

BGer 1C_113/2014 vom 3. September 2014

Bundesgericht, 2014-09-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_113_2014

FR: TF 1C_113/2014 du 3 septembre 2014

IT: TF 1C_113/2014 del 3 settembre 2014

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre un arrêt rendu en dernière instance cantonale confirmant une décision d'approbation d'un plan général d'affectation. Le recours est dès lors en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF et 34 al. 1 LAT, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Le recourant est particulièrement touché par l'arrêt attaqué, qui confirme le classement de parcelles dont il est propriétaire en zone agricole. Il dispose dès lors de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

E. 2

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 LTF , il ne peut s'en écarter que si les constatations de ladite autorité ont été établies en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de façon manifestement inexacte (art. 105 al. 2 LTF), c'est-à-dire arbitraire (ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62; 137 III 226 consid. 4.2 p. 234; 136 II 304 consid. 2.4 p. 314) et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause. Si le recourant entend se prévaloir de constatations de faits différentes de celles de l'autorité précédente (cf. art. 97 al. 1 LTF), il doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions d'une exception prévue par l' art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées. A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait divergent de celui retenu dans l'acte attaqué. En particulier, le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves (ATF 137 II 353 consid. 5.1 p. 356; 136 II 101 consid. 3 p. 104 et les arrêts cités).

E. 2.1

Dans son écriture, le recourant présente son propre état de fait, sans toutefois exposer en quoi celui de l'arrêt attaqué aurait été établi de manière manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF , ni en quoi la correction du vice serait susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF). Le Tribunal fédéral ne prend dès lors pas en considération la version présentée par le recourant et s'en tient à l'état de fait de l'arrêt cantonal.

E. 3

Le recourant affirme qu'au regard du droit fédéral, ses parcelles auraient dû être privilégiées pour un classement en zone à bâtir par rapport à d'autres portions du territoire communal, jusqu'alors également colloquées en zones non constructibles (agricole ou intermédiaire).

E. 3.1

Dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 avril 2014, l'art. 15 LAT prévoyait que les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps. Cette notion de "terrains déjà largement bâtis" devait être comprise de manière étroite: elle inclut pour l'essentiel le territoire bâti équipé et les brèches dans le tissu bâti, celles-ci s'entendant comme des surfaces de peu d'importance par rapport à l'étendue du milieu bâti dans lequel elles s'insèrent et, dans la règle, étant équipées (ATF 132 II 218 consid. 4.1 p. 223; 122 II 455 consid. 6a p. 462; 121 II 417 consid. 5a p. 424). Selon la jurisprudence prévalant déjà sous l'ancien art. 15 LAT, les zones à bâtir surdimensionnées étaient contraires à la LAT et devaient être réduites (ATF 140 II 25 consid. 4.3 p. 31; 136 II 204 consid. 7 p. 211).

Le nouvel art. 15 LAT est entré en vigueur le 1er mai 2014 et prévoit notamment 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). Il faut en particulier maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage (al. 3

in fine). Le nouvel art. 15 al. 4 LAT précise ce qui suit:

De nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si les conditions suivantes sont réunies:

- a. ils sont propres à la construction;
- b. ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées et ils seront équipés et construits à cette échéance;
- c. les terres cultivables ne sont pas morcelées;
- d. leur disponibilité est garantie sur le plan juridique;
- e. ils permettent de mettre en oeuvre le plan directeur.

Avec ces modifications, le législateur a indiqué se concentrer sur les problèmes les plus aigus de l'aménagement du territoire, à savoir la dispersion des constructions et la perte de terres cultivables. Le nouvel art. 15 LAT durcit la législation préexistante, jugée lacunaire, en établissant de manière précise les conditions permettant de classer des nouveaux terrains en zone à bâtir, ce pour mieux dimensionner ces zones (Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 963 ch. 1.1).

A titre transitoire, l'art. 38a LAT donne aux cantons un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du nouvel art. 15 LAT pour adapter leurs plans directeurs. Dans l'intervalle, la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter dans le canton. La disposition transitoire ne permet pas de déterminer si le nouvel art. 15 LAT est applicable aux procédures de planification communale en cours. En principe, la conformité des actes administratifs s'examine à la lumière du droit en vigueur au moment où ils ont été rendus. La jurisprudence prévoit en revanche que les prescriptions légales édictées en vertu d'un intérêt public particulièrement important - ce qui est reconnu de façon générale dans les domaines de la protection des eaux, de la nature, du patrimoine et de l'environnement, s'appliquent aux procédures pendantes dès leur entrée en vigueur (ATF 139 II 243 consid.

11.1 p. 259; 135 II 384 consid. 2.3 p. 290; 125 II 591 consid. 5e/aa p. 598). La question de savoir si le nouvel art. 15 LAT, plus strict que l'ancien, doit s'appliquer en l'espèce peut demeurer indécise. En effet, ainsi que cela ressort du consid. 3.3, les parcelles du recourant ne remplissent quoi qu'il en soit déjà pas les critères posés par la jurisprudence sous l'ancien art. 15 LAT.

E. 3.2

En l'occurrence, le recourant se prévaut de l'art. 15 LAT pour faire valoir que trois secteurs du territoire communal ont été classés à tort en zone à bâtir, ou, à tout le moins, n'auraient pas dû l'être au détriment de ses propres parcelles. Ces trois secteurs sont les suivants:

- La parcelle n° 13 au lieu-dit "Au Princiau". La surface constructible de cette parcelle, déjà en partie colloquée en zone à bâtir, est augmentée de 600 m² à l'ouest, sur une portion qui était jusqu'alors colloquée en zone intermédiaire. Selon les constatations de la cour cantonale, elle se situe dans le périmètre immédiat du centre du village qui comprend la plus grande densité de construction; elle supporte déjà une construction dont l'emprise au sol est importante; elle est équipée. Le recourant prétend sans le démontrer qu'elle n'est pas équipée et qu'elle est plus éloignée du centre que ses propres parcelles. Sa critique est à cet égard appellatoire. Il n'expose pas en quoi les constatations de la cour cantonale relatives à l'équipement auraient été établies de façon manifestement inexacte ou en violation du droit (art. 97 al. 1 LTF). Pour le reste, la parcelle se trouve effectivement en la zone la plus densément bâtie du village.

- Les parcelles nos 310 et 311 au lieu-dit "A l'Echu". Leur surface constructible est augmentée de 1'400 m² à l'ouest sur une portion jusqu'alors colloquée en zone agricole. Ces parcelles sont déjà construites et partiellement affectées à la zone de village. L'extension de la zone à bâtir tend à y intégrer les jardins attenants aux logements. Comme le relève le recourant, ces parcelles sont plus éloignées du centre que les siennes.

- La parcelle n° 107 au lieu-dit "A l'Allamand". La surface constructible de cette parcelle jusqu'alors entièrement en zone agricole, est augmentée de 7'100 m² sur la bande longeant la route cantonale supportant d'importantes constructions à vocation agricole, en partie déjà réaffectées à l'habitation. Elle n'offre aucune surface cultivable. La portion de terrain concernée se trouve à proximité du centre du village. Le recourant conteste que les bâtiments aient perdu toute vocation agricole, ce que la cour cantonale n'a en réalité pas affirmé. Elle s'est en effet contentée d'indiquer que des logements avaient été réaménagés dans les bâtiments, que les deux agriculteurs qui en étaient propriétaires avaient cessé leur activité, qu'ils avaient mis en location les bâtiments et que les locaux ruraux étaient loués à un fermier externe - ce qui est conforme aux affirmations du recourant sur la poursuite d'une utilisation agricole des dits bâtiments. Cela étant, cet élément n'est pas décisif (cf. consid. 3.3 ci-dessous).

E. 3.3

La parcelle "A l'Allamand" est non seulement équipée et construite, mais les surfaces au sol de ses bâtiments sont importantes. Certes en bordure d'une route cantonale dont le trafic peut nuire aux habitants, elle est tout de même située dans la continuité des zones bâties de part et d'autre de cette route. L'arrêt attaqué relève qu'un passage sous-voie favorise en cet endroit la liaison entre les deux côtés du village. Par ailleurs, une affectation de cette parcelle en zone à bâtir, déjà densément construite, ne portera guère atteinte aux objectifs de la LAT que sont le maintien des surfaces vouées à l'agriculture ou la densification des zones

bâties. Dans ces circonstances, l'affectation de cette partie de la parcelle n° 107 en zone à bâtir n'est pas incompatible avec l' art. 15 LAT , ni dans son ancienne, ni dans sa nouvelle teneur.

Les choix du planificateur communal et cantonal peuvent apparaître plus discutables s'agissant des parcelles sises "A l'Echu" et "Au Princiau". Les affectations nouvelles en zone à bâtir concernent des parcelles déjà construites, mais sur des portions de terrain non bâties. Dès lors que les chiffres mis en avant par le SDT faisaient apparaître une zone à bâtir déjà surdimensionnée pour le développement prévisible de la population, le classement de ces terrains devait s'imposer pour des motifs manifestes. Ce ne semble pas être le cas des 1'400 m2 de jardin en zone "suspectée d'instabilité" attenant à des habitations, ni nécessairement de la bande de terrain de 600 m2 qui rompt désormais l'alignement avec la limite de la zone à bâtir en sa partie nord.

Cela étant, ces constatations sont aussi valables pour les terrains du recourant. Les parcelles nos 328 et 24 sont également situées en bordure de village. La modification des contours de la zone à bâtir "A l'Echu" ne crée pas une brèche dans le milieu bâti, au contraire de ce que soutient le recourant, mais un simple et très léger décrochement. Ensuite, à l'inverse de celles du recourant, les parcelles qu'il met en cause sont déjà équipées et il s'agit de surfaces beaucoup plus restreintes. Aussi, bien que le classement en zone à bâtir d'une part des parcelles sises "A l'Echu" et "Au Princiau" soit discutable du point de vue de l'ancien art. 15 LAT , leur affectation en zone agricole n'aurait pas permis au recourant de prétendre au classement de ses propres terrains. Au contraire, la non-constructibilité de ces secteurs aurait d'autant justifié la non-constructibilité des parcelles nos 24 et 328. Le grief tiré de l' art. 15 LAT est ainsi mal fondé.

E. 4

Le recourant fait valoir une violation de la garantie de la propriété protégée par l' art. 26 Cst. , en particulier sous l'angle de l'intérêt public et du principe de proportionnalité.

E. 4.1

Une mesure d'aménagement du territoire, telle le classement d'un bien-fonds dans une zone agricole, représente une restriction au droit de propriété qui n'est compatible avec l' art. 26 Cst. que pour autant qu'elle repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (art. 36 Cst.). Le Tribunal fédéral examine en principe librement si une restriction de la propriété se justifie par un intérêt public et si cet intérêt l'emporte sur l'intérêt privé auquel il s'oppose; il jouit d'une même latitude lorsqu'il s'agit d'apprécier si une telle restriction viole le principe de la proportionnalité. Il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 136 I 265 consid. 2.3 p. 270; 135 I 302 consid. 1.2 p. 305; 176 consid. 6 .1 p. 182). Tel est notamment le cas lorsque le litige porte sur la délimitation des zones d'affectation (ATF 136 I 265 consid. 2.3 p. 270; 113 Ia 444 consid. 4b/ba p. 448 et les arrêts cités).

E. 4.2

Le redimensionnement des zones à bâtir concrétise les buts et principes de l'aménagement du territoire exposés aux art. 1 et 3 LAT , en particulier la préservation du paysage et le maintien pour l'agriculture de suffisamment de bonnes terres cultivables. Les modifications de la LAT entrées en vigueur le 1er mai 2014 prévoient du reste désormais expressément le

soutien, par des mesures d'aménagement, des efforts entrepris aux fins de créer un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT). Les objectifs définis par le PDCn vaudois (mesure F12: protection durable des meilleures terres cultivables afin de les maintenir libres de constructions; mesure A11: dimensionnement maximum des zones à bâtir pour un accroissement de la population équivalent aux 15 années précédentes, soit, pour Montpreveyres, 15 % au maximum) s'inscrivent adéquatement dans ce contexte.

L'intervention du SDT, dans la procédure d'adoption du plan d'affectation, préconisant une diminution de la zone constructible de Montpreveyres est en adéquation non seulement avec les buts et principes généraux de la LAT, mais également avec l' art. 15 LAT . En ce sens, il est incontestable que le classement en zone agricole des parcelles du recourant, auparavant affectées en zone intermédiaire, elle-même considérablement surdimensionnée, répond à un intérêt public prépondérant. Enfin, contrairement aux affirmations du recourant, le plan d'affectation ne s'oppose pas à des intérêts relevant de la protection de l'environnement du seul fait qu'il ne classe pas en zone à bâtir des terrains qui profiteraient de la butte anti-bruit érigée en bordure de route cantonale. La cour cantonale a expressément relevé que cet ouvrage était destiné à protéger des biens-fonds déjà auparavant affectés en zone à bâtir, dont certains appartiennent au recourant. La seule existence de cette butte ne saurait ainsi justifier le classement en zone de village de terrains qui ne remplissent pas les conditions fixées par l' art. 15 LAT .

E. 4.3

Le plan directeur communal prévoyait la création d'un vrai centre bâti sous la forme d'un noyau dense et bien proportionné. Pour le reste, il préconisait l'élaboration d'un schéma directeur. Comme le relève la cour cantonale, ce schéma directeur n'a toutefois jamais été approuvé par les autorités. Quoi qu'il en soit, le plan directeur communal constitue une indication quant à la direction que doit prendre la pesée des intérêts dans le cadre de la planification communale subséquente. L'autorité de planification reste ainsi libre d'apprécier les différents éléments en présence, notamment les circonstances locales, lorsqu'elle procède à l'élaboration des plans de détail (arrêt 1C_208/2012 du 7 janvier 2013 consid. 4). Lors de l'élaboration du nouveau plan général d'affectation, les autorités ont, pour les raisons déjà évoquées - principalement le surdimensionnement des zones à bâtir - renoncé à suivre la proposition de développement du schéma directeur qui prévoyait une extension du village jusqu'à la limite ouest de la zone intermédiaire. Ce choix, motivé et justifié par le souci d'établir un PGA conforme au nouveau plan directeur cantonal, et plus généralement aux buts et principes de l'aménagement du territoire, n'est pas critiquable. Que le plan d'affectation rende finalement constructibles des terrains de la zone agricole, alors que ni le plan directeur communal, ni le schéma directeur ne les y destinaient, ne viole pas la garantie de la propriété du recourant. En effet, ainsi qu'on l'a vu, les circonstances particulières (terrains déjà densément construits et contigus au village) le justifient.

E. 5

Le recourant se plaint d'une violation des dispositions du droit cantonal relatives à la zone intermédiaire qui, par le système de péréquation réelle qu'elles prévoient, concrétiseraient le principe de l'égalité de traitement de l' art. 9 Cst.

E. 5.1

L'art. 51 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC/VD; RS VD 700.11) prévoit que les zones intermédiaires

comprennent les terrains dont la destination sera définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier (al. 1). Elles sont inconstructibles (...) (al. 2). L'affectation ultérieure de tout ou partie d'une zone intermédiaire à la construction peut être subordonnée par la commune à la condition qu'une péréquation réelle entre les propriétaires assure l'égalité de traitement dans le périmètre, soit par voie conventionnelle, soit par un remaniement parcellaire (...) (al. 3). A son art. 2.9, le règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions de 1981 de la commune Montpreveyres prescrit que la zone intermédiaire est réservée à l'extension future de la localité dans le cadre des plans directeurs (let. a). Elle est inconstructible, l'affectation ultérieure étant assurée par des plans de quartier (let. b).

E. 5.2

Le recourant prétend que les zones intermédiaires sont destinées à être classées en zone constructible lorsque, comme en l'espèce, le besoin se fait sentir d'augmenter la capacité constructible de la commune. Or, ce faisant, il se méprend sur les besoins de la commune de Montpreveyres, pour laquelle la zone à bâtir préexistante au nouveau plan est considérée comme largement suffisante pour le développement prévisible de la localité. Dans ces circonstances, c'est sans arbitraire que les autorités de planification ont réaffecté ses terrains, jusqu'alors colloqués en zone intermédiaire, en zone agricole.

S'agissant du respect d'une éventuelle égalité de traitement qui découlerait de l'art. 51 LATC/VD, il a été constaté ci-dessus que des différences objectives fondaient les différences entre les solutions adoptées pour les parcelles du recourant et pour les autres secteurs. Le plan litigieux ne prête ainsi pas flanc à la critique à la lumière des dispositions du droit cantonal.

E. 6

Il résulte de ce qui précède que le recours est mal fondé. Le recourant, qui succombe, supportera les frais de justice (art. 66 al. 1 LTF). La commune, qui obtient gain de cause dans l'exercice de ses attributions officielles, n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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