

## **VD\_OMNI AC.2000.0107 vom 8. Januar 2001**

VD Tribunal cantonal, 2001-01-08, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2000.0107](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2000.0107)

FR: VD\_OMNI AC.2000.0107 du 8 janvier 2001

IT: VD\_OMNI AC.2000.0107 del 8 gennaio 2001

### **Regeste**

GRISEL Jean c/ DINF/St-Saphorin | Le seul fait que les zones à bâtir existantes soient saturées ne permet pas encore de conclure à l'existence de circonstances sensiblement modifiées au sens de l'art. 21 al. 2 LAT.

### **Volltext**

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 08.01.2001 AC.2000.0107

GRISEL Jean c/ DINF/St-Saphorin | Le seul fait que les zones à bâtir existantes soient saturées ne permet pas encore de conclure à l'existence de circonstances sensiblement modifiées au sens de l'art. 21 al. 2 LAT.

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF Arrêt du 8 janvier 2001 sur le recours formé par Jean GRISEL , représenté par Me Raymond Didisheim, avocat à Lausanne contre la décision rendue sur recours le 21 juin 2000 par le Département des infrastructures (ci-après : DINF), confirmant une décision de la Municipalité de St-Saphorin-sur-Morges , représentée par Me Alexandre Bonnard, avocat à Lausanne, refusant d'entrer en matière sur une demande de révision et d'adaptation du plan communal des zones en tant qu'elle concerne la parcelle no 498 de dite commune, dont le recourant est propriétaire. \* \* \* \* \* Composition de la section: M. Etienne Poltier , président; M. Jean-Daniel Rickli et M. Antoine Thélin, assesseurs. Vu les faits suivants: A. a) Le territoire de la Commune de St-Saphorin-sur-Morges est régi par un plan des zones adopté par le Conseil général le 13 décembre 1985 et approuvé par le Conseil d'Etat le 22 avril 1987. Ce plan a fait l'objet de modifications approuvées par le Conseil d'Etat le 10 octobre 1990. b) Le plan des zones prévoit une zone village, située à l'est de la route cantonale 75e, ainsi qu'une zone agricole et de protection des sites le long de cette même route cantonale, également du côté est. Une zone villas A est prévue au lieu-dit "Au Jordil", au sud de la zone village. La zone intermédiaire englobe quant à elle les parcelles nos 498, 305, 187 et 188, ainsi que quelques parcelles au lieu-dit "Sus Prélaz". On trouve également une petite zone de construction d'utilité publique accolée au périmètre de la zone village. Quant au solde du territoire de la commune, il est affecté en majeure partie en zone agricole et en zone de verdure et aire forestière. c) Jean Grisel est propriétaire de la parcelle 498 déjà citée ci-dessus. Cette parcelle se trouve à proximité du territoire de la Commune de Colombier, en dehors du village et à l'ouest de celui-ci, elle en est séparée par la route cantonale 75e. Cette parcelle de forme allongée, orientée perpendiculairement à la route cantonale précitée accueille un bâtiment d'habitation de trois appartements. d) Sur le plan historique, on remarquera que les autorités communales avaient le projet de colloquer une partie de la parcelle de Jean Grisel en zone de villas B (v. le projet de plan des zones au dossier où la parcelle en question porte le no 49; on remarque que la zone de villas ne s'étendait pas jusqu'en bordure de la route cantonale précitée). En raison des réticences

émises le 5 juillet 1985 par le Service de l'aménagement du territoire (SAT) ( suivies sans doute du refus d'approuver l'affectation prévue par cette parcelle ), la commune a engagé une procédure tendant à l'adoption de modifications par rapport au plan initial ( non approuvé ). Jean Grisel s'était ainsi adressé en vain au SAT par lettre du 8 janvier 1987. Dans cette missive, il indiquait que la parcelle en question n'était plus exploitée à des fins agricoles depuis qu'il en avait fait l'acquisition en 1970; par ailleurs, il relevait que l'affectation prévue en zone villas B n'autorisait que de manière très restrictive de nouvelles constructions, puisqu'elle ne permettait la création que d'un seul logement supplémentaire, ce qui ne devrait guère changer la configuration de ce quartier déjà construit et contigu au village. Il remarquait également que la commune avait déjà réalisé un chemin d'accès goudronné, contenant en outre les équipements nécessaires (égout en séparatif, amenée d'eau potable et électricité). Il concluait en indiquant qu'il espérait, avec cette nouvelle affectation, pouvoir ainsi loger ses deux enfants à proximité immédiate. Le 7 mars 1990, soit au cours de l'enquête relative à l'adoption des modifications du plan des zones précité, Jean Grisel a informé la municipalité qu'il prenait bonne note de l'affectation de son bien-fonds en zone intermédiaire; il n'a donc pas contesté cette mesure, qui est dès lors entrée en vigueur avec l'approbation du Conseil d'Etat délivrée le 10 octobre 1990.

B. Jean Grisel s'est enquis auprès du syndic d'une nouvelle modification éventuelle du plan des zones; il souhaitait en effet que son bien-fonds soit colloqué en zone à bâtir. A la demande subséquente de la municipalité, le SAT a informé cette dernière, par lettre du 26 janvier 1999, sur divers éléments, notamment sur la portée du statut de zone intermédiaire; selon le service précité, l'affectation de ces zones comme zones à bâtir est en principe différée jusqu'au moment où les zones à bâtir existantes sont saturées, ce qui permet un échelonnement dans l'occupation du sol. Le service précité ajoute que, dans le cas de St-Saphorin-sur-Morges, cette commune possède encore une grande réserve de zones à bâtir légalisées; le SAT se réfère à cet égard à l'aperçu de l'état de l'équipement établi le 8 juin 1993 par le bureau d'études Gueissaz et Biner SA, approuvé par le département le 17 février 1994. La municipalité a repris ces divers éléments dans une lettre adressée à Jean Grisel le 11 février 1999. C.

Agissant par l'intermédiaire de l'avocat Raymond Didisheim, Jean Grisel a renouvelé sa démarche auprès de la municipalité; il a ainsi invité cette dernière à entrer en matière sur sa demande tendant à ce que son bien-fonds soit colloqué en zone constructible. Il fait valoir à ce propos que les zones constructibles seraient aujourd'hui quasiment saturées. Après s'être à nouveau renseignée auprès du SAT, la municipalité a derechef écarté la demande formée par Jean Grisel, ce par décision du 17 août 1999. Par acte du 7 septembre suivant, Jean Grisel a recouru au Tribunal administratif contre cette décision; il concluait à la réforme de la décision municipale en ce sens que la requête de Jean Grisel tendant à la révision du régime applicable à son bien-fonds soit admise, la municipalité étant invitée à procéder conformément aux dispositions des chapitres I à IV du titre V LATC. Vu l'accord des parties à ce sujet, le pourvoi a été transmis au DINF pour raison de compétence. D.

Statuant sur ce pourvoi, le DINF l'a rejeté par décision du 21 juin 2000. C'est cette dernière que Jean Grisel a entreprise auprès du Tribunal administratif, toujours par l'intermédiaire de son conseil; dans ce cadre, il reprend avec dépens la conclusion qu'il avait formée en première instance (l'intéressé conclut en outre à l'allocation de dépens de première instance, l'avance de frais effectuée auprès du DINF lui étant au surplus restituée). Dans un premier temps, le DINF, le SAT et la municipalité ont renoncé à se déterminer, tout en concluant au rejet du recours. Par la suite, la municipalité a produit, par l'intermédiaire de l'avocat Alexandre Bonnard,

différents documents, dont un inventaire des possibilités de construction sur le territoire communal, du 19 octobre 2000. Le recourant a pour sa part eu l'occasion de se déterminer sur ces nouvelles productions, par lettre de son conseil du 10 novembre 2000. E.

On retient du dossier les données suivantes, au terme de l'instruction : a) La population résidente de la Commune de St-Saphorin-sur-Morges a passé entre le 31 décembre 1987 et le 31 décembre 1999 de 216 à 369 habitants (le nombre d'enfants, pour sa part a évolué de 37 à 100). b) Par ailleurs l'effectif scolaire, durant la même période, a lui aussi évolué de manière très sensible au sein du Groupement scolaire de Colombier, St-Saphorin-sur-Morges, Vullierens; de 48 en 1987, il s'élève en l'an 2000 à 129 (soit, pour la commune intimée seulement, de 8 à 43 élèves). c) L'inventaire des possibilités de construction révèle par ailleurs que quatre parcelles sont encore disponibles en zone villas (l'une d'entre elles pouvant accueillir d'ailleurs deux villas). Quinze parcelles sises en zone de village peuvent en outre recevoir encore de nouvelles constructions (l'une d'entre elles fait d'ailleurs l'objet d'un projet de construction de deux immeubles de six appartements chacun). d) La municipalité remarque en définitive que la Commune de St-Saphorin-sur-Morges a connu un développement démographique extrêmement rapide durant la dernière décennie, ce qui a entraîné pour elle des dépenses considérables, notamment sur le plan scolaire; par ailleurs, la commune, qui connaissait un degré d'autofinancement de 10 % dans son compte d'exploitation 1997, serait à zéro selon le budget 2001. Ces différents éléments confortent la municipalité dans son choix de ralentir ce développement dans l'avenir proche. F.

On remarque enfin que le recourant, auquel la faculté a été donnée de requérir la fixation d'une audience, n'en a finalement pas demandé (v. lettre du juge instructeur du 26 septembre 2000). Considérant en droit:

1. La décision attaquée, datée du 21 juin 2000, n'a cependant été confiée à la poste que le lendemain; celle-ci a donc été délivrée au conseil du recourant le 23 juin 2000 au plus tôt. Cela étant, le recours déposé le 13 juillet suivant a été formé en temps utile.
2. Le recourant demande en substance l'adaptation du plan des zones, entré en vigueur par son approbation par le Conseil d'Etat le 10 octobre 1990; il suggère en substance de colloquer son bien-fonds no 498 en zone constructible. a) La révision du plan d'affectation fait l'objet de diverses dispositions du droit fédéral, respectivement du droit cantonal. L'art. 21 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (ci-après : LAT) prévoit ainsi à son alinéa 2 que les plans d'affectation font l'objet des adaptations nécessaires, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées. L'art. 63 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après LATC) comporte une règle similaire; il renvoie au surplus à la procédure prévue aux art. 56 à 62 pour d'éventuelles modifications. Au surplus, l'art. 75 al. 2 LATC prévoit que tout intéressé peut demander l'abandon ou la révision d'un plan quinze ans au moins après son entrée en vigueur. Au demeurant, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de faire l'exégèse de ces différentes dispositions dans un arrêt récent (ATF 120 I 227, concernant la Commune de Pully). On peut encore signaler une autre voie encore pour la révision d'un plan d'affectation, à savoir celle du plan de quartier, les propriétaires du périmètre intéressé pouvant présenter une demande tendant à l'adoption d'un tel plan conformément à l'art. 67 al. 2 LATC. b) La décision attaquée se fonde en premier lieu sur l'art. 75 al. 2 LATC; elle remarque que le délai de quinze ans, courant dès l'année 1990, n'est aujourd'hui pas échu, ce qui conduit, selon elle, au rejet de la démarche du recourant. Le recourant conteste cette manière de voir, estimant que la cause relève au contraire des art. 21 al. 2 LAT et 63 LATC. L'arrêt du Tribunal fédéral précité montre bien la portée des diverses règles ici en cause, en

particulier la divergence entre les art. 63 et 75 al. 2 LATC. Cette dernière disposition ouvre en effet à tous les intéressés, à savoir même à celui, propriétaire ou non, qui invoquerait uniquement un intérêt général à adapter les mesures d'aménagement du territoire à l'évolution des circonstances ou se prévaudrait d'autres motifs sans rapport direct avec les possibilités d'utilisation de sa propriété, un droit d'initiative, moyennant le respect d'un délai de quinze ans (ce délai était auparavant, soit dans la version qu'avait à examiner le Tribunal fédéral, de dix ans) dès l'entrée en vigueur du plan d'affectation. En d'autres termes et sous réserve du délai précité, les exigences formelles pour l'exercice de ce droit d'initiative sont moins strictes dans le cadre de l'art. 75 al. 2 LATC que celles auxquelles une requête en réexamen du plan fondée sur les art. 21 al. 2 LAT et 63 LATC est soumise. S'agissant de ces dernières règles, elles confèrent uniquement aux propriétaires fonciers, faisant valoir des circonstances nouvelles, le droit de requérir une modification de l'affectation de leur propre bien-fonds ou de parcelles voisines (le Tribunal fédéral écarte ainsi la position exprimée précédemment à ce sujet par André Grisel, *Traité de droit administratif*, II 697, reprise par Manuel Bianchi, *La révision du plan d'affectation communal*, thèse Lausanne 1990, 130 s. pour qui les propriétaires privés ne disposaient d'aucun droit d'initiative en cette matière). c) Dans le cas d'espèce, le recourant n'intervient pas uniquement en qualité d'intéressé, au sens de l'art. 75 al. 2 LATC, mais bien plutôt en tant que propriétaire foncier visant à obtenir le réexamen du statut de son propre bien-fonds. Ce faisant, il exerce un droit de nature formelle que lui confère l'art. 21 al. 2 LAT (confirmé par l'art. 63 LATC en droit vaudois), que le législateur cantonal n'avait pas la faculté de rendre plus difficile, par exemple en le soumettant à un délai de quinze ans à compter de l'entrée en vigueur des dispositions à réviser. L'autorité intimée s'est donc fondée à tort sur l'art. 75 al. 2 LATC, la présente espèce devant s'examiner plutôt au regard des art. 21 al. 2 LAT et 63 LATC.

3. a) On a déjà rappelé ci-dessus la teneur de l'art. 21 al. 2 LAT. Au demeurant, même si le texte légal ne le laisse pas apparaître d'emblée, celui-ci suppose deux pesées d'intérêts successives. En premier lieu, il s'agit en effet d'examiner la nécessité ou non d'entrer en matière quant à une révision du plan d'affectation; il faut à ce stade vérifier s'il existe effectivement des circonstances nouvelles importantes pour la planification. Dans un second temps, l'autorité, après avoir apprécié ces éléments nouveaux, examinera si ceux-ci conduisent à abandonner l'affectation en vigueur pour lui préférer un nouveau régime (v. sur ce point Thierry Tanquerel in Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch, éditeurs, *Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, no 28 ss ad art. 21 LAT). L'auteur précité relève toutefois que cette distinction ne doit pas être comprise de manière trop absolue, dès lors qu'il est difficile d'opérer la première pesée d'intérêts sans avoir une idée des modifications envisagées, lesquelles devront reposer sur la seconde étape du raisonnement; en d'autres termes, s'il est utile de décrire ces deux paliers du processus de révision, il ne faut pas perdre de vue qu'ils sont étroitement imbriqués, sinon indissociables. b) L'art. 63 LATC ne comporte aucune précision quant aux compétences respectives de la municipalité et du conseil général ou communal dans le processus de révision. L'art. 63, 2ème phrase renvoie il est vrai aux art. 56 à 62 LATC. Le recourant en déduit que sa demande aurait dû être traitée, non pas par la municipalité, mais par le conseil de la commune intimée. A vues humaines toutefois, il paraît à première vue judicieux d'admettre ici l'application par analogie des règles de procédure de l'art. 75 al. 2, voire celle de l'art. 67 al. 2 LATC. Il en résulterait une attribution uniforme de compétence dans le processus de révision des plans d'affectation : la municipalité serait alors compétente, dans un premier temps tout au moins, pour examiner l'opportunité de l'adaptation du plan, lorsque celle-ci fait suite à l'exercice

d'un droit d'initiative par les propriétaires fonciers intéressés; ce n'est que dans un second temps, une fois le principe de la révision tranché de manière positive, que le conseil de la commune serait saisi. c) Cette question peut toutefois demeurer indécise, dans la mesure où la municipalité est assurément compétente pour examiner seule l'existence ou non de circonstances sensiblement modifiées, justifiant une révision du plan, au sens des art. 21 al. 2 LAT et 63 LATC - ce qui correspond à la première pesée d'intérêts décrite plus haut. Or, en l'occurrence, même si elle l'a fait parfois de manière quelque peu maladroite et tardivement, c'est à juste titre que la municipalité a considéré que de telles circonstances n'étaient pas réunies en l'espèce. aa) Le recourant a affirmé à plusieurs reprises que les zones à bâtir de la commune étaient quasiment saturées. Or, à lire le document établi par la municipalité le 19 octobre 2000 (v. ci-dessus partie Faits E/c), tel n'est pas le cas, quand bien même le territoire communal a connu une activité très forte dans le domaine de la construction. bb) Par ailleurs, le transfert d'un bien-fonds sis en zone intermédiaire dans un territoire à bâtir suppose que soit réunies les conditions posées à l'art. 15 LAT. Selon cette disposition, les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (lit. a) ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (lit. b). Dans le cas d'espèce, seule cette seconde hypothèse doit être examinée. On rappellera à cet égard que cette règle vise à éviter la création et le maintien de zones à bâtir trop vastes qui conduisent à un développement anarchique des constructions et à un suréquipement; elle permet aux autorités chargées de l'aménagement de choisir les parcelles qu'elles affecteront à la construction et vise également à garantir une offre suffisante en terrains à bâtir. Ce dernier aspect ne constitue toutefois qu'un élément parmi d'autres à prendre en considération (sur ces questions, v. Alexandre Flückiger, in Aemisegger et al., Commentaire précité, no 69 ss ad art. 15 LAT). Ainsi, parmi les différents éléments significatifs pour déterminer le besoin en terrains à bâtir, l'on peut mentionner les suivants : réserve en terrains disponibles dans les zones à bâtir actuelles, utilisation passée et future des terrains à bâtir, volonté communale de maîtriser la croissance, développement démographique, développement économique, développement régional, état et développement du réseau des transports publics, possibilités financières et techniques de la commune en matière d'équipements notamment (Flückiger, op. cit., no 81 ad art. 15 LAT). L'énumération même qui précède démontre que la jurisprudence a relativisé dans une très large mesure le critère du besoin de terrains à bâtir face aux autres exigences de l'aménagement du territoire (Flückiger, op. cit., no 87 s. ad art. 15 LAT et références citées); en d'autres termes, le fait que l'offre de surfaces constructibles soit insuffisante ne conduit pas déjà à rendre nécessaire une extension des zones à bâtir; une conception restrictive par rapport à la demande de tels terrains est ainsi admissible. De même, les collectivités locales qui souhaitent maîtriser leur développement, voire freiner leur croissance en ont la possibilité, cela sans violer l'art. 15 LAT (v. à cet égard notamment ATF 118 Ia 151, spéc. consid. 4d, p. 158; 117 Ia 430, spéc. p. 432; 434, consid. 3f, p. 439; 116 Ia 328 consid. 4c; 339, spéc. p. 341; 114 Ia 364, consid. 4, spéc. p. 370). S'agissant par ailleurs de la question plus spécifique à résoudre ici, savoir celle de l'existence ou non de circonstances sensiblement modifiées, l'ATF 120 I 227 fournit également quelques précisions (lesquelles vont d'ailleurs dans le sens de la jurisprudence précitée). Il rappelle en effet la tension entre deux postulats, à savoir le principe de la stabilité des plans d'une part, respectivement la nécessité d'adapter les plans aux circonstances nouvelles; il évoque à cet égard notamment l'hypothèse dans laquelle les prévisions sur lesquelles étaient fondées l'adoption du plan se sont révélées par la suite inexactes, notamment quant à la surface des

terrains nécessaires pour la construction dans les quinze ans à venir. De telles constatations pourraient en théorie justifier une adaptation périodique fréquente du plan d'affectation, si l'on faisait abstraction de l'exigence opposée d'une certaine stabilité des plans d'affectation. Cela étant, le Tribunal fédéral exige que le propriétaire qui demande le classement de son bien-fonds dans une zone à bâtir - comme en l'espèce - démontre non seulement que les besoins pour les quinze années suivant l'adoption du plan ont été mal ou sous-estimés, mais encore que, sur les autres points déterminants, les circonstances se sont sensiblement modifiées (ATF 120 I 231 à 233). Or, en l'espèce, à supposer même que l'on tienne pour démontré que les zones à bâtir légalisées de la commune sont aujourd'hui saturées, force est de constater que le recourant n'a, pour le surplus, apporté aucune démonstration d'une évolution sensible sur les autres éléments déterminants à prendre en considération dans la planification; il n'établit notamment pas que celle-ci serait aujourd'hui inadaptée, ni que la volonté communale de maîtriser la croissance des constructions sur son territoire est aujourd'hui dépourvue de fondement. c) Le recourant n'ayant pas établi de manière suffisante l'existence de circonstances sensiblement modifiées au sens de l'art. 21 al. 2 LAT, la municipalité était dès lors fondée à refuser d'entrer en matière sur la demande du recourant. Cela conduit au rejet du recours. 4. Vu l'issue du pourvoi, le recourant supportera l'émolument d'arrêt; il n'aura au surplus pas droit à l'allocation de dépens. Quant à la municipalité, elle n'en a pas requis, à juste titre; son mandataire n'est en effet intervenu qu'en fin de procédure, sans déposer de véritables écritures; on renoncera dès lors à lui en allouer (sur tous ces points : v. art. 55 LJPA). Par ces motifs le Tribunal administratif arrête: I. Le recours est rejeté. II. La décision rendue sur recours le 21 juin 2000 par le Département des infrastructures est maintenue. III. L'émolument d'arrêt mis à la charge de Jean Grisel est fixé à 1'500 (mille cinq cents) francs. IV. Il n'est pas alloué de dépens. ft/Lausanne, le 8 janvier 2001 Le président: Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint

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