

## **VD\_OMNI AC.2001.0031 vom 27. September 2001**

VD Tribunal cantonal, 2001-09-27, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2001.0031](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2001.0031)

FR: VD\_OMNI AC.2001.0031 du 27 septembre 2001

IT: VD\_OMNI AC.2001.0031 del 27 settembre 2001

### **Regeste**

CORNIMO SA et crt c/DINF/Cheseaux | Parcelle maintenue en zone intermédiaire, le classement en zone à bâtir étant subordonné à une procédure de péréquation réelle. Exigence considérée comme admissible, notamment au regard de l'art. 51 al. 3 LATC.

### **Volltext**

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 27.09.2001 AC.2001.0031

CORNIMO SA et crt c/DINF/Cheseaux | Parcelle maintenue en zone intermédiaire, le classement en zone à bâtir étant subordonné à une procédure de péréquation réelle. Exigence considérée comme admissible, notamment au regard de l'art. 51 al. 3 LATC.

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF Arrêt du 27 septembre 2001 sur le recours interjeté par la société Cornimo S.A. et Jean-Claude Douchet, représentés par l'avocat Benoît Bovay à Lausanne contre la décision du Département des infrastructures du 16 janvier 2001, rejetant leur recours formé contre les décisions du 2 novembre 1999 du Conseil communal de Cheseaux-sur-Lausanne adoptant le plan général d'affectation et son règlement et écartant leurs oppositions. \* \* \* \* \* Composition de la section: M. François Kart, président; M. Jean-Daniel Rickli et M. Antoine Thélin, assesseurs. Vu les faits suivants: A. Du 20 novembre au 20 décembre 1998, la Municipalité de la Commune de Cheseaux-sur-Lausanne a mis à l'enquête publique un nouveau plan directeur communal, neuf plans directeurs localisés ainsi qu'un nouveau plan général d'affectation accompagné de son règlement (ci après: le règlement). Ces plans et règlements visaient à remplacer le plan directeur communal de 1974 ainsi que le règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions approuvés par le Conseil d'Etat le 8 septembre 1978. B. La société Cornimo SA est propriétaire des parcelles 57 et 221 du cadastre de la Commune de Cheseaux, sises au chemin de Sainte-Marie 14 et 16 au lieu-dit "A la Croix". Jean-Claude Douchet est propriétaire de la parcelle 219 située directement au nord-est des parcelles précitées. Chacune de ces parcelles supporte un bâtiment locatif. Elles se situent dans le prolongement l'une de l'autre, directement au nord d'un secteur bâti qui constitue l'extrémité nord-ouest du village de Cheseaux. Ces parcelles sont entourées à l'ouest, au nord et au nord-ouest des terrains vierges et à l'est par une parcelle supportant une ferme. C. Les parcelles des recourants ont été colloquées en zone intermédiaire par le plan général d'affectation de 1978. Cette affectation a été confirmée en 1996, à l'occasion d'une modification du plan général d'affectation qui faisait suite à l'adoption définitive du tracé de la route de contournement de Cheseaux. Selon le nouveau plan général d'affectation, ces parcelles sont à appelées à demeurer en zone intermédiaire. Elles sont comprises dans le périmètre à prescriptions particulières "Derrière-le-Château et Nonceret-La-Croix", régi par l'art. 28 du règlement dont la teneur est la suivante : 28.1 Référence au plan directeur Le périmètre fait

l'objet de deux plans directeurs localisés (Derrière-le-Château d'une part et Nonceret-La-Croix d'autre part). 28.2 Règles à respecter en cas d'affectation à la construction L'affectation à la construction de tout ou partie des zones comprises dans ce périmètre, par le biais d'une modification du plan général d'affectation ou par un plan de quartier, est subordonnée à la condition qu'une péréquation réelle entre les propriétaires assure l'égalité de traitement. A cet effet, le périmètre peut être subdivisé. La loi sur les améliorations foncières du 29 novembre 1961 modifiée le 5 novembre 1997 est applicable. Pour ce qui est du plan directeur communal, les parcelles des recourants sont comprises dans un secteur qui fait l'objet du plan directeur localisé "Nonceret-La Croix". Ce dernier prévoit ce qui suit :

1. OBJECTIFS D'AMENAGEMENT Préparer la mise en valeur constructive de ce sous-secteur du périmètre E suite à l'accomplissement d'un remaniement parcellaire avec péréquation réelle. Créer le long de la route de contournement une zone d'activité compatible avec le voisinage de la route d'une part, la présence d'immeubles d'habitation d'autre part. Compléter le quartier d'habitation existant. Maintenir l'activité agricole dans une partie importante du sous-secteur sans pour autant bloquer les terrains de façon durable. Créer une aire d'implantation pour jardins familiaux. Octroyer à la rue du Pâquis la fonction d'un accès véhicule secondaire au centre du village.

2. PRINCIPES D'AMENAGEMENT Créer la route de desserte de la future zone d'activité en la raccordant directement au giratoire du Pâquis et en la dotant sur son côté est d'un trottoir généreux, arborisé, relié au chemin du Cimetière; assurer que la route de desserte de la zone d'activité puisse rejoindre à moyen ou à long terme la route d'Yverdon. Organiser la desserte du quartier d'habitation de Nonceret en améliorant le chemin de Sainte-Marie et en construisant une route nouvelle interne raccordée à la route de desserte de la zone d'activité; assurer que cette nouvelle route puisse rejoindre à moyen ou long terme la route d'Yverdon. Aménager à l'intersection du chemin de Sainte-Marie et de la nouvelle route interne une place de quartier destinée à accueillir par exemple un équipement de jeux, des bancs, des arbres, une pièce d'eau, etc. Définir, dans le cadre du remaniement parcellaire : - à Nonceret la limite précise entre les surfaces destinées aux activités, à l'habitation et à l'agriculture, - au sud de la rue du Pâquis, la limite entre la zone d'activité et la zone d'habitation individuelle. Modérer la circulation sur la rue du Pâquis pour le trafic entre le giratoire de la route de contournement et le centre.

3. MESURES D'AMENAGEMENT Réaménager la rue du Pâquis en prenant p. ex. les mesures suivantes : Au nord du carrefour avec le chemin de Saugettaz et le chemin de Sainte-Marie, création d'un rétrécissement de la chaussée à 4,5 m, combiné avec un passage pour piétons signalé par des arbres; réorganisation de ce carrefour en augmentant les surfaces des trottoirs au détriment de la chaussée carrossable, création de places de stationnement longitudinaux le long de la rue des Pâquis entre le rétrécissement proposé et le cimetière; réduction de la largeur de la chaussée de la rue des Pâquis à 5,50 m; lors de la réalisation de la nouvelle route de desserte de la future zone d'activité, déclassement de la rue du Pâquis par un aménagement adéquat du carrefour. Créer, avant toute modification du plan général d'affectation, un syndicat d'améliorations foncières englobant tout ou partie du périmètre du plan directeur localisé.

4. PROGRAMME D'ACTION Assurer qu'une modération efficace de la circulation sur la rue du Pâquis soit réalisée dès la mise en service du giratoire du Pâquis. Déclencher le programme des modifications du plan général d'affectation lorsque les propriétaires auront pris la décision de constituer un syndicat d'améliorations foncières avec péréquation réelle.

D. Jean-Claude Douchet et Cornimo SA ont chacun formé opposition au nouveau plan général d'affectation en date des 15 et 18 décembre 1998. Dans une décision

du 9 novembre 1999, le Conseil communal de Cheseaux a adopté le plan directeur communal ainsi que le plan général d'affectation et son règlement et a écarté les oppositions formulées par les recourants. Les recourants se sont pourvus contre cette décision auprès du Département des infrastructures le 30 mars 2000. Ce dernier a rejeté leur recours par décision du 16 janvier 2001, après avoir approuvé le nouveau plan général d'affectation et son règlement le 11 janvier 2001. Le plan directeur communal et les plans directeurs localisés ont été approuvés par le Conseil d'Etat le 8 janvier 2001. E. Les recourants se sont pourvus contre la décision du Département des infrastructures auprès du Tribunal administratif le 19 février 2001, concluant à l'admission du recours et à la réforme de la décision en ce sens que les parcelles 57, 221 et 219 sont classées en zone d'habitation collective ou en toute autre zone à bâtir correspondant aux constructions existant sur lesdits terrains, subsidiairement à l'annulation de dite décision. La Commune de Cheseaux s'est déterminée le 29 mars 2001, concluant au rejet du recours. Le Service de la justice, de l'intérieur et des cultes, chargé d'instruire le recours pour le Chef du Département des infrastructures, et le Service de l'aménagement du territoire (SAT) ont informé le tribunal qu'ils renonçaient à déposer des déterminations. Le tribunal a tenu audience à Cheseaux le 7 juin 2001 en présence de représentants des recourants et de leur conseil ainsi que de représentants de la municipalité et de son conseil. A cette occasion, il a procédé à une visite des lieux. Considérant en droit: 1. Les recourants contestent le maintien de leurs parcelles en zone intermédiaire. Selon eux, ces parcelles doivent être classées en zone à bâtir dès lors qu'elles sont construites (bâtiments locatifs) et qu'elles se situent dans une zone fortement densifiée et totalement équipées en ce qui concerne les constructions existantes. Ils relèvent que, même si leur parcelles sont construites, le maintien en zone intermédiaire implique une atteinte grave à leur droit de propriété en raison de la réglementation applicable aux constructions non-conformes à l'affectation de la zone. a) Selon l'art. 15 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT), les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (litt. a) ou qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze années à venir et qui seront équipés dans ce laps de temps (litt. b). aa) Les terrains qui peuvent être considérés comme " largement bâtis " doivent en principe être classés en zone à bâtir (ATF 121 II 417, consid. 6 a). Par terrain "largement bâtis", il faut entendre des espaces où se sont développées de manière organique des constructions qui, en raison de leur destination, trouvent normalement place dans une zone à bâtir: habitations, industrie, artisanat, commerce, installations publiques et privées assurant une fonction sociale, etc (Flückiger, Commentaire LAT, art. 15 N.59 ss). L'existence de quelques constructions ou dépendances agricoles ne fournit pas, en général, un argument suffisant pour créer avec et autour d'elles une zone à bâtir. Ce n'est ainsi pas la présence de quelques bâtiments qui est déterminante, mais celle d'un ensemble formant un noyau, un centre. La notion doit être interprétée de manière restrictive: il ne suffit pas qu'il y ait un groupe de construction; il faut bien plus que l'on soit en présence d'un milieu bâti (Flückiger, op.cit, N. 59 s). La notion ne dépend pas non plus seulement du nombre de constructions existantes; l'ensemble doit posséder une qualité de milieu bâti suffisante ou doit, selon les cas, pouvoir être rattaché à une structure urbanistique (Flückiger op.cit, N. 62). La notion de terrain déjà largement bâti doit être appréhendée dans l'appartenance à un territoire; autrement dit, elle dépasse le niveau de la parcelle. La situation d'un fonds donné doit en conséquence être analysée dans son ensemble et dans ses rapports avec celle des terrains voisins (TA, arrêt AC 98/0150 du 26 août 1999). bb) Dans le cas d'espèce, les trois parcelles litigieuses, qui sont dans le

prolongement l'une de l'autre, forment une espèce d'excroissance ou de corne au nord de la zone d'habitation collective. A l'exception d'une ferme sise sur la parcelle 220 à l'Est, elles sont entourées de parcelles non bâties. Les parcelles des recourants appartiennent à un secteur qui est ainsi distinct du secteur largement bâti situé au sud, ceci quand bien même elles se trouvent dans le prolongement immédiat de ce dernier. Ces trois biens-fonds constituent une sorte de pénétrante dans un compartiment de terrain encore vierge plutôt qu'une extension du terrain bâti au sens des principes susrappelés: on ne peut dès lors pas considérer que les parcelles litigieuses font parties d'un secteur largement bâti au sens de l'art. 15 al. 1 litt. a LAT, quand bien-même elles sont déjà construites. L'argument selon lequel des parcelles comportant des bâtiments locatifs depuis près de 30 ans devraient être classées en zone à bâtir n'est pas dénué de pertinence. En l'espèce, force est toutefois de constater que la collocation de ces seules parcelles en zone constructible, à l'exclusion des autres parcelles du secteur dans lequel elles s'inscrivent, nuirait à la cohérence de la séparation entre les zones constructibles et non-constructibles. Dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, on peut dès lors admettre que la commune ait privilégié ce souci global de cohérence des différentes zones plutôt que de colloquer les parcelles en zone à bâtir en se basant uniquement sur le fait qu'elles supportent des bâtiments locatifs. b) aa) Le critère du besoin prévisible dans les quinze ans à venir figurant à l'art. 15 al. 1 litt. b LAT a été relativisé par la jurisprudence. Il ne constitue qu'un des éléments à prendre en considération dans la pesée des intérêts, car la demande privée ne suffit pas à justifier l'extension de zones à bâtir (RDAF 1999 I 396; ATF 116 Ia 341 - 342 consid. 3b/aa; 114 Ia 368 à 370 consid. 4). La question de savoir si une commune dispose de réserves suffisante s'apprécie en tenant compte des objectifs des plans directeurs et en fonction de la situation locale et régionale ainsi que des autres besoins à prendre en considération, notamment dans le domaine de la protection des terrains agricoles et du paysage (ATF 118 Ia 158 consid. 4d; 115 Ia 360 consid. 3f/bb). La durée de 15 ans ne doit ainsi pas être interprétée de manière trop absolue: elle constitue une simple indication d'ordre prospectif signifiant que les zones à bâtir ne doivent être délimitées en principe ni à court ou moyen terme (cinq ans), ni à long ou très long terme (vingt ou trente ans) (Flückiger, op.cit, N. 78). Le besoin dans les quinze ans détermine en principe la limite supérieure de la taille de la zone à bâtir. Un besoin correspondant à une période plus courte est dans certain cas admissible: une commune peut par conséquent planifier le développement de son territoire de façon restrictive par rapport à la demande (Flückiger, op.cit, N. 79). Le Tribunal fédéral a ainsi jugé qu'une conception restrictive par rapport à la demande en terrains à bâtir n'était pas contraire à la Constitution. Cela signifie qu'une commune qui souhaite mieux maîtriser sa croissance peut la ralentir, en créant par exemple des zones de réserve (ATF 114 Ia 364 consid. 4; Flückiger, op.cit, N. 88). bb) La Commune de Cheseaux comptait 2891 habitants au 31 décembre 1999 (Annuaire statistique du Canton de Vaud 2000 p.64). Le plan directeur communal prévoit que la population de Cheseaux augmentera de 400 habitants environ dans les huit ans à venir et que cette croissance se poursuivra pour atteindre à moyen terme un maximum de 5'000 habitants (plan directeur communal p. 11). Le plan directeur de l'occupation du sol, qui fait partie du plan directeur communal, désigne les territoires constructibles en première, deuxième et troisième étapes (plan directeur communal, p. 21). Selon le plan directeur communal, les terrains constructibles en première étape ont une capacité correspondant approximativement à 450 habitants: ces terrains sont dès lors suffisants pour permettre le développement prévu dans les huit ans à venir. Les terrains constructibles en deuxième et troisième étapes sont pour leur part destinés à accueillir environ 2'200 habitants

supplémentaires, pour atteindre à moyen terme une population de 5'000 habitants: on peut admettre que ces terrains constituent une réserve pour une période qui s'étend largement au-delà de quinze ans. cc) Selon le plan directeur de l'occupation du sol, le secteur dans lequel s'inscrit les parcelles des recourants comprend des biens-fonds constructibles en deuxième étape et troisième étape: ce secteur n'est dès lors en tout cas pas nécessaires à la construction dans les huit ans à venir. Selon le constat fait par son assesseur spécialisé, il semblerait d'ailleurs que les terrains constructibles en première étape seraient suffisant pour une période supérieure à huit ans. Le choix de la commune de ne pas colloquer les parcelles litigieuses en zone à bâtir peut par conséquent se justifier par la volonté de conserver la maîtrise du développement de son territoire en ne légalisant pas des zones à bâtir pour des besoins allant au delà de dix ans. En agissant ainsi, la commune a respecté les principes dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral s'agissant de l'interprétation de l'art.15 LAT. En tous les cas, la commune est restée dans le cadre du pouvoir d'appréciation qui doit lui être reconnu en ce qui concerne la délimitation, la répartition et l'organisation des zones à bâtir (ATF 115 Ia c.5e; Flückiger, op.cit, N. 32). 2. Les recourants contestent que le passage ultérieur de leurs parcelles en zone constructible soit soumis à une procédure de péréquation réelle. Ils font valoir qu'il s'agit d'une mesure disproportionnée qui n'est justifiée par aucun intérêt relevant de l'aménagement du territoire. a) Le concept de péréquation réelle a été introduit dans la législation vaudoise en 1976 à l'occasion d'une modification de la loi du 5.2.1941 sur les constructions et l'aménagement du territoire (loi qui précédait la LATC). A l'origine, la péréquation réelle a été conçue en relation avec l'adoption des zones agricoles. Il s'agissait de mettre en place une forme de péréquation ou de compensation pour les propriétaires privés de vendre des terres pour la construction, ceci notamment afin d'éviter des procédures en expropriation ( v.BGC septembre 1976, p. 767). Le législateur a ainsi conçu un système permettant de procéder à un remaniement parcellaire à la fois agricole et de terrains à bâtir, en assurant l'égalité de traitement entre les propriétaires compris dans une zone agricole à créer, par l'attribution de terrains à bâtir dans un sous-périmètre affecté à la construction (Ibid. p. 772). La clé de l'opération consistait à attribuer aux propriétaires du périmètre des parcelles à la fois dans la zone agricole et dans la zone à bâtir, en tenant compte le plus largement possible des vœux exprimés. Le principe d'une procédure de péréquation réelle s'appliquant également lors du passage d'une zone intermédiaire à la zone à bâtir a été proposé par la Commission du Grand Conseil chargée d'examiner la modification de la LCAT mentionnée ci-dessus. Dans son rapport, le Président de cette commission relevait ainsi que : "... la commission a émis l'avis que dans la zone baptisée par le Conseil d'Etat "d'affectation différée"- un terme auquel elle préfère celui de "intermédiaire" - il ne soit possible de tailler des zones affectées que, dans la règle, moyennant péréquation réelle préalable. Ainsi, la légalisation de nouvelles zones à construire ne sera possible que moyennant l'octroi à chacun d'un droit équitable à bâtir..." (Ibid p. 840). b) Le principe selon lequel une procédure de péréquation réelle peut être imposée lorsque des terrains affectés en zone intermédiaire passent en zone à bâtir a été repris dans la LATC du 4 décembre 1985. L'art. 51 al. 3 LATC prévoit ainsi que : " 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 remaniement parcellaire selon la procédure des articles 98 b à 98 d de la loi sur les améliorations foncières ". L'art. 28 al. 2 du règlement communal constitue un cas d'application de l'art. 51 al. 3 LATC. S'agissant du périmètre " derrière le Château et

Nonceret-La-Croix", dans lequel s'inscrivent les parcelles litigieuses, cette disposition stipule en effet que l'affectation à la construction de tout ou partie des zones comprises dans ce périmètre, par le biais d'une modification du plan général d'affectation ou par un plan de quartier, est subordonnée à la condition qu'une péréquation réelle entre les propriétaires assure l'égalité de traitement. Ainsi que cela ressort des commentaires relatifs au plan directeur localisé "Nonceret La Croix", cette procédure de péréquation réelle se justifie notamment par la nécessité de définir de manière précise les surfaces destinées aux activités, à l'habitation et à l'agriculture. Dans ce cadre, il conviendra de tenir compte des vœux exprimés par les différents propriétaires et d'assurer l'égalité de traitement. En outre, le passage en zone constructible de ce périmètre impliquera certains frais d'équipement qu'il y aura lieu de répartir entre les propriétaires concernés, ce que permet également la procédure de péréquation réelle. c) Les recourants font valoir que, en ce qui les concerne, la procédure de péréquation réelle risque plutôt de créer des inégalités dès lors que leurs parcelles sont déjà construites et équipées. Ils relèvent également que l'affectation immédiate du secteur zone à bâtir n'empêcherait pas la commune de faire participer les propriétaires dont les parcelles ne sont pas encore bâties aux frais d'équipement, ceci par le biais de contributions d'équipement à prélever lors de la construction des dernières parcelles non bâties. Les critiques des recourants concernent la mise en oeuvre ultérieure de la procédure de péréquation réelle et reposent sur des conjectures s'agissant de la manière dont leur parcelles seront traitées. Or, il n'appartient pas au tribunal de céans de se prononcer à ce stade sur des griefs relatifs à la manière dont les parcelles litigieuses seront traitées dans le cadre de la procédure de péréquation réelle. Tout au plus peut-on relever que différentes options s'offrent à la Commune, y compris celle d'exclure ces parcelles de l'opération. Quoiqu'il en soit, la Commune devra respecter le principe fondamental fixé à l'art. 51 al. 3 LATC selon lequel la péréquation réelle doit assurer l'égalité de traitement, ceci impliquant de tenir compte du fait que certaines parcelles sont déjà construites et équipées. Sur le principe, le choix consistant à imposer une procédure de péréquation réelle repose sur des motifs objectifs et pertinents. La commune n'a ainsi pas excédé ou abusé du pouvoir d'appréciation qui doit lui être reconnu s'agissant des moyens qu'elle entend mettre en oeuvre dans le cadre de l'aménagement de son territoire. 3. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté aux frais des recourants qui verseront en outre des dépens à la Commune de Cheseaux qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel. Par ces motifs le Tribunal administratif arrête: I. Le recours est rejeté. II. La décision rendue sur recours le 16 janvier 2001 par le Département des infrastructures est maintenue. III: Un émoulement de 2'500 (deux mille cinq cents) francs est mis à la charge des recourants Cornimo SA et Jean-Claude Douchet, solidairement entre-eux. IV. Les recourants Cornimo SA et Jean-Claude Douchet verseront un montant de 2'000 (deux mille) francs à titre de dépens à la Commune de Cheseaux, solidairement entre-eux. Lausanne, le 27 septembre 2001. Le président: Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint