années) et le potentiel d'accueil communal de 355 habitants. Compte tenu de la croissance de la population de 20 habitants entre 2015 et 2016, le rapport 47 OAT retient que la commune présente une surcapacité d'accueil de 183 habitants (355 - 192 + 20 habitants). La recourante estime que les besoins en zone à bâtir au moment du bilan ont été sous-évalués. A son avis, la commune de Bottens devrait être considérée comme une localité à densifier notamment en raison de la qualité de la desserte en transports publics qu'elle qualifie d'excellente (bus vers le centre de Lausanne et car postal vers Echallens et Moudon). Ainsi, avec un taux de croissance annuelle de 1,5 %, les possibilités de

développement jusqu'au 31 décembre 2036 seraient de 384 habitants (soit 1,5 % de la population au 31 décembre 2015 [1'220 habitants] x 21 années). La recourante en conclut que les réserves de zone à bâtir ne seraient pas excédentaires (355 - 384 + 20 habitants = capacité résiduelle de 9 habitants). Elle conteste ainsi un surdimensionnement. Cet argument ne peut être suivi. La commune de Bottens n'est pas identifiée comme une localité à densifier au sens du PDCn (cf. carte de synthèse du PDCn, disponible sur le guichet cartographique et sur le site de l'Etat de Vaud [www.vd.ch, rubrique Territoire et construction > Aménagement du territoire > Plan directeur cantonal]), lequel a force obligatoire pour les autorités (cf. art. 9 al. 1 LAT). En effet, nonobstant une bonne desserte en transports publics, avec notamment trois à quatre bus vers Lausanne (ligne n° 60) aux heures de pointe et un à deux bus par heure le reste de la journée, l'autorité cantonale intimée a rappelé que la commune de Bottens ne remplissait pas les critères relatifs aux services et équipement prévus dans la mesure B12 du PDCn. Elle se situe à proximité de localités à densifier, de centres locaux, voire d'un centre régional et fait dès lors partie de leur bassin de vie. L'autorité cantonale estime par conséquent que la création d'un nouveau centre local irait à l'encontre de l'objectif d'un réseau fort de centre. Le tribunal ne voit aucune raison de s'écarter de cette appréciation de l'autorité cantonale spécialisée. Par conséquent et dès lors que la commune de Bottens doit être considérée comme un village hors centre, c'est à juste titre que les autorités de planification ont retenu un taux de croissance annuelle de 0,75 % et une surcapacité d'accueil de 183 habitants. Il n'est ainsi pas contestable que la zone à bâtir de la commune de Bottens est surdimensionnée et qu'elle doit être réduite conformément aux exigences du droit fédéral (cf. art. 15 al. 2 LAT) et du PDCn. Toujours en lien avec la question du surdimensionnement, la recourante fait grief aux autorités intimées de ne pas avoir tenu compte de la qualité des espaces bâtis, notion mise en avant dans le cadre de la révision complète du PDCn entamée récemment. La recourante se réfère à la plateforme en ligne de l'Etat de Vaud " PDCn 2050 ", qui indique qu'une " politique de renforcement des agglomérations et des centres est appliquée depuis plusieurs décennies " pour " assurer un accès aux services et équipements sur tout le territoire cantonal ", et que "[ s]i elle conduit à une utilisation plus rationnelle et mesurée du sol, cette démarche ne prend pas encore suffisamment en considération la qualité des espaces bâtis " (cf. www.vd.pdcn.ch, rubrique Perspectives pour le territoire > Espaces bâtis > Requalifier les espaces bâtis). On ne discerne cependant pas en quoi cet argument plaiderait en faveur de l'affectation de la parcelle n° 7, jusqu'ici non constructible, dans la zone à bâtir malgré le surdimensionnement de la commune de Bottens, étant notamment rappelé la proximité de cette parcelle avec une surface non bâtie conséquente. Au vu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de remettre en cause le caractère surdimensionné de la zone à bâtir de la commune de Bottens.

## **E. 5**

La recourante conteste en substance l'opportunité de la planification et la pesée d'intérêts effectuée par les autorités intimées dans le cadre de la révision de la planification communale. Elle soutient que l'affectation de sa parcelle en zone agricole viole les principes de la garantie de la propriété et de la proportionnalité. a) La législation fédérale ne donne pas une liste des critères dont on pourrait tenir compte pour désigner précisément les parcelles de zone à bâtir susceptibles de se prêter le mieux à une réduction de réserves surdimensionnées (TF 1C\_134/2015 du 10 février 2016 consid. 3.2). Un canton pourrait décider de définir des critères dans le cadre de ses lois ou de son plan directeur. Il ne pourrait toutefois pas s'agir d'une liste exhaustive, les critères déterminants pouvant varier

dans chaque situation (Franziska Waser, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'art. 15 al. 2 LAT, Genève/Zurich/Bâle 2018, n° 456). En l'absence de critères définis par le législateur cantonal, il est judicieux de s'inspirer de ceux fixés à l'art. 15 al. 3 et 4 LAT, en rapport avec un nouveau classement en zone à bâtir (TF 1C\_134/2015 précité consid. 3.2). En effet, moins une zone à bâtir les remplit, plus cela tend à indiquer qu'il faut la réduire (Waser, op. cit., n° 457). b) La DGTL (anciennement le SDT) a publié plusieurs fiches d'application en vue de la mise en œuvre de la mesure A11 du PDCn. La fiche d'application intitulée " Comment traiter les zones à bâtir d'habitation et mixtes excédant les besoins à 15 ans ou peu adéquates pour le développement " (version de juin 2021; cf. [www.vd.ch](http://www.vd.ch), rubrique Territoire et construction > Aménagement du territoire > Plan d'affectation communal) définit la stratégie de redimensionnement suivante: "[...] • Dézoner toutes les franges de la zone à bâtir en zone agricole. Ces franges sont identifiées lors de la délimitation du territoire urbanisé et des noyaux largement bâtis de la commune [...]. Les secteurs qui répondent aux critères des surfaces d'assolement devront être dézonnés en priorité et affectés en zone agricole [...]; • Traiter les petites zones à bâtir isolées (noyaux bâtis comprenant entre 1 et 10 bâtiments), en commençant par réduire la zone à bâtir afin que celle-ci soit calée au plus près des constructions existantes. Selon le résultat, analyser s'il est pertinent ou non de maintenir le bâti en zone à bâtir [...]; • Affecter en zone agricole ou en zone de verdure les espaces vides de plus de 2500 m<sup>2</sup> situés au milieu du bâti. Ces espaces représentent une surface suffisamment grande pour être sujette à un morcellement agricole (cf. art. 58 al. 2 de la Loi fédérale sur le droit foncier rural (RS 210; LDFR). Ainsi, leur affectation en toute autre zone que de la zone agricole devra être justifiée; • 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 (exemples: espaces publics, vergers, ensembles bâtis remarquables, vues, etc.). Ces secteurs pourront être affectés en secteur de protection de la nature et du paysage 17 LAT ou en secteurs de protection du site bâti 17 LAT. Les droits à bâtir existants peuvent également être réduits pour préserver des jardins, des vergers ou des cours dignes d'intérêt. Cela peut se concrétiser notamment par une modification du règlement de la zone concernée (création d'aire inconstructible, de transition, etc.). Toute réduction de droits à bâtir doit cependant rester conforme au développement vers l'intérieur du milieu bâti et au principe d'économie du sol; • Assurer la disponibilité des terrains libres de construction sur le territoire communal et, le cas échéant, affecter les parcelles concernées en conformité avec leur usage futur. [...]" Cette fiche d'application ajoute ce qui suit: " La stratégie de redimensionnement doit se baser sur ces cinq principes. Si l'application de toutes ces mesures ne permet pas de répondre aux exigences du plan directeur cantonal (PDCn), un surdimensionnement incompressible de la zone à bâtir d'habitation et mixte sera accepté dans le projet de révision du plan d'affectation communal. Il s'agira cependant de prouver que toutes les mesures de redimensionnement pertinentes du point de vue de l'aménagement du territoire ont été prises. " La fiche d'application précitée prévoit une première phase dans le processus de révision du plan général d'affectation, à savoir la délimitation du territoire urbanisé et des noyaux largement bâtis. Selon une autre fiche d'application de la DGTL intitulée " Territoire urbanisé; Comment délimiter le territoire urbanisé? " (version de février 2019), le territoire urbanisé comprend les territoires largement bâtis situés en zone à bâtir formant le cœur d'une localité, y compris les terrains non bâtis à vocation urbaine. Sa délimitation se déroule selon les étapes suivantes: " 1) Distinguer les territoires largement bâtis situés en zones à bâtir des petites entités bâties

situées hors de la zone à bâtir. Analyser les différents secteurs affectés en les séparant en deux catégories: ● les territoires urbanisés déjà largement bâtis situés en zone à bâtir; ● les petites entités bâties situées hors de la zone à bâtir. Un territoire largement bâti situé en zone à bâtir répond aux critères suivants: ● il réunit en principe au moins un groupe de bâtiments de dix habitations permanentes; ● il comprend essentiellement des constructions destinées à l'habitation, aux activités économiques, aux services et aux équipements, à l'exclusion de celles destinées à l'agriculture; ● la distance entre les constructions est en principe inférieure à 50 mètres. Les petites entités bâties situées hors de la zone à bâtir comprennent moins de dix habitations permanentes et ne présentent peu ou pas de services ni d'équipements.

2) Identifier le territoire urbanisé Parmi les territoires largement bâtis situés en zone à bâtir, identifier le noyau (ou éventuellement les noyaux) qui forme(nt) le(s) centre(s) construit(s) historique(s) de(s) la localité(s), en se référant à l'inventaire des sites construits ISOS. Le territoire urbanisé désigne également le milieu bâti qui accueille les services et les équipements et qui bénéficie d'une bonne desserte en transports publics. C'est à partir de ce(s) noyau(x) urbanisé(s) que l'on peut tracer le périmètre du territoire urbanisé au sein duquel la commune sera amenée à se développer.

3) Délimiter le pourtour du territoire urbanisé Sur la base d'une photo aérienne, définir le périmètre du territoire urbanisé en appliquant les principes suivants: ● se rapprocher au plus près des constructions et des abords aménagés en se calant sur des éléments physiques du site (route, configuration du site, pente, lisières forestières, murs, éléments construits, etc.); ● se caler sur le foncier (lorsque les limites cadastrales sont proches des éléments aménagés). Le calage sur le parcellaire ne doit pas créer d'incohérences en incluant, dans le territoire urbanisé, des portions de terrains qui n'en présentent pas les caractéristiques; ● exclure les bâtiments se situant à plus de 50 mètres des bâtiments se trouvant à l'intérieur du territoire urbanisé; ● tenir compte de l'usage actuel du sol. Si le terrain en zone à bâtir est aménagé sous la forme d'un jardin, il doit être inclus dans le territoire urbanisé. A l'inverse, ce même terrain utilisé comme champ doit être exclu du territoire urbanisé; ● exclure les bâtiments agricoles situés en bordure du territoire urbanisé. Ils peuvent cependant y être inclus s'ils entretiennent un lien suffisamment étroit avec le territoire urbanisé (principe d'accès, proximité avec les secteurs d'habitation); ● exclure, en bordure du périmètre, les terrains inaptes à la construction.

4) Examen des espaces vides Les territoires largement bâtis, situés en zone à bâtir, peuvent inclure des espaces vides qu'il s'agit d'analyser en fonction de la taille de l'entité urbanisée, de leur situation et de leur relation avec le bâti environnant. " c) Selon la jurisprudence, la réduction de zones à bâtir surdimensionnées relève d'un intérêt public important (ATF 144 II 41 consid. 5.2; TF 1C\_653/2019 du 15 décembre 2020 consid. 4.1.2). Le choix des parcelles concernées par le redimensionnement de la zone à bâtir relève dans une large mesure du pouvoir d'appréciation des autorités locales de planification (cf. art. 2 al. 3 LAT et art. 2 et 3 OAT; ATF 144 II 41 consid. 5.2 et les références citées). L'autorité de recours cantonale, investie d'un libre pouvoir d'examen, doit vérifier que la planification contestée devant elle est juste et adéquate. Son rôle spécifique d'autorité de recours ne se confond pas avec celui de l'organe compétent pour adopter le plan; elle doit préserver la liberté d'appréciation dont celui-ci a besoin dans l'accomplissement de sa tâche (art. 2 al. 3 LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également convenable (CDAP AC.2021.0405 précité consid. 4 et les références citées). d) Dans le cas présent, l'autorité communale intimée a choisi de dézoner en priorité les terrains en zone à bâtir situés en

dehors du territoire urbanisé. La recourante conteste cette délimitation du territoire urbanisé, dans la mesure où celui-ci n'inclut pas l'intégralité du secteur " En Saint-Livre " et plus particulièrement la parcelle n° 7 (cf. plan du territoire urbanisé en p. 22 du rapport 47 OAT). Elle rappelle que ce quartier avait été identifié dès 1992 comme faisant partie du territoire largement bâti et qu'il est équipé et bien desservi par la route cantonale et les transports publics. La délimitation du territoire urbanisé aurait été effectuée de manière arbitraire, dans le seul but d'affecter le secteur " En Saint-Livre " à la zone agricole. Ces arguments ne résistent pas à l'examen. La parcelle litigieuse se trouve certes dans un quartier proche d'axes routiers (en particulier la route de Poliez-le-Grand) et des transports publics desservant la localité. A l'exception des parcelles voisines n os 537 et n° 932 qui sont construites et en zone à bâtir, elle est entourée pour l'essentiel de parcelles non construites également colloquées en zone intermédiaire selon le PGA de 1994. La parcelle n° 7 est en nature de pré-champ et elle excède à elle seule la limite de 2'500 m<sup>2</sup>, au-delà de laquelle un espace vide situé au milieu du bâti doit en principe être affecté à la zone agricole en vertu de la fiche d'application de juin 2021 de la DGTL précitée. Elle fait partie d'une vaste surface non construite qui dépasse largement cette limite de 2'500 m<sup>2</sup>. Son exclusion du territoire urbanisé peut ainsi être confirmée. Ainsi, compte tenu des caractéristiques de la parcelle n° 7, son affectation en zone agricole, quand bien même elle se trouve à proximité de parcelles construites, n'apparaît pas critiquable. Qu'un autre découpage soit possible ne remet pas en cause l'opportunité de la mesure contestée, au vu de l'ensemble des intérêts publics en cause. e) Un autre intérêt public important à prendre en considération a en effet trait au maintien des SDA conformément à l'art. 15 al. 3 LAT. Les SDA sont des parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (art. 6 al. 2 let. a LAT) et qui doivent être préservées en vertu de l'art. 3 al. 2 let. a LAT. Selon l'art. 26 OAT, elles se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables. Elles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire (al. 1). Elles sont délimitées en fonction des conditions climatiques (période de végétation, précipitations), des caractéristiques du sol (possibilités de labourer, degrés de fertilité et d'humidité) ainsi que de la configuration du terrain (déclivité, possibilité d'exploitation mécanisée). La nécessité d'assurer une compensation écologique doit également être prise en considération (al. 2). Aux termes de l'art. 26 al. 3 OAT, une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé, cela conformément à l'art. 1 al. 2 let. d LAT. Sur la base des surfaces minimales arrêtées dans le plan sectoriel de la Confédération (art. 29 OAT), les cantons définissent les SDA dans leur plan directeur, dans le cadre de la délimitation des autres parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (art. 28 OAT). L'art. 30 al. 1 OAT précise que les cantons veillent à ce que les SDA soient classées en zones agricoles; ils indiquent dans leur plan directeur les mesures nécessaires à cet effet. L'art. 30 al. 2 OAT demande aux cantons de s'assurer que leur part de la surface totale minimale d'assolement (art. 29 OAT) soit garantie de façon durable; si cette part ne peut être garantie hors des zones à bâtir, ils prévoient des zones réservées (art. 27 LAT) pour des territoires non équipés sis dans des zones à bâtir. Selon l'art. 30 al. 1 bis OAT, des SDA ne peuvent être classées en zone à bâtir que lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux SDA (let. a) et lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances (let. b). Cette disposition a pour but de tenir compte de la nécessité de maintenir les SDA (art. 15 al. 3 LAT) en durcissant

les exigences à satisfaire lorsqu'il est question de recourir à des SDA pour créer des zones à bâtir. Cette disposition s'applique lorsque les cantons disposent de réserves de SDA. Dans le cas contraire, l'art. 30 al. 2 OAT s'applique et empêche en principe un tel classement à moins qu'il soit compensé, exigeant la création de zones réservées afin de garantir durablement la surface d'assolement attribuée à chaque canton. L'art. 30 al. 1 bis OAT impose de s'assurer que le sacrifice de SDA pour la création de zones à bâtir est absolument nécessaire du point de vue du canton. L'autorité de planification doit examiner quelles alternatives pourraient raisonnablement entrer en considération (TF 1C\_571/2022 du 7 octobre 2024 consid. 8.2; 1C\_389/2020, 1C\_394/2020 du 12 juillet 2022 consid. 2.1; 1C\_102/2019 du 17 août 2020 consid. 4.1). f) La recourante fait valoir que sa parcelle ne répond pas aux critères des SDA et ne se prête pas à une exploitation agricole compte tenu de sa surface, de son emplacement et de son accès. Elle estime donc qu'elle ne remplit pas les exigences de l'art. 16 al. 1 LAT pour pouvoir être classée en zone agricole. Elle met enfin en doute le fait qu'une étude pédologique ait effectivement été réalisée, comme mentionné dans le rapport 47 OAT. Ces arguments ne résistent pas à l'examen. La parcelle litigieuse se trouve certes dans un quartier proche d'axes routiers et à proximité des transports publics desservant la localité. Elle figure toutefois à l'inventaire des SDA et jouxte pour l'essentiel des terrains (ou portions de terrains) non bâtis du secteur " En Saint-Livre " qui sont majoritairement répertoriés en SDA de qualité I. Il n'apparaît ainsi pas nécessaire de vérifier davantage à ce stade les qualités pédologiques de la parcelle de la recourante. Quoi qu'il en soit, selon la jurisprudence, il est indifférent, dans le cadre du redimensionnement de la zone à bâtir, que le bien-fonds ne se prête pas à une utilisation agricole. La commune doit en effet rechercher les territoires susceptibles de ne plus répondre à la définition de l'art. 15 LAT. Dans ce cadre, la qualité des sols et les SDA ne constituent que l'un des critères applicables (art. 15 al. 3 LAT), et l'autorité planificatrice peut aussi, compte tenu des autres exigences qui s'imposent à elle, être amenée à déclasser des terrains n'ayant aucune vocation agricole (TF 1C\_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 3.2.2 i. f. ; 1C\_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 3.3; CDAP AC.2023.0288 précité consid. 3). Dans ces circonstances, l'intérêt public à réduire le surdimensionnement de la zone à bâtir et à préserver les SDA l'emporte sur celui de créer de nouvelles possibilités de bâtir sur tout ou partie de la parcelle n° 7, demeurée jusqu'à ce jour inconstructible. Au vu des éléments précités et tout bien pesé, le tribunal ne voit pas de raison de s'écarter de l'appréciation des autorités de planification, selon laquelle la parcelle n° 7, jusqu'ici affectée en zone intermédiaire, doit désormais être classée en zone agricole. Cette appréciation découle d'une pesée complète de l'ensemble des intérêts en cause et s'avère conforme au droit et proportionnée. On ne voit en effet pas comment justifier une affectation même partielle de la parcelle en zone à bâtir, même en zone de verdure, qui soit compatible avec la nécessité de réduire le surdimensionnement de la zone à bâtir et préserver les SDA. Dans ce contexte, le grief tiré de la violation de la garantie de la propriété (cf. art. 26 Cst.), qui se confond avec les autres moyens développés par la recourante, ne peut être qu'écarté.

## **E. 6**

La recourante se plaint d'une inégalité de traitement par rapport à d'autres propriétaires fonciers dans la commune. a) Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de

manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 141 I 153 consid. 5.1; 140 I 77 consid. 5.1). Ce principe n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 142 I 162 consid. 3.7.2; TF 1C\_69/2023 du 26 avril 2024 consid. 4.1). b) En l'occurrence, vu ce qui vient d'être exposé, l'affectation de la parcelle n° 7 en zone agricole n'est pas arbitraire mais s'avère au contraire cohérente et conforme au droit. Il n'y a pas lieu de comparer les restrictions imposées à la recourante à celles subies - ou non - par d'autres propriétaires dont les biens-fonds sont classés ou déclassés dans d'autres zones. Au demeurant, le rapport 47 OAT (cf. p. 23) indique que d'autres parcelles jusqu'ici classées en zone intermédiaire ont également été affectées en zone agricole. Ce grief est rejeté.

## **E. 7**

a) Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et que les décisions contestées doivent être confirmées. b) Les frais de justice devraient en principe être supportés par la recourante qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD). Dès lors cependant qu'elle a été mise au bénéfice de l'assistance judiciaire par décision du 30 octobre 2023, ces frais seront laissés provisoirement à la charge de l'Etat (art. 122 al. 1 let. b du Code de procédure civile du 19 décembre 2008 [CPC; RS 272], applicable par renvoi de l'art. 18 al. 5 LPA-VD). Vu l'issue du litige, la recourante versera une indemnité à titre de dépens à la Commune de Bottens, qui a procédé avec l'assistance d'un avocat (art. 55 LPA-VD). Il se justifie de tenir compte, dans l'appréciation des frais et dépens, de l'instruction coordonnée effectuée dans les différentes procédures concernant les parcelles sises dans le secteur " En Saint-Livre ". c) Il convient encore de procéder au calcul de l'indemnité d'office. Le conseil d'office peut prétendre à un tarif horaire de 180 fr. en tant qu'avocat et de 110 fr. en tant qu'avocat-stagiaire (art. 2 al. 1 let. a et b du règlement du 7 décembre 2010 sur l'assistance judiciaire en matière civile [RAJ; BLV 211.02.3], applicable par renvoi de l'art. 18 al. 5 LPA-VD), et au remboursement de ses débours fixés forfaitairement à 5 % du défraiement hors taxe en première instance judiciaire (cf. art. 3 bis al. 1 RAJ). Dans sa liste d'opérations du 17 septembre 2024, l'avocat Guy Longchamp a indiqué avoir consacré 19h42 à la présente affaire, pour un montant d'honoraires de 3'871.54 francs. Il convient d'emblée de réduire ce montant, dès lors qu'une prestation du 19 juillet 2024 a été comptabilisée à tort à un tarif de 350 francs. Quoi qu'il en soit, il convient de tenir compte du fait que l'avocat d'office a également représenté six autres recourants dans des procédures connexes et que les actes de recours sont pour l'essentiel identiques. Il n'a ensuite déposé qu'une seule réplique finale pour l'ensemble de ses mandataires. Le tribunal a par ailleurs procédé à une audience commune à ces procédures, de sorte que les opérations effectuées par l'avocat pour le compte de ses mandataires ont en partie été regroupées. Compte tenu de ces éléments et tout bien pesé, il se justifie de réduire le temps consacré par l'avocat d'office à la présente affaire, à 12 heures. Le montant des honoraires peut donc être arrêté à 2'160 fr. (12h x 180 fr.), auquel s'ajoutent les débours forfaitaires de 108 fr. (2'160 fr. x 5 %) et la TVA de 183 fr. 70 ((2'160 fr. + 108 fr.) x 8,1%). Le montant total de l'indemnité d'office s'élève ainsi à 2451 fr. 70, arrondi à 2'452 francs. d) L'indemnité de conseil d'office et les frais de justice seront provisoirement supportés par le canton, la recourante étant rendue attentive au fait

qu'elle est tenue de rembourser les montants ainsi avancés dès qu'elle sera en mesure de le faire (art. 122 al. 1 let. a et b et 123 al. 1 CPC, applicables par renvoi de l'art. 18 al. 5 LPA-VD). Il incombe à la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) de fixer les modalités de ce remboursement (art. 5 RAJ).

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