

VD_OMNI AC.2024.0191 vom 15. Juli 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-07-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2024.0191

FR: VD_OMNI AC.2024.0191 du 15 juillet 2025

IT: VD_OMNI AC.2024.0191 del 15 luglio 2025

Regeste

A. _____, B. _____/Département des finances, du territoire et du sport, Conseil Général d'Ursins | Recours contre l'adoption d'un nouveau plan d'affectation communal (PACom). Les recourants contestent le changement d'affectation de leur parcelle de la "zone de village" (zone à bâtir) à la "zone de verdure 15 LAT". Cette parcelle fait partie d'un groupe de biens-fonds non bâtis d'une surface de 2'600 m² qui vient s'intégrer à la zone de verdure qui s'étend déjà actuellement sur 10'000 m² environ. L'intention première de l'autorité communale en renforçant cette poche de verdure est de maintenir une zone de protection autour d'un site patrimonial qui domine la silhouette du village. Cette réflexion urbanistique échappe à la critique: l'affectation du sol est opportune, compte tenu de la situation au sein du village et des caractéristiques de la parcelle litigieuse, d'autant plus au vu du surdimensionnement important de la zone à bâtir communale. La mesure litigieuse respecte en outre le principe de la proportionnalité. Rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité et confirmation des décisions communale et cantonale attaquées. Recours pendant au TF (cause 1C_521/2025).

Erwägungen

E. 1

a) La contestation porte sur un plan d'affectation communal (PACom). L'art. 34 al. 1 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) 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: "[l]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 vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). En l'occurrence, les recourants attaquent ces deux décisions (d'adoption et d'approbation).

b) D'après la jurisprudence, 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, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Le propriétaire d'un bien-fonds compris dans le périmètre du plan peut recourir en demandant l'annulation de mesures comportant des restrictions de l'usage de son propre bien-fonds ou de l'exercice de son droit

de propriété. Il faut alors que l'admission du recours lui procure un avantage pratique; le propriétaire ne peut pas contester des éléments du plan en invoquant l'intérêt public ou l'intérêt général à la bonne application du droit, quand l'annulation ou la modification de ces mesures d'aménagement ne lui serait pas directement favorable (ATF 141 II 50 consid. 2.1; CDAP, arrêt AC.2021.0351 du 11 juillet 2022 consid. 1c). Par ailleurs, la jurisprudence reconnaît généralement la qualité pour recourir au propriétaire voisin, qui conteste les possibilités de construire accordées par un nouveau plan d'affectation, en invoquant les inconvénients ou les nuisances qu'il subirait directement (cf. notamment Tribunal fédéral [TF], arrêt 1C_180/2019 du 16 mars 2021 consid. 1; CDAP AC.2020.0065 du 15 mars 2021 consid. 1). En l'espèce, A._____ et B._____ SA ont formé un recours commun. Le Conseil Général met en doute la qualité pour recourir du premier nommé, en relevant que seul celui-ci avait formé opposition au projet de plan d'affectation communal mis à l'enquête publique, en son nom propre, alors qu'il n'était plus propriétaire à ce moment-là de la parcelle n° 7 d'Ursins, celle-ci appartenant à la société B._____ SA, laquelle n'avait pour sa part pas formé opposition au plan d'affectation mis à l'enquête publique. Au regard des pièces au dossier, on peut considérer que A._____, administrateur unique de B._____ SA, disposait valablement du pouvoir de représenter cette société anonyme (art. 718 du Code des obligations du 30 mars 1911 [CO]; RS 220), propriétaire de la parcelle précitée, en formant opposition au plan d'affectation litigieux. La recevabilité de l'opposition n'a d'ailleurs pas été mise en cause par la Municipalité qui l'a traitée, ni ensuite par le Conseil Général au moment d'adopter le plan d'affectation communal et de lever les oppositions à celui-ci en approuvant le préavis municipal n° 1/2023 relatif à la révision du PACom et de son règlement. L'opposition a ainsi été levée pour des motifs de fond et non pour une cause d'informalité. Dans le cadre de la présente procédure de recours, la société B._____ SA est valablement représentée par son administrateur A._____ pour contester en justice les décisions du Conseil Général et du DITS attaquées. La question de la qualité de A._____ pour recourir en son nom propre peut demeurer indécise. En effet, lorsque, comme en l'espèce, les recourants procèdent ensemble, représentés par un seul et même conseil, en prenant des conclusions communes, la qualité pour agir d'un d'entre eux suffit à valider la recevabilité de la procédure du groupe de consorts (cf. Benoît Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, pp. 138-139). Or, comme on l'a vu plus haut, la société précitée a formé opposition durant l'enquête publique et conteste le classement partiel de sa parcelle en zone de verdure, mesure restreignant l'usage du bien-fonds, de sorte qu'elle a manifestement la qualité pour recourir. c) Pour le reste, déposé dans le délai de l'art. 95 LPA-VD, le recours est intervenu en temps utile. Il satisfait en outre aux conditions formelles énoncées par l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

de la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) comprend le droit pour les intéressés de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 144 I 11 consid. 5.3; 143 V 71 consid. 3.4.1; 137 II 266 consid. 3.2; 137 IV 33 consid. 9.2; 136 I 265 consid. 3.2 et les références citées). Ce droit suppose notamment que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. Le droit d'être entendu ne comprend toutefois pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1; 134 I 140 consid. 5.3; 130 II 425 consid. 2.1).

L'autorité peut donc mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1; 138 III 374 consid. 4.3.2; 136 I 229 consid. 5.3; 134 I 140 consid. 5.3; 130 II 425 consid. 2.1 et les références citées). La procédure administrative est en principe écrite (art. 27 al. 1 LPA-VD). Toutefois, lorsque les besoins de l'instruction l'exigent, le Tribunal peut tenir une audience (art. 27 al. 2 LPA-VD), recourir à une inspection locale et aux expertises (art. 29 al. 1 let. b et c LPA-VD). b) En l'occurrence, la situation de la parcelle n° 7 d'Ursins, des parcelles avoisinantes, et, plus largement, des différentes zones d'affectation du territoire communal, est suffisamment documentée par les plans et orthophotographies ressortant des pièces versées au dossier de la cause par les parties (notamment le rapport 47 OAT), de sorte que, sur la base de l'ensemble de ces éléments, une représentation suffisamment précise des circonstances locales déterminantes et des faits pertinents peut être établie. Le dossier contient ainsi les pièces nécessaires pour comprendre les réflexions qui ont été menées au sujet du traitement du secteur dans lequel se trouve la parcelle n° 7, et du traitement de la parcelle elle-même, dans le cadre de l'élaboration du nouveau PACom d'Ursins. Pour le surplus, les lieux peuvent également être observés sur les images disponibles sur les sites internet de l'Etat de Vaud (Guichet cartographique cantonal, consultable à l'adresse <https://www.geo.vd.ch>) et de Google Maps, qui constituent des faits notoires (TF 1C_593/2020 du 12 mai 2021 consid. 2.1). Partant, le Tribunal s'estime suffisamment renseigné sur la base des pièces du dossier pour traiter en toute connaissance de cause des arguments soulevés par les recourants. En outre, ceux-ci ayant pu s'exprimer par écrit, il n'apparaît pas nécessaire de les entendre oralement (art. 27 al. 1 LPA-VD). Dès lors, par appréciation anticipée des preuves, le Tribunal considère qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la réquisition des intéressés, sans qu'il n'en résulte une violation de leur droit d'être entendus. La requête des recourants est par conséquent rejetée.

E. 2.4

p. 14). Ce choix d'aménagement est conforme aux principes n° 3 (affecter en zone de verdure des espaces vides de plus de 2'500 m² situés au milieu du bâti) et n° 4 (identifier les espaces vides au sein du tissu bâti [par exemple jardins ou vergers] qui méritent d'être mis en valeur et les préserver par des mesures de planification) de la fiche explicative de la DGTL relative au traitement des zones à bâtir d'habitation et mixtes (cf. consid. 3b/ee ci-dessus). L'intégration de la parcelle n° 7, placée à l'extrémité sud de cet espace de verdure et dont la nature du sol l'inclut visuellement dans la continuité de celui-ci, participe à remplir cet objectif et fait sens dans cette mesure. Selon la jurisprudence, la qualification de "brèche dans le milieu bâti" ne dépend pas uniquement de la taille de la surface du bien-fonds en cause, mais de la relation entre la surface non construite et les zones construites qui l'entourent (cf. consid. 3b/ff ci-dessus). Dans le cas présent, contrairement à ce que soutiennent les recourants, il est difficile de qualifier de la sorte la parcelle litigieuse, compte tenu des biens-fonds non bâtis qui l'entourent directement sur ses côtés nord-ouest et nord, ainsi que de l'ensemble plus large formant l'espace de verdure au sein duquel elle s'intègre, comme exposé plus haut. En outre, les terrains construits les plus proches de la parcelle se trouvent à son sud-ouest, de l'autre côté de la route du Fanum, et à son sud-est, au-delà de la portion de la route de Pomy qui la jouxte. Visuellement, ces routes constituent une ligne démarquant l'espace bâti (au sud) et non bâti (au nord). Dans ce cadre, maintenir en zone constructible l'unique parcelle des recourants, isolée parmi les autres parcelles

inconstructibles adjacentes, ne serait pas cohérent. On ne voit du reste pas de motif justifiant de traiter ce seul bien-fonds différemment des autres. En particulier, le choix de l'autorité de réaffecter seulement une partie des surfaces de certaines parcelles (dont la n° 9 ou la n° 10 par exemple) à la zone de verdure n'est pas constitutif d'une inégalité de traitement, les parcelles en cause étant déjà construites dans les parties en question, au contraire du bien-fonds des recourants, qui ne l'est pas. Par ailleurs, la relative proximité de la parcelle litigieuse du centre du village et des équipements communaux (à environ 100 m), ainsi que de l'arrêt de bus, n'est pas déterminante pour justifier le maintien de ce bien-fonds dans la zone constructible, s'agissant d'une commune dont la majorité des constructions est située dans un rayon d'environ 200 m. Partant, on peut donc se baser sur le tracé de la route du Fanum et de la portion de la route de Pomy citées plus haut pour délimiter le périmètre du territoire urbanisé dans le secteur concerné. Cette réflexion urbanistique échappe à la critique: l'affectation du sol est opportune, compte tenu de la situation au sein du village et des caractéristiques de la parcelle litigieuse, d'autant plus au vu du surdimensionnement important de la commune, que personne ne conteste et qui n'a pu être entièrement résorbé par les mesures prises. Les recourants ne peuvent être suivis lorsqu'ils prétendent que le dézonage de la parcelle s'inscrit en faux avec les objectifs du droit fédéral. Si l'affectation de la parcelle en zone centrale 15 LAT, réservée à l'habitat et à l'exercice d'activités économiques (art. 5 RPACom), répond aux intérêts publics de la densification des zones à bâtir souhaitée par la LAT et la planification directrice cantonale, l'aménagement, dans le milieu bâti, d'aires de verdure et d'espaces plantés d'arbres correspond également à un principe important de l'aménagement du territoire, consacré par l'art. 3 al. 3 let. e LAT. La mesure d'aménagement litigieuse est fondée sur l'art. 15 LAT, qui constitue une base légale suffisante. Le but qu'elle poursuit, soit la réduction des zones à bâtir surdimensionnées, relève d'un intérêt public important (ATF 144 II 41 consid. 5.2; cf. aussi TF 1C_312/2022 du 14 mars 2024 consid. 3.1; 1C_190/2020 du 9 février 2021 consid. 2.2.2 et les réf. cit.). Il n'y a dès lors pas lieu de s'écarter du principe selon lequel, en matière d'aménagement du territoire, les buts d'intérêt public poursuivis par un plan d'affectation priment l'intérêt privé du propriétaire, en particulier s'il s'agit d'un intérêt financier (TF 1C_652/2022 du 7 mars 2024 consid. 3.3). Sous l'angle de la proportionnalité au sens strict, la mesure litigieuse est ainsi admissible; elle est en outre apte à atteindre le but d'intérêt public visé (soit la réduction du surdimensionnement du territoire communal). Du point de vue de la règle de la nécessité, le classement en zone de verdure 15 LAT ne prive pas la parcelle n° 7 de toute valeur patrimoniale résiduelle, ni n'empêche la société recourante de l'exploiter dans le cadre des règles du RPACom régissant la zone. Partant, la pesée des intérêts est adéquate. On relèvera enfin que le recourant, anciennement propriétaire personnel de la parcelle n° 7, a disposé de longues années pour bénéficier des possibilités de construire que lui offrait l'ancienne planification, et ainsi valoriser son terrain, ce qui n'a pas été fait, sachant en outre que le permis de construire obtenu par l'intéressé en juin 2015 n'a finalement pas été utilisé. Depuis lors, les réglementations fédérale et cantonale en matière d'aménagement du territoire ont changé et des mesures doivent désormais être prises pour réduire les zones à bâtir surdimensionnées. Le fait que les recourants auraient manifesté à plusieurs reprises leur volonté de construire n'est à cet égard pas déterminant. Il en va de même du fait que la parcelle soit équipée et le terrain apte à la construction, dès lors que même une telle parcelle peut – ou au besoin doit – être attribuée à une zone de non-bâtir (ATF 113 Ia 362 consid. 2b; CDAP AC.2022.0046 du 13 octobre 2023 consid. 4b/bb; AC.2018.0327 du 5 mars 2020 consid. 5a). 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 les recourants et qui n'a donc pas de portée propre, ne peut être qu'écarté. 5. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité. Cela entraîne la confirmation des décisions attaquées en ce qui concerne la parcelle n° 7 d'Ursins, étant précisé que ces décisions sont entrées en vigueur pour le reste du territoire communal le

E. 3

Les recourants contestent le changement d'affectation de la parcelle n°

E. 7

d'Ursins, propriété de la société recourante, de la zone de village à la "zone de verdure 15 LAT" selon le nouveau PACom. Ils dénoncent ainsi en substance une violation de la garantie de la propriété. a) Comme tout droit fondamental, la garantie de la propriété consacrée par l'art. 26 Cst. peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi reposer sur une base légale, soit une loi au sens formel si la restriction est grave (al. 1), être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). Ce dernier exige que la mesure mise en œuvre soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude), que ceux-ci ne puissent pas être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité), et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis (règle de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 146 I 157 consid. 5.4; 143 I 403 consid. 5.6.3; 141 I 20 consid. 6.2.1). L'atteinte au droit de propriété est tenue pour particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des interdictions ou des prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol actuelle ou future conforme à sa destination (ATF 140 I 168 consid. 4; 135 I 233 consid. 2.1; 131 I 333 consid. 4.2). b) 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 loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), qui fixe les buts (art. 1) et les principes (art. 3) à respecter pour les autorités de planification. Suivant 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. Cette disposition, dans sa nouvelle teneur entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, 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 nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbres (let. e). bb) L'art. 15 LAT, dans sa teneur en vigueur

depuis le 1^{er} mai 2014, 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^{er} 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. Conformément à l'art. 9 LAT, le plan directeur a force obligatoire pour les autorités (ATF 143 II 476 consid. 3.7). cc) Dans sa version actuelle, le Plan directeur cantonal (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; cf. aussi CDAP AC.2022.0047 du 31 octobre 2023 consid. 2b/aa; AC.2022.0042 du 22 septembre 2023 consid. 2b/aa, et la réf. cit.). Les autorités chargées de l'aménagement du territoire, dans le canton de Vaud, ont ainsi défini dans le PDCn un cadre ou processus pour répondre aux exigences de l'art. 15 LAT, étant donné que la plupart des communes ont des zones à bâtir surdimensionnées. C'est l'objet de la mesure A11 (Zones d'habitation et mixtes), mais le détail de la méthode à appliquer par les communes pour dimensionner correctement leurs zones à bâtir à vocation d'habitation figure dans des fiches d'application du SDT ou de la DGTL, qui complètent en quelque sorte le PDCn (CDAP AC.2023.0291 du 21 novembre 2024 consid. 2b/aa; AC.2022.0047 du 31 octobre 2023 consid. 2b/aa; AC.2019.0012 du 23 décembre 2020 consid. 2a, avec la référence au rapport d'examen de l'Office fédéral du développement territorial ARE relatif à la 4^e adaptation du PDCn, janvier 2018 [sur le site www.aren.admin.ch], p. 24). Suivant la mesure A11 du PDCn, 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) (CDAP AC.2023.0287 du 10 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 réf. cit.). 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. dd) 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 et 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). ee) 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 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; consultable sur le site internet 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 (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 m² 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. 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. La notion de " territoire urbanisé " est définie dans une autre fiche d'application de la DGTL (" Comment délimiter le territoire urbanisé? ", version de février 2019, consultable à la même adresse), et qui donne les explications suivantes: "1. DE QUOI S'AGIT-IL? Le territoire urbanisé est une donnée de base nécessaire pour cadrer le développement de l'urbanisation. Il 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. Une fois tracé, le territoire urbanisé permet de distinguer les zones à bâtir à densifier de celles qui ne doivent pas l'être. [...] Dans une démarche de redimensionnement des zones à bâtir, la délimitation du territoire urbanisé permet d'identifier les différentes actions à mener pour réduire le potentiel d'accueil des zones à bâtir. Celles-ci sont en effet différentes si l'on se trouve à l'intérieur ou hors du

territoire urbanisé. La commune délimite le périmètre du territoire urbanisé en amont d'une révision d'un plan d'affectation. Le périmètre du territoire urbanisé est intégré dans la stratégie d'aménagement qu'elle soumet au Service du développement territorial au début de la procédure de planification. [...] 2. COMMENT PROCEDER? La délimitation du territoire urbanisé 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." ff) La délimitation du territoire urbanisé, opération incombant normalement à la municipalité, est destinée à fournir une "donnée de base" aux autorités de planification, en vue des futures décisions de révision ou de modification du plan général d'affectation (CDAP AC.2022.0122 du 15 février 2023 consid. 3a/bb). Au demeurant, le contenu de la fiche précitée est conforme à la jurisprudence rendue à propos de la notion de " territoires largement bâtis " de l'ancien art. 15 al. 1 let. a LAT, et dont le Tribunal fédéral avait déjà précisé qu'elle devait être comprise de manière étroite (CDAP AC.2021.0187 du 9 juin 2022 consid. 2b/bb, qui renvoie à l'arrêt TF 1C_378/2016 du 4 janvier 2017 consid. 3.2, et qui a été confirmé par l'arrêt TF

1C_410/2022 du 4 décembre 2023). Selon la jurisprudence, la notion de terrains déjà largement bâtis inclut pour l'essentiel le territoire bâti équipé et les brèches dans le tissu bâti (ATF 132 II 218 consid. 4.1; 122 II 455 consid. 6a). Que des terrains puissent être considérés comme largement bâtis ne dépend pas uniquement du nombre de constructions existantes. Il faut en outre que le groupe de bâtiments présente une qualité suffisante du point de vue de l'habitat ou qu'il puisse être rattaché à un ensemble d'habitations existant comportant des accès et des infrastructures. Les critères à prendre en compte sont notamment le caractère compact de l'ensemble construit, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir ou l'infrastructure publique (ATF 132 II 218 consid. 4.1; 121 II 417 consid. 5a). Les brèches sont des parcelles ou parties de parcelles non bâties dont la surface n'est pas très étendue et qui jouxtent directement le territoire construit; elles doivent être marquées par les constructions existantes et former un tout de qualité urbanistique avec les constructions environnantes, notamment en raison de leur degré d'équipement avancé (ATF 132 II 218 consid. 4.2.1; TF 1C_231/2019 du 30 octobre 2020 consid. 2.3; 1C_176/2016 du 10 mai 2017 consid. 6.1). Selon la jurisprudence, des zones non construites jusqu'à environ un hectare au milieu de zones construites pouvaient, sous certaines conditions, être considérées comme des brèches dans le milieu bâti (ATF 121 II 417 consid. 5c; 115 Ia 333 consid. 4), alors que des surfaces plus grandes n'ont pas été considérées comme telles (ATF 116 Ia 335 consid. 4b; 115 Ia 343 consid. 5d; TF 1P.670/1991 du 4 juin 1993 consid. 4c in ZBI 95/1994 p. 133). Cependant, la question ne doit pas être traitée selon des critères purement quantitatifs. La nature de l'environnement est déterminante. Il faut tenir compte de la relation entre la surface non construite et les zones construites qui l'entourent (arrêts TF 1C_231/2019 du 30 octobre 2020 consid. 2.3 in ZBI 122/2021 p. 641; 1P.692/2001 du 22 janvier 2002 consid. 3.4.1 in ZBI 104/2003 p. 650; cf., pour l'ensemble de ce paragraphe, TF 1C_280/2023 du 3 avril 2024 consid. 4.4.1). Selon le Tribunal fédéral, on ne saurait considérer que, sous l'empire de l'art. 15 LAT actuel, les brèches dans le tissu bâti appartiennent nécessairement à la zone à bâtir. En effet, si celles-ci sont en général effectivement considérées comme appartenant au territoire " déjà largement bâti " au sens de l'ancien art. 15 let. a LAT, cela ne signifie pas qu'elles puissent de facto être considérées comme de la zone constructible avec les conséquences juridiques qui s'y rattachent. Cette caractéristique dépend non seulement d'autres critères encore, mais, surtout, d'une appréciation individualisée par le planificateur local, conformément au système pyramidal de l'aménagement du territoire. L'actuel art. 15 LAT a au demeurant abandonné ce critère d'aide à la désignation des terrains à bâtir (TF 1C_429/2018 du 30 septembre 2019 consid. 4.2). Le Tribunal fédéral a ainsi précisé que, dans un contexte général d'habitat de très faible densité et dispersé dans une même commune, cumulé à un surdimensionnement de la zone à bâtir, toutes les "brèches" créées par ce type d'urbanisme ne sont peut-être pas raisonnablement destinées à être comblées (TF 1C_129/2022 du 18 avril 2023 consid. 4.3.2; 1C_394/2019 du 14 août 2020 consid. 4.2.1; 1C_429/2018 précité consid. 4.2). Outre l'orientation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a bis LAT), la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT) ou la prise de mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des possibilités de densification des surfaces de l'habitat (art. 3 al. 3 let. a bis LAT), la loi prescrit 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 (art. 3 al. 3 let. a LAT). D'autres objectifs pourraient également justifier de ne pas classer (ou maintenir) une brèche dans le tissu bâti en zone constructible, tels que la protection des bases naturelles de la vie

(sol, air, eau, forêt et paysage, art. 1 al. 2 let. a LAT) ou la conservation des sites naturels et des territoires servant au délassement (art. 3 al. 2 let. d LAT) (TF 1C_394/2019 précité consid. 4.2.1; cf. aussi CDAP AC.2022.0046 du 13 octobre 2023 consid. 3c; AC.2021.0187 du 9 juin 2022 consid. 3c/aa; AC.2019.0384 et 0385 du 2 décembre 2020 consid. 4a/bb). c) Le pouvoir d'examen de la cour de céans est en principe limité au contrôle de la légalité, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 98 LPA-VD). En matière de planification, il ne se réduit toutefois pas à un contrôle de la constatation des faits et de l'application du droit; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité (art. 33 al. 3 let. b LAT et 43 al. 2 2^{ème} phrase LATC). L'autorité de recours contrôlant des plans d'affectation doit cependant faire preuve de retenue dans l'exercice de son libre pouvoir d'examen. Son rôle se distingue de celui de l'autorité compétente pour l'adoption d'un plan. La première doit préserver, conformément à l'art. 2 al. 3 LAT, la liberté dont la seconde a besoin dans l'accomplissement de sa tâche. Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure de planification doit être maintenue lorsqu'elle se révèle appropriée à la situation de fait; l'autorité de recours n'est pas habilitée à substituer son propre choix à celui de l'autorité de planification lorsque plusieurs solutions appropriées sont envisageables (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa; TF 1C_288/2022 du

E. 9

octobre 2023 consid. 2.2.4; CDAP AC.2022.0047 du 31 octobre 2023 consid. 1; AC.2022.0040 du 22 septembre 2023 consid. 1, et les réf. cit.). Elle suppose également que le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être vérifiée par un contrôle strict (ATF 135 II 286 consid. 5.3; 127 II 238 consid. 3b/aa; TF 1C_288/2022 précité consid. 2.2.4; 1C_483/2021 du 10 mars 2022 consid. 4.3.2; 1C_629/2019 du 31 mars 2021 consid. 3.1). En particulier, 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 (ATF 144 II 41 consid. 5.2; TF 1C_73/2018 du 7 janvier 2019 consid. 3.1).

4. a) En l'espèce, les recourants ne remettent à juste titre pas en cause le surdimensionnement de la Commune d'Ursins. Il ressort en effet du rapport établi en application de l'art. 47 OAT que cette dernière, considérée comme village hors centre selon le PDCn, présente une capacité d'accueil excessive par rapport à la mesure A11 du PDCn de 34 habitants (ch. 4.2, p. 19), et qu'en dépit de l'application des mesures d'aménagement prévues par les autorités en vue de réduire cet excédent, il demeure une surcapacité d'accueil théorique de 8 habitants à l'horizon 2036 (ch. 4.4, p. 22). Il n'est ainsi pas contestable que les zones à bâtir (zones d'habitation et mixte) sont surdimensionnées et qu'elles doivent donc être réduites conformément aux exigences du droit fédéral (cf. art. 15 al. 2 LAT). D'après la réponse du DITS (représenté par la DGTL) au recours, il ressort de la simulation pour le redimensionnement de la zone à bâtir d'habitation et mixte que la parcelle n° 7 permettrait, selon son affectation actuelle, de réaliser une surface brute de plancher de 236 m², ce qui correspond à une capacité d'accueil de 5 habitants (236 m² divisés par une surface de 50 m² par habitant). Dans ces conditions, les autorités étaient en droit de considérer que la parcelle litigieuse contribuait au surdimensionnement des zones à bâtir communales. En effet, si la surface constructible de la parcelle avait été maintenue en zone à bâtir, le bilan serait encore plus déséquilibré, puisque la capacité d'accueil excédentaire serait alors de 13 habitants. Il s'ensuit que les autorités étaient fondées à considérer que, dans le contexte de surdimensionnement des zones à bâtir communales, la

réaffectation de la parcelle litigieuse en zone de verdure 15 LAT était apte à produire les effets escomptés (i.e. la réduction de la zone à bâtir). b) Les recourants, qui invoquent une violation de l'art. 15 LAT, contestent que les conditions légales soient remplies en vue du déclassement de la parcelle n° 7 en zone de verdure 15 LAT. Ils estiment que cette parcelle, au vu de ses caractéristiques, doit être intégrée au territoire urbanisé et classée en zone centrale 15 LAT. Les recourants font valoir que la parcelle, d'une surface de 750 m², fait partie d'un noyau largement bâti. Ils relèvent qu'elle est située au centre du village, qui comprend plus de 10 habitations distantes de moins de 50 m; qu'elle est elle-même entourée d'habitations, à moins de 50 m (cf. parcelles n os 9, 20, 30, 34 et 35); qu'elle se situe au carrefour des trois routes principales (route Neuve, route de Pomy et route d'Orzens, soit les DP 4 et 2); qu'elle se trouve à moins de 100 m des équipements, à savoir notamment la maison de commune, la garderie et l'Eglise; et qu'un arrêt de bus, qui permet de relier Yverdon une fois par heure au moins, est situé à quelques mètres, sur la parcelle n° 8 qui lui était rattachée par le passé. Selon les recourants, la parcelle n° 7 forme ainsi un tout urbanistique avec les habitations alentour et satisfait dès lors tant aux critères d'équipement qu'aux critères d'accessibilité. Les recourants soutiennent en outre que la parcelle n° 7 constitue une brèche dans le tissu bâti, au sens de la jurisprudence. Ils relèvent que la surface de ce bien-fonds (750 m²) n'est pas très étendue et que celui-ci jouxte directement le territoire construit, avec lequel il forme un tout urbanistique, comprenant un degré d'équipement avancé comme exposé plus haut; selon eux, il n'y a ainsi pas de rupture mais au contraire une harmonisation du tissu urbain. Ils observent encore que les routes principales entourant directement la parcelle n° 7 comportent des constructions sur l'entier de leur tracé, à la différence de dite parcelle dont le terrain est nu. Enfin, ils rappellent que la parcelle précitée se situe dans une zone densément construite, au centre du village, destinée à être densifiée, et non pas dans un contexte général d'habitat de très faible densité et dispersé; dans ces circonstances, la brèche est selon eux appelée à être comblée. Les recourants considèrent dès lors que la parcelle litigieuse a été exclue à tort du territoire urbanisé. Ils font valoir que celle-ci se distingue nettement des parcelles constituant la " poche de zone de verdure " dont fait état le rapport 47 OAT (notamment les parcelles n os 337, 333, 338, 48, 10, 6, 9 et 5), de sorte qu'elle ne doit pas en partager le sort. Ils ajoutent que son maintien en zone de verdure pour assurer un dégagement sur l'Eglise, laquelle n'est selon eux pas visible depuis la parcelle n° 7 – contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport 47 OAT –, est dépourvu de sens et ne répond à aucune nécessité. c) En l'occurrence, il n'est pas contesté que la parcelle litigieuse est actuellement libre de toute construction, à l'exception d'une partie de voie goudronnée (au bénéfice d'une servitude de passage publique) dans son angle sud-est, qui mène à un arrêt de bus sur le domaine public, sis juste à l'extérieur de la limite de parcelle. Il ressort en outre des éléments du dossier que ce bien-fonds est effectivement situé à proximité du centre du village, à une centaine de mètres au maximum des bâtiments communaux (administration, salle communale, déchetterie), ainsi qu'à une cinquantaine de mètres de l'Eglise. Il se trouve également au carrefour de plusieurs routes (DP 2, 4 et 87), parmi les axes principaux de circulation du village (route de Pomy – route d'Orzens – rue des Fontaines), ce qui le rend aisément accessible. Enfin, la parcelle est entourée sur ses côtés sud-ouest, sud-est et est de biens-fonds bâtis et colloqués en zone centrale 15 LAT selon le PACom, précédemment zone de village selon le plan d'affectation communal de 1993. Cela étant, comme le relèvent les autorités intimées, la parcelle est entourée à l'ouest et au nord d'un ensemble de parcelles peu ou pas bâties, en nature de pré ou de jardin plus ou moins arborés. Présentant une surface de nature

semblable (champ, pré et pâturage pour l'essentiel, une petite portion de sol goudronné à sa limite sud-est), elle tend visuellement à se fondre dans l'ensemble précité, dont elle forme en quelque sorte la pointe sise à l'extrémité sud. De plus, la route du Fanum (DP 10), qui jouxte la parcelle n° 7 ainsi que les parcelles voisines n os 342, 6, 5 et 224 à l'ouest, marque distinctement la séparation entre ce secteur non construit, au nord de cette route, et un secteur du village formé à l'inverse de terrains largement bâtis, au sud. Il en va de même pour la portion de la route de Pomy (DP 2) jouxtant la parcelle litigieuse au sud-est et à l'est. Historiquement, les parcelles faisant partie de l'ensemble non construit exposé plus haut étaient colloquées en tout ou partie dans la zone de verdure définie par le précédent plan d'affectation communal, qui était décrite comme suit par l'art. 19 RPGA: "La zone de verdure est destinée à la protection architecturale du site historique de l'Eglise d'Ursins, aux vergers et à l'agriculture. Cette zone est inconstructible." En révisant sa planification d'affectation, la Commune d'Ursins a augmenté la surface de cette zone de verdure en y intégrant plusieurs parcelles, ou portions de parcelle, supplémentaires. Elle a ainsi dézonné la parcelle n° 7, qui est passée de la zone de village, constructible, à la zone de verdure 15 LAT selon le nouveau PACom. Cette affectation est définie à l'art. 25 RPACom, disposition libellé pratiquement dans les mêmes termes que l'ancien art. 19 RPGA: " 1 La zone de verdure 15 LAT est destinée à la protection architecturale du site historique de l'Eglise d'Ursins, aux vergers, aux jardins et à l'agriculture. 2 Cette zone est inconstructible." Comme le relève le DITS (représenté par la DGTL) dans sa réponse au recours, avec les parties réaffectées des fonds n os 6, 9 et 342 adjacents, la parcelle n° 7 fait partie d'un groupe de biens-fonds non bâtis d'une surface de 2'600 m² qui vient s'intégrer à la zone de verdure qui s'étend déjà actuellement sur près de 10'000 m². L'intention première de l'autorité communale en renforçant cette "poche de verdure" est de maintenir une zone de protection du site patrimonial de l'Eglise St-Nicolas, qui domine la silhouette du village, ce qui implique que la zone doit rester vierge de construction; seuls y sont autorisés l'agriculture (pâturage), le maintien ou la création de vergers et de jardins familiaux (cf. rapport 47 OAT, ch.

E. 14

février 2025 (cf. lettre L in fine de l'état de fait du présent arrêt). Les recourants, qui succombent, supportent les frais de justice (art. 49 al. 1, 91 et 99 LPA-VD; art. 4 al. 1 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). Ils verseront en outre des dépens à la Commune d'Ursins, laquelle a procédé par l'intermédiaire d'un avocat (art. 55 al. 1 et 2, 91 et 99 LPA-VD; art. 10 et 11 TFJDA).

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