

VD_OMNI AC.1993.0249 vom 1. Juli 1996

VD Tribunal cantonal, 1996-07-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1993.0249

FR: VD_OMNI AC.1993.0249 du 1 juillet 1996

IT: VD_OMNI AC.1993.0249 del 1 luglio 1996

Regeste

LOUP Gaston c/Belmont-sur-Yverdon | Pour déterminer si la création d'une zone à bâtir est compatible avec les exigences de protection des terres agricoles, il faut examiner notamment si elle respecte les quotas des surfaces d'assolement attribués à la commune en cause par les relevés cantonaux établis conformément à l'art. 18 OAT. Un terrain agricole qui n'est pas compté dans les surfaces d'assolement peut aussi être classé en zone agricole s'il se prête à l'exploitation du sol au sens de l'art. 16 al. 1 LAT.

Erwägungen

E. 2

lit. d LATC, lorsqu'une commune dûment mise en demeure n'établit pas ou ne modifie pas un plan d'affectation dont la loi lui impose l'adoption ou la modification, les plans d'affectation cantonaux peuvent être établis par l'Etat, auquel cas la commune assume les frais. L'art. 135 al.1 LATC dispose que les territoires ou fractions de territoire d'une commune qui ne sont pas encore régis par un plan d'affectation ou un règlement comprennent, de par la loi, le périmètre de localité et le territoire agricole. L'art. 135 al.2 LATC maintient la même notion de périmètre de localité que celle de l'ancien art. 56 quinquies LCAT; il est défini comme l'aire délimitée par une ligne entourant à une distance de cinquante mètres les bâtiments extérieurs d'une localité (ville, village ou hameau). L'art. 135 al.4 LATC précise que tout permis de construire est subordonné à l'autorisation préalable du Département des travaux publics; dans le périmètre de localité, cette autorisation n'est délivrée que si le projet est compatible avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire. Le périmètre de localité est donc une zone à bâtir provisoire, réservée par l'art. 36 al.3 LAT. 3. a) Pour déterminer si un projet de construction est compatible avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire, il y a lieu d'examiner s'il est de nature à compromettre l'établissement d'une zone à bâtir conforme à l'art. 15 LAT. La délimitation d'une zone à bâtir conforme à l'art. 15 LAT fait partie des exigences majeures de l'aménagement du territoire; elle permet en effet de séparer les zones constructibles et non constructibles et d'assurer ainsi une utilisation mesurée et rationnelle du territoire conforme au mandat constitutionnel donné par l'art. 22 quater Cst. (RDAF 1995, p. 197). Selon l'art. 15 LAT, les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (lettre a) ou qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (lettre b). Le critère du besoin en terrains à bâtir est important, mais il faut également tenir compte de l'ensemble des autres besoins liés aux tâches de planification, notamment en matière d'agriculture (art. 16 LAT) et de protection de la nature et du paysage (art. 17 LAT), ainsi que de tous les intérêts en présence, qui ne se limitent pas aux seuls intérêts mentionnés dans la LAT, mais comprennent aussi l'ensemble des intérêts

en jeu, notamment privés, qui apparaissent pertinents d'après les circonstances concrètes et le droit en vigueur (rapport CEDIDAC No 17, p. 69). L'examen de ces différents critères par rapport au projet de construction litigieux permet de déterminer si celui-ci est conforme aux exigences majeures de l'aménagement du territoire. Un projet de construction dans le périmètre de localité peut être de nature à compromettre l'établissement d'un plan des zones conforme à la LAT; la délimitation du périmètre de localité, qui reste schématique, ne permet pas en effet de tenir compte de tous les éléments à prendre en considération tels que les notions de "territoire largement bâti" et de "besoin dans les quinze ans à venir" ou encore les critères concernant la protection du paysage et des terres agricoles (surface d'assolement) ainsi que les objectifs d'aménagement de la commune. aa) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la notion de "partie de l'agglomération déjà largement bâtie" (art. 15 let a LAT) doit être interprétée de façon étroite; elle ne comprend pour l'essentiel que la partie équipée de l'agglomération et les espaces libres (ATF 118 Ib 45 consid.4a; 119 Ib 136 consid.4b; 147 consid.5b). Lorsque des réserves de terrains presque aussi importantes que la surface déjà bâtie sont classées en zone à bâtir, les exigences de l'art. 15 LAT ne sont pas remplies; en effet, la zone à bâtir est alors surdimensionnée et ne répond pas aux principes de l'utilisation judicieuse du sol et de l'occupation rationnelle du territoire commandés par l'art. 22 quater Cst. et précisés par les art. 1 et 3 LAT (ATF 117 Ib 7 consid.bb). C'est en effet par le regroupement des zones à bâtir que l'on atteint en général le mieux ces objectifs (ATF 116 Ia 335). En l'espèce, le projet de construction se trouve dans un espace peu construit, sur une parcelle située à l'extérieur du noyau du village. Par ailleurs, les deux villas situées à proximité restent des constructions isolées sur des terrains que la commune a prévu de classer en zone agricole également selon le dernier projet de plan d'affectation; ces constructions se trouvent en effet à l'écart de la zone d'habitation, et font partie de l'aire agricole de la commune, à proximité de fermes en exploitation. La condition posée à l'art. 15 let. a LAT n'est donc pas remplie. bb) Les plans directeurs, qui fixent les objectifs de développements, permettent d'apprécier le besoin en terrains à bâtir au sens de l'art. 15 let. b LAT. Au niveau cantonal, le décret du 22 février 1984 sur le plan directeur cantonal prévoyait le principe de la décentralisation concentrée. La politique de décentralisation concentrée tend à soutenir l'effort de développement des régions en évitant une dispersion des mesures de soutien; elle s'inscrit dans une politique de développement de l'ensemble du canton, accordant une attention particulière aux régions les plus défavorisées, sans toutefois porter préjudice à celles qui sont plus dynamiques (art. 3 du décret). La caractéristique essentielle du développement vaudois correspondait à la concentration de la population et des activités sur l'arc lémanique, au détriment du reste du canton. La situation a évolué et on a observé des améliorations; des régions proches de Lausanne ou au bénéfice de facilités de communications particulières ont vu augmenter leur population dans des proportions impressionnantes. Les communes se trouvent ainsi confrontées à des problèmes dont la solution réclame une maîtrise simultanée du développement et du mode d'occupation de leur territoire. Ce phénomène s'est développé progressivement dans les districts de Morges, de Cossonay, d'Echallens, d'Oron, de Moudon, d'Yverdon, de Grandson, d'Aubonne et de Rolle. La tendance préconisée par le plan directeur cantonal est d'élever les centres locaux de Grandson, Avenches, Aubonne, Cully, Oron, Echallens et Cossonay au niveau de centre régional, et de maintenir à leur niveau en les renforçant les centres de Payerne, Ste-Croix, Vallorbe, Le Sentier, Château-d'Oex et d'Aigle; il convient par ailleurs de restructurer et de densifier les milieux périurbains dans certaines régions telles que celles des communes au nord-ouest de Lausanne, de Nyon, entre Morges et

St.-Prex, ainsi que dans la région nord-ouest d'Yverdon et celle de Vevey (voir plan directeur cantonal, p. 46). Le décret du 20 mai 1987 portant adoption du plan directeur cantonal a donné une force contraignante à ces options de développement (voir les éléments prospectifs de la carte 1.1.1 du plan directeur cantonal). Par ailleurs, afin de permettre le maintien d'une population agricole forte dans toutes les régions du canton, il importe qu'un maximum d'entreprises de dimension familiale puissent subsister; toutes les bonnes terres doivent donc être réservées à l'agriculture et l'urbanisation limitée. Ainsi, un des objectifs du plan directeur cantonal vise à favoriser le maintien de structures d'exploitations agricoles viables (1.3.1a). Le décret du 20 mai 1987 a aussi retenu l'objectif de favoriser la reconversion du domaine bâti des localités, dans la mesure où il n'est plus utilisable pour des activités agricoles (1.5.k); il est en effet souhaitable de préserver le caractère multifonctionnel des villages, tout en favorisant la réutilisation et la mise en valeur des constructions existantes (voir dans le même sens l'ATF 119 Ia 300 ss). La délimitation de la zone à bâtir doit aussi être conforme aux objectifs de développement que la commune peut fixer dans son plan directeur. A défaut de plan directeur, la commune présente ses objectifs d'aménagement et indique les réserves d'utilisation dans les territoires déjà largement bâtis dans le rapport qu'elle doit fournir à l'intention de l'autorité cantonale compétente pour approuver son plan d'affectation au sens de l'art. 26 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1989 (OAT). Selon la jurisprudence fédérale, il faut également tenir compte des réserves de terrains constructibles, même lorsque leurs propriétaires n'ont pas l'intention de les vouer à la construction (ATF 116 Ia 333 consid.4b). En l'espèce, il ressort du rapport établi selon l'art. 26 OAT concernant la commune de Belmont-sur-Yverdon, élaboré par le bureau d'architecture "Fischer et Montavon" en novembre 1995, que la population du village a suivi entre 1987 et 1994 un taux de croissance moyen annuel de moins de 0,7% (hausse de 9 unités); sur les dix à quinze ans de durée prévue pour dimensionner les zones à bâtir selon les art. 48 LATC et 15 LAT, le projet de plan d'affectation offre une croissance annuelle potentielle entre 10% et 14% sans la zone intermédiaire, et entre 13% et 18% avec la zone intermédiaire. Par ailleurs, la commune comptait 203 habitants au 31 décembre 1994; or, le projet de plan d'affectation prévoit une capacité supplémentaire en zone à bâtir de 241 habitants et de 77 habitants en zone intermédiaire. La capacité de zones à bâtir prévue par le plan est donc largement suffisante, sans qu'il soit nécessaire d'affecter tout ou partie de la parcelle litigieuse à la construction au sens de l'art. 15 let. b LAT. Au demeurant, bien que le critère du besoin soit important, il n'est pas le seul à être pris en compte dans la planification locale; une planification orientée uniquement selon ce critère n'est en effet pas possible. Elle serait contraire à l'objectif visé par la loi, qui consiste à veiller à une utilisation mesurée du sol (art. 1 al.1 LAT). Les autorités doivent donc procéder à une pesée de l'ensemble des intérêts en présence. Les zones à bâtir ne peuvent pas continuellement s'agrandir et finalement supplanter tous les autres intérêts. La loi prévoit expressément de limiter l'étendue des territoires réservés à l'habitat (art. 3 al.3 LAT); aussi, des mesures restrictives en ce domaine sont défendables sous l'angle de la Constitution (ATF 117 Ia 438 consid.3f). cc) Le critère concernant la protection du paysage découle de l'art. 3 al.2 LAT; les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent notamment veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (art. 3 al.2 lit. b LAT). Au niveau cantonal, la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS) a notamment pour but de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé et les beautés naturelles (art. 1 al.1

lit. b). L'art. 4 LPNMS précise que sont protégés tous les objets, soit tous les territoires, paysage, sites, localités, immeubles, meubles, qui méritent d'être sauvegardés en raison de l'intérêt général, notamment esthétique, historique, scientifique ou éducatif qu'ils présentent. Selon l'art. 28 du règlement d'application de la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (RPNMS), les autorités communales et cantonales doivent prendre les mesures appropriées pour protéger les paysages, localités ou sites construits dignes d'être sauvegardés en élaborant leur plans directeurs ou d'affectation, ou lorsqu'elles délivrent un permis de construire. L'art. 2 de ce règlement confère une large portée à la notion d'objets méritant d'être sauvegardés; celle-ci recouvre en effet tant les objets soumis à la protection générale que les objets inventoriés ou classés (Philippe Gardaz, "La protection du patrimoine bâti en droit vaudois" in RDAF 1992, p.5 ch. 2.2.2). En l'occurrence, Belmont-sur-Yverdon figure à l'inventaire LPNMS, no 205, approuvé par le Conseil d'Etat le 16 août 1972 et publié dans la FAO 1972, p. 2529. Il se justifie donc de prêter une attention particulière à la délimitation des zones à bâtir, qui fixe les limites de l'emprise du territoire à urbaniser sur le paysage agricole. Or, le projet de construction s'implanterait dans un secteur sensible à l'entrée du village et il entamerait un espace agricole encore préservé pour l'essentiel. Ainsi, bien que deux villas isolées aient déjà été construites dans le secteur, il n'est pas judicieux d'affecter la parcelle litigieuse à la zone à bâtir et d'augmenter ainsi l'emprise du front de villas sur le paysage agricole. dd) S'agissant de la protection des terres agricoles, l'art. 16 al. 1 LAT prévoit que les zones agricoles comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou horticole du sol (lettre a) et les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être utilisés par l'agriculture (lettre b). Les modes d'exploitation dans lesquels le sol ne joue pas un rôle essentiel ne sont pas agricoles au sens de l'art. 16 LAT; le sol doit être le facteur de production primaire et indispensable (ATF 117 Ib 503 c. 4a, 116 Ib 134 c. 3a, 115 Ib 297 c. 3a). Les surfaces d'assolement ne concernent qu'une partie des zones agricoles (voir ATF 111 Ia 32). La loi fédérale sur l'agriculture du 3 octobre 1951 dispose à son art. 19 al.1 lit. a que le Conseil fédéral peut prendre les mesures nécessaires pour maintenir en champs une surface qui facilite l'adaptation de la production aux possibilités de placement et permette d'obtenir des produits agricoles variés ainsi que d'étendre en temps utile la culture des champs si les importations risquent d'être entravées ou le sont déjà. Selon l'art. 17 al.1 OAT, le Département fédéral de justice et police et le Département fédéral de l'économie publique déterminent, sous forme de chiffres indicatifs, la surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons. Conformément à l'art. 18 OAT, les cantons circonscrivent au cours de l'élaboration de leur plan directeur les surfaces d'assolement, selon l'art. 16 al.1 et 2 OAT, dans le cadre de la délimitation des autres parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture; ils fixent les surfaces d'assolement par commune, les reportent sur des cartes et les chiffrent (art. 18 al.2 OAT). Après avoir entendu les cantons, le Conseil fédéral fixe, dans un plan sectoriel (art. 13 LAT), la surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons (art. 19 al.1 OAT). Selon l'art. 20 OAT, les cantons veillent à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zones agricoles; ils indiquent dans leur plan directeur les mesures nécessaires à cet effet (art. 20 al.1 OAT). Les cantons s'assurent que leur part de la surface totale minimale d'assolement (art. 19 al.1 OAT) soit garantie de façon durable; ils prévoient des zones réservées (art. 27 LAT) pour des territoires non équipés sis en zones à bâtir, dans la mesure où la part susmentionnée ne peut être garantie hors des zones à bâtir (art. 20 al.2 OAT). Il ressort du dossier comprenant le relevé des surfaces d'assolement pour le canton de Vaud que le quota qui lui est imparti par la Confédération

est de 75'800 hectares et qu'il en compte 76'410 hectares, dont 2'510 en zone intermédiaire. Dans le district d'Yverdon, 8'745,50 hectares de surface d'assolement sont répertoriées et la commune de Belmont-sur-Yverdon s'est vue attribuer un quota de 448 hectares. Selon les plans du relevé cantonal la commune dispose de terrains dans le pourtour du village qui ne sont pas comptés dans les surfaces d'assolement et qu'elle n'envisage pas de classer en zone à bâtir. Le secteur en cause pourrait donc être soustrait à l'agriculture sans que le quota des surfaces d'assolement attribué à la commune soit diminué. Cependant, la parcelle visée pour la réalisation du projet de construction, excentrée et détachée du village, se trouve dans le territoire agricole de la commune; il s'agit d'un terrain plat d'une surface de 43'672 m², en main d'un seul propriétaire, qui se prête sans difficulté majeure à l'exploitation du sol. La parcelle en question est ainsi appropriée à un usage agricole et aux activités en relation étroite avec la culture du sol; en conséquence, bien que les surfaces d'assolement soient suffisantes, un classement en zone à bâtir ne serait pas en accord avec les dispositions de l'art. 16 al. 1 LAT. b) En définitive, malgré la présence de deux villas isolées, le projet de construction se trouve dans un espace agricole, comprenant des fermes en exploitation et non dans le territoire de la commune déjà largement bâti au sens de l'art. 15 al. 1 let. a LAT. Le projet n'est pas non plus nécessaire pour répondre aux besoins en terrains constructibles dans les dix à quinze ans à venir au sens de l'art. 15 al. 1 let. b LAT; ces besoins ont été clairement exprimés; le développement des constructions est prévu dans les surfaces et volumes disponibles à l'intérieur du village. Une zone à bâtir située à l'écart des autres constructions, à côté des fermes en exploitation et au bord d'une grande route n'est pas souhaitée et serait en outre probablement source de litiges, entre les habitants et les exploitants. La délivrance du permis d'implantation placerait donc la commune devant un fait accompli et équivaudrait matériellement à une décision d'aménagements erronée, en ce sens qu'une zone de villas serait créée dans un secteur non approprié (à proximité des exploitations agricoles), qui ne correspond pas aux objectifs de la commune. Le projet de construction est ainsi de nature à compromettre l'établissement d'une zone à bâtir conforme à la LAT; la condition de la conformité aux exigences majeures de l'aménagement du territoire exigée par l'art. 135 LATC n'est donc pas établie et la décision cantonale refusant l'autorisation spéciale est ainsi justifiée. c) Il est vrai que le département a délivré une autorisation spéciale selon l'art. 135 LATC pour la construction d'une villa sur la parcelle 112 dans une situation comparable à celle du recourant. Il s'agit en effet d'un terrain qu'il est prévu de classer en zone agricole et qui ne répond vraisemblablement pas aux différents critères applicables à une délimitation des zones à bâtir conforme à l'art. 15 LAT. Mais la fausse application du droit dans un cas donné ne donne pas au recourant un droit à être traité aussi de manière contraire à la loi. Admettre le contraire reviendrait en effet à inviter l'autorité qui s'est trompée à persister dans l'erreur (André Grisel, Traité de droit administratif, vol. I p. 363). 4. Au vu des considérants du présent arrêt, le recours doit être rejeté et la décision cantonale du 24 août 1993 maintenue. La décision communale refusant le permis de construire doit également être maintenue, bien que les délais fixés par l'art. 77 LATC n'aient pas été respectés. En effet, la municipalité est chargée de vérifier avant d'accorder le permis que les autorisations cantonales nécessaires ont été délivrées (art. 104 al. 2 LATC). Elle ne pouvait donc délivrer le permis de construire dès lors que l'autorisation cantonale requise par l'art. 135 LATC était refusée et que ce refus est confirmé par le tribunal. Conformément à l'art. 55 LJPA, un émolument de justice de 1'500 francs est mis à la charge du recourant.

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