

# VD\_OMNI AC.2024.0039 vom 12. Dezember 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-12-12, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2024.0039](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2024.0039)

FR: VD\_OMNI AC.2024.0039 du 12 décembre 2024

IT: VD\_OMNI AC.2024.0039 del 12 dicembre 2024

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Conseil général de Denens, Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) | Recours contre le dézonage partiel d'une parcelle prévu par le PACom de Denens. Confirmation de la collocation en zone agricole de la ferme, qui est utilisée en relation avec une exploitation agricole et de ses environs (piscine et jardin). Le fait que ces environs n'aient pas d'utilisation agricole n'est pas déterminant. Pour le reste, constat sur la base de la vision locale que le secteur litigieux se présente comme une vaste surface non bâtie en frange de la zone à bâtir, sise en dehors du territoire urbanisé et se présentant comme un dégagement de verdure en direction des champs, ce qui justifie son affectation à la zone agricole, quand bien même le recourant avait déposé un projet de coconstruction dans ce secteur. Constat que le bâti existant dans les salentours du secteur litigieux pouvait être pris en compte de différentes manières et que, dans ce cadre, l'autorité de planification est restée dans les limites du pouvoir d'appréciation dont elle bénéficie en ce qui concerne le redimensionnement de la zone à bâtir dans les communes surdimensionnées. Constat dans ce cadre que, compte tenu du secteur maintenu en zone à bâtir, le recourant conserve des perspectives de valorisation de sa parcelle (consid. 3).

## Erwägungen

### E. 1

La contestation porte sur l'adoption par le Conseil général de la Commune de Denens d'un PACom et sur son approbation par le DITS. Ces deux décisions (d'adoption et d'approbation) ont été notifiées au recourant, qui les attaque simultanément dans son recours, conformément à l'art. 43 al. 2 LATC. 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 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36], par renvoi de l'art. 99 LPA-VD; ATF 141 II 50 consid. 2.1; CDAP AC.2021.0351 du 11 juillet 2022 consid. 1c). En l'occurrence, le recourant, qui a formé opposition durant l'enquête publique et qui dispose d'un intérêt évident à ce que la zone à bâtir sur sa parcelle ne soit pas diminuée dans le cadre du nouveau PACom, voire qu'elle soit augmentée, a manifestement la qualité pour recourir. 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

Le Tribunal cantonal est, dans le canton de Vaud, l'autorité de recours au sens de l'art. 33 al. 3 let. b LAT: elle doit avoir un libre pouvoir d'examen. Selon la jurisprudence, ce libre

examen ne se réduit pas à un contrôle de la constatation des faits et de l'application du droit; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité. Il faut vérifier que la planification contestée soit juste et adéquate. Son rôle spécifique d'autorité de recours ne se confond toutefois pas avec celui de l'organe compétent pour adopter le plan; elle doit préserver la liberté d'appréciation dont l'autorité de planification 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. Elle suppose également que le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points qui concernent principalement les intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (cf. ATF 135 II 286 consid. 5.3; 127 II 238 consid. 3b/aa; TF 1C\_483/2021 du 10 mars 2022 consid. 4.3.2; TF 1C\_629/2019 du 31 mars 2021 consid. 3.1; TF 1C\_327/2019 du 11 juin 2020 consid. 4.3.2).

### **E. 3**

Le requérant se plaint du dézonage partiel de sa parcelle, dont une partie est passée de la zone de villas A à la zone agricole. Il demande également une extension de la zone à bâtir sur sa parcelle afin que celle-ci comprenne la ferme. a) aa) En vertu de l'art. 75 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), 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. Suivant l'art. 1 er 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 er al. 2 LAT définit les buts de l'aménagement du territoire. Cette disposition prescrit 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). L'art. 3 LAT expose les principes régissant l'aménagement. Il prévoit à son al. 3, en particulier, 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, ceci impliquant 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 ) ou encore de ménager dans le milieu bâti de nombreuses aires de verdure et espaces plantés d'arbres (let. e). Selon l'art. 8 a LAT, relatif au contenu du plan directeur dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment: la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (let. c), la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15 LAT (let. d) et la manière de renforcer la requalification urbaine (let. e). bb) L'art. 15 LAT prévoit que les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1) et que 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 surfaces d'assolement 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). Avec l'entrée en vigueur des art. 8a LAT et 5a de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) le 1<sup>er</sup> mai 2014, la maîtrise de l'urbanisation est devenue une tâche centrale de la planification directrice cantonale (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) aa) 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 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 PDCn par le Grand Conseil. Elles vérifient l'adéquation entre leur capacité d'accueil en habitants et la croissance démographique projetée, limitée par type d'espace du projet de territoire cantonal. 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, comme en l'espèce, 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) (cf. CDAP AC.2022.0012 du 15 décembre 2022 consid. 3c; AC.2021.0187 du 9 juin 2022 consid. 2b/bb et les réf. cit.). La capacité d'accueil en habitants d'un plan d'affectation correspond à la population qu'il permet d'accueillir sur le territoire communal. Elle est composée des habitants existants et du potentiel d'accueil en nouveaux habitants, que l'on appelle réserve. En bref, le potentiel d'accueil est apprécié en évaluant pour chaque parcelle la surface de plancher déterminante (SPd) pouvant être dévolue au logement, à soustraire la SPd déjà bâtie, puis à diviser le résultat par la surface nécessaire par habitant, soit 50 m<sup>2</sup>. La révision en question 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 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.

bb) 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). cc) Le SDT (actuellement: la DGTL) a publié plusieurs fiches d'application en vue de la mise en œuvre de la mesure A11 du PDCn. La fiche d'application de la DGTL en vue de la mise en œuvre de la mesure A11 du PDCn 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; sur le site internet [www.vd.ch](http://www.vd.ch), rubrique: Territoire et construction > Aménagement du territoire > Plan d'affectation communal) propose une méthode de redimensionnement comprenant cinq principes: 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 (1), traiter les petites zones à bâtir isolées (noyaux bâtis comprenant entre 1 et 10 bâtiments (2), affecter en zone agricole ou en zone de verdure des espaces vides de plus de 2'500 m<sup>2</sup> situés au milieu du bâti (3), 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 avec une suppression ou une réduction possible des droits à bâtir existants (pour préserver des jardins ou des vergers, par exemple (4) et assurer la disponibilité des terrains libres de construction (5). Si l'application de toutes ces mesures ne permet pas de répondre aux exigences du 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. dd) Selon la jurisprudence, la réduction des zones à bâtir surdimensionnées constitue un intérêt public important (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2 p. 45; cf. aussi TF 1C\_190/2020 du 9 février 2021 consid. 2.2.2 et les références citées; 1C\_522/2019 du 1<sup>er</sup> mai 2020 consid. 4.6.1; 1C\_387/2016 du 1<sup>er</sup> mai 2017 consid. 4.4). 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; cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2, et les références citées). 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, les critères posés par le droit fédéral et le PDCn sont notamment la situation des terrains par rapport au milieu densément construit, les possibilités de densification, l'accessibilité (en particulier la desserte en transports publics et les équipements). La qualité des sols et les surfaces d'assolement ne constituent qu'un des critères (art. 15 al. 3 LAT), mais l'autorité planificatrice peut aussi, compte tenu des exigences de réduction qui s'imposent à elle, être amenée à déclasser des terrains n'ayant aucune vocation agricole (TF 1C\_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 3.3, cf. aussi TF 1C\_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 3.2.2 in fine). c) aa) Dans le cas présent, le recourant ne conteste pas le surdimensionnement de la commune de Denens. Il ne discute pas davantage, à juste titre, que la commune est par conséquent tenue de modifier son plan général d'affectation afin de répondre aux exigences du nouvel art. 15 LAT, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014, démarche qui doit se concrétiser par une réduction des zones à bâtir et/ou des droits à bâtir dans certains secteurs. Cela étant, le recourant s'oppose au dézoning de sa parcelle en invoquant l'existence d'un projet de construction dans le secteur considéré. Il mentionne l'impact de la mesure litigieuse sur ses

intérêts financiers en relevant qu'elle le priverait de toutes ressources. Il relève qu'un tiers de la surface affectée à la zone agricole n'est pas cultivable car constitué d'un jardin d'agrément, d'un jacuzzi et d'une piscine. Il soutient que le secteur pour lequel un dézonage est prévu est rattaché au village. Il conteste le principe selon lequel les terrains situés en frange de la zone agricole doivent être dézonés en priorité. Il demande que la limite de la zone à bâtir soit fixée dans le prolongement des parcelles n° 91, 345 et 92, comme c'est le cas actuellement. Il soutient que la délimitation prévue ne respecte pas celle du territoire urbanisé définie aux pages 13 et 14 du rapport 47 OAT. En relation avec le critère du territoire urbanisé, il fait valoir que la zone à bâtir ne devrait pas être réduite mais être étendue au bâtiment d'habitation et d'exploitation sis le long de la route cantonale qui, selon lui, fait partie du village depuis 200 ans, ainsi qu'au jardin et à la piscine. bb) Pour ce qui est du bâtiment d'habitation et d'exploitation (ferme), on relève qu'il s'agit d'un bâtiment qui fait partie d'une exploitation agricole existante. On relève également que ce bâtiment se situe dans un secteur qui, comme la vision locale l'a confirmé, est clairement distinct du bâti villageois, dont il est séparé par la Route du Ministre et la route des Cigognes. Si on ajoute le fait que la zone à bâtir de la commune de Denens est surdimensionnée, le refus d'étendre la zone à bâtir pour inclure ce bâtiment ne prête pas le flanc à la critique. Ce constat ne saurait être remis en cause par le fait que, selon le plan figurant en page 13 du rapport 47 OAT, la ferme est comprise dans le territoire urbanisé. En effet, la délimitation des zones à bâtir ne doit pas nécessairement correspondre à celle du territoire urbanisé, notamment lorsque cela impliquerait une extension de la zone à bâtir dans une commune surdimensionnée. On relèvera encore qu'il est cohérent de colloquer également les abords du bâtiment d'habitation et d'exploitation en zone agricole et d'inclure par conséquent dans cette zone la piscine et le jardin, qui font partie des aménagements annexes de la ferme. Le fait que ces abords ne puissent pas faire l'objet d'une exploitation agricole n'est pas déterminant. Compte tenu des exigences de réduction qui s'imposent à elle dans les communes surdimensionnées, l'autorité planificatrice peut en effet être amenée à déclasser des terrains qui n'ont aucune vocation agricole (cf. TF 1C\_267/2019 précité consid. 3.3). On note au surplus que, selon l'art. 16 al. 1 LAT, la zone agricole est destinée à remplir également d'autres fonctions que celles proprement agricoles, dont celles de sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique. Pour ce qui est du solde la parcelle n° 90 qui fait l'objet d'un dézonage, incluant les surfaces sur lesquelles le recourant souhaiterait réaliser deux villas mitoyennes, on relève qu'on se trouve dans un secteur situé à l'extérieur du tissu villageois, dont il est notamment séparé par la Route du Ministre. La vision locale a ainsi permis de constater que ce secteur se présente comme un dégageement de verdure en direction des champs, de sorte qu'un classement en zone agricole ne contrevient pas aux buts de développement de l'urbanisation vers l'intérieur du bâti et de création d'un milieu bâti compact prévus à l'art. 1 al. 2 let. a bis et b LAT. On se trouve en réalité en présence d'une vaste surface non bâtie (soit une surface nettement supérieure à 2'500 m<sup>2</sup>), en frange de la zone à bâtir, qui se situe en dehors du territoire urbanisé, ce qui justifie son affectation à la zone agricole. Le recourant soutient qu'il aurait été cohérent de prolonger la limite de la zone à bâtir située au Nord des parcelles n° 91, 345 et 92 jusqu'à la limite correspondante de la parcelle n° 457, ce qui aurait permis d'inclure dans la zone à bâtir la partie de la parcelle n° 90 dans laquelle il souhaiterait réaliser des villas mitoyennes. Sur ce point, on relèvera que, à l'Est de la parcelle n° 90 (soit à la hauteur des parcelles n° 91, 345 et 92), la profondeur de la zone à bâtir est plus importante, ce qui s'explique par le fait que le foncier est différent avec une autre implantation des constructions que celle que

l'on trouve à l'Ouest au début de la route du Ministre. Le fait de ne pas s'être fondé sur la situation du bâti sur ces trois parcelles pour délimiter la zone à bâtir sur la parcelle n° 90 peut par conséquent se justifier. En tous les cas, en délimitant la zone à bâtir en se fondant sur les constructions sises sur les parcelles n os 294, 93 et 90 plutôt que sur les parcelles n os 91, 345 et 92, l'autorité de planification n'a pas abusé du large pouvoir d'appréciation dont elle bénéficie en ce qui concerne le redimensionnement de la zone à bâtir. Pour ce qui est des intérêts du recourant, on peut encore relever que le maintien en zone à bâtir de la partie de la parcelle n° 90 longeant la route du Ministre lui donne des perspectives de valorisation de sa parcelle, qui pourraient notamment se concrétiser par l'édification d'une nouvelle construction plus importante après démolition de la villa bordant la route du Ministre. d) Vu ce qui précède, on ne saurait considérer que le dézonage litigieux pose problème au regard des buts et principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT) et de la jurisprudence relative à l'art. 15 al. 2 LAT. On ne saurait également remettre en cause la pesée de intérêts effectuée par l'autorité de planification. En l'espèce, la parcelle du recourant se prête objectivement à un dézonage partiel et une telle restriction peut lui être imposée au vu du surdimensionnement de la zone à bâtir communale. 4. II ressort des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et les décisions attaquées confirmées. Vu le sort du recours, les frais de la cause sont mis à la charge du recourant. Ce dernier versera en outre des dépens à la Commune de Denens, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 49 et 55 LPA-VD).

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