

VD_OMNI AC.2001.0041 vom 25. Juli 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-07-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2001.0041

FR: VD_OMNI AC.2001.0041 du 25 juillet 2006

IT: VD_OMNI AC.2001.0041 del 25 luglio 2006

Regeste

BORGEAUD/Département des infrastructures, Municipalité de Morrens, Service de l'aménagement du territoire | Le plan des zones de 1978 a classé en zone agricole les terrains qui auraient pu être utilisés pour le tracé d'une nouvelle route de contournement du village. L'abandon du projet de route ne permet pas de modifier l'affectation de la zone agricole lorsque cette affectation est conforme aux dispositions des art. 16 LAT et 53 LATC.

Erwägungen

E. 1

Il convient d'examiner si le département a respecté les limites de son pouvoir d'examen et si sa décision respecte le cadre de l'autonomie communale tel qu'il est délimité par la législation cantonale sur les routes et sur l'aménagement du territoire. a) La loi du 4 mars 2003 modifiant la procédure de recours en matière de plan d'affectation a limité le pouvoir d'examen du département compétent (actuellement Département des institutions et des relations extérieures) à un contrôle en légalité (voir nouvel art. 61 al. 1 LATC entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004). Les dispositions transitoires précisent toutefois que ces modifications ne sont pas applicables aux plans qui ont été déjà adoptés par le conseil de la commune (art. 3 de la loi du 4 mars 2003). En l'espèce, l'autorité communale a refusé d'entrer en matière sur la demande de révision du plan des zones le 16 juin 2000 et le département a statué sur le recours formé contre cette décision le 2 février 2001; ce sont donc les anciens art. 60 à 61 LATC, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2003, qui sont applicables pour déterminer quelle était l'étendue du pouvoir d'examen du département lorsqu'il a statué pour annuler la décision communale. Selon l'art. 60a LATC (alors en vigueur), le département se prononçait sur les recours contre les décisions en matière de plans d'affectation avec un plein pouvoir d'examen, c'est-à-dire un contrôle qui s'étendait à l'opportunité. Dans le contrôle de l'opportunité, l'autorité cantonale peut intervenir non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par la commune est dépourvue de tout fondement objectif et se révèle insoutenable, mais aussi lorsque la décision communale paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale ou ne correspond pas aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire, ou encore n'en tient pas suffisamment compte (ATF 112 Ia 271 consid. 2c; 110 Ia 52-53 consid. 3; 98 Ia 435 consid. 4a). b) Par ailleurs, même dans un contrôle limité à la légalité du plan, l'autorité doit encore examiner les différents points faisant l'objet du rapport que l'autorité de planification doit adresser à l'autorité d'approbation du plan en vertu de l'art. 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT). Il s'agit notamment de la conformité du plan d'affectation au plan directeur cantonal (art. 26 al. 2 LAT), aux conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), ainsi qu'aux buts et principes régissant

l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT). Le contrôle porte aussi sur le respect des exigences découlant d'autres dispositions du droit fédéral et cantonal de la protection de l'environnement au sens large; il s'agit des dispositions concernant la protection du patrimoine naturel et culturel, notamment celles sur la protection de la nature, du paysage, des forêts et des monuments historiques (voir art. 47 al. 1 in fine OAT). L'autorité d'approbation du plan doit encore s'assurer que les principes de planification posés aux art. 2 et 3 OAT sont respectés et que la mesure s'intègre au programme d'équipement (art. 31 OAT). c) Le pouvoir d'examen du Tribunal administratif, dans le régime transitoire prévu par l'art. 3 de la loi du 4 mars 2003 modifiant la procédure de recours en matière de plan d'affectation, est en revanche limité à un contrôle en légalité de la décision du département, qui s'étend à l'excès ou à l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 36 let a LJPA). Le tribunal ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité de planification et il doit seulement vérifier si l'autorité intimée a pris en compte tous les intérêts à prendre en considération et n'intervenir que si elle n'a pas tenu compte d'intérêts importants, ou encore, les aurait appréciés de façon erronée (voir l'arrêt TA RE 2001/0027 du 12 octobre 2001, consid. 2b; voir aussi les arrêts RE 2000/0017 du 14 août 2000, RE 2000/0037 du 18 janvier 2001, RE 1999/0005 du 16 avril 1999, RE 1999/0014 du 14 juillet 1999, ainsi que ATF de référence non publié rendu le 11 novembre 1998 dans la cause M. c/OFDEE consid. 2a). Ainsi, en matière de planification, le tribunal n'intervient que si l'autorité n'a pas pris en considération, dans la pesée d'intérêts requise par l'art. 3 OAT, un intérêt public important qui résulte, par exemple, du plan directeur cantonal, ou encore des buts et principes régissant l'aménagement du territoire (arrêt TA GE 1992/0127 du 14 mai 2001 et AC 2000/0165 du 19 février 2002) ou n'a pas tenu compte des intérêts privés qui entrent en ligne de compte (arrêt TA AC 2001/0220 du 17 juin 2004, ainsi que l'arrêt AC 1994/0156 du 20 janvier 1998).

E. 2

Les recourants demandent en substance que leur parcelle soit transférée de la zone agricole à la zone à bâtir en raison de l'abandon d'un projet de route de traversée du village et ils demandent aussi dans les conclusions du recours « d'estimer à juste titre les préjudices subis par l'hoirie, pour non-revalorisation normale de cette parcelle à cause du projet routier ». Il convient dès lors de déterminer si les conditions requises par l'art. 21 al. 2 LAT pour modifier un plan d'affectation sont remplies. a) L'art. 21 al. 2 LAT dispose que "lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires" (dans le texte allemand: "Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst"). Le droit cantonal connaît la même règle, formulée de manière légèrement différente ; selon l'art. 63 LATC "les plans d'affectation sont réexaminés lorsque les circonstances ont sensiblement changé. La procédure prévue aux art. 56 à 62 est applicable en cas de modifications". La loi fédérale sur l'aménagement du territoire laisse en principe aux cantons la tâche de régler la procédure d'établissement des plans d'affectation (art. 25 al. 1 LAT), notamment de préciser de quelle façon elle peut être introduite; le droit cantonal peut ainsi, par une disposition spéciale, conférer aux propriétaires touchés ou à des tiers un droit "d'initiative" dans ce domaine (cf. Heinz AEMISEGGER, Leitfaden zum Raumplanungsgesetz, Berne 1980, p. 83; DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, n. 12 ad art. 21). A ce propos, le Grand Conseil a adopté l'art. 75 al. 2 LATC, qui a la teneur suivante: "(...) Tout intéressé peut demander l'abandon ou la révision d'un plan dix ans au moins après son entrée en vigueur, une nouvelle demande ne pouvant être présentée

que dix ans après le rejet de la précédente. L'autorité saisie de la demande, c'est-à-dire la municipalité pour les plans communaux et le Conseil d'Etat pour les plans cantonaux, doit se déterminer dans les trois mois dès réception de la demande; si la demande est agréée, il est procédé conformément aux dispositions des chapitres I à IV" [= art. 43 à 74 LATC]. b) L'établissement d'un plan d'affectation au sens des art. 14 ss LAT exige une pesée globale de tous les intérêts déterminants en relation avec l'utilisation du sol (cf. ATF 119 Ia 411 consid. 1b, 114 Ia 364 consid. 4 et les arrêts cités). Lorsqu'il s'est écoulé un certain temps depuis l'entrée en vigueur d'un plan d'affectation, il peut arriver que l'on constate une évolution des circonstances de fait qui avaient été prises en considération à la date de son adoption; les prévisions qui avaient été opérées, notamment quant à la surface des terrains nécessaires pour la construction dans les quinze années à venir (art. 15 let. b LAT), peuvent a posteriori se révéler inexacts. Par ailleurs, dans l'intervalle, les normes qui sont en relation avec l'aménagement du territoire - dans le domaine de la protection de l'environnement par exemple - auront parfois été révisées ou complétées. Toutes ces modifications des circonstances de fait ou juridiques pourraient en théorie justifier une adaptation périodique fréquente de l'instrument de synthèse et de coordination qu'est le plan d'affectation. Cependant, un tel plan doit aussi, pour remplir ses fonctions, bénéficier d'une certaine stabilité (cf. ATF 119 Ib 480 consid. 5c, 114 Ia 32 consid. 6, 109 Ia 113 consid. 3; ZBI 90/1989 p. 363 consid. 4c). Selon l'art. 21 al. 1 LAT, les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun, contrairement aux plans directeurs, qui ne lient que les autorités (art. 9 al. 1 LAT). En exigeant une modification sensible des circonstances avant qu'une procédure de révision ne soit engagée, le législateur fédéral a tenu compte, en particulier, de l'intérêt du propriétaire à la stabilité du régime juridique applicable à son terrain ; dans le projet du Conseil fédéral, la disposition topique était rédigée ainsi: "lorsque les circonstances exigent que les plans d'affectation soient modifiés, ils seront adaptés aux nouvelles conditions" (FF 1978 I 1046); les Chambres fédérales ont amendé le projet sur ce point - seule une évolution "sensible" peut justifier un réexamen et une adaptation - en invoquant la nécessité d'assurer aux particuliers une certaine sécurité juridique (Bulletin officiel du Conseil national, 1979, p. 334). De même, dans la jurisprudence fédérale, l'assurance d'une certaine stabilité du plan, ou d'une certaine sécurité juridique dans ce domaine, a été mise en relation avec la garantie de la propriété (cf. ATF 118 Ia 510 consid. 4d, 114 Ia 32 consid. 6, 109 Ia 113 consid. 3). Mais la stabilité du plan n'est pas destinée à protéger seulement les intérêts des propriétaires; le cas échéant les différentes autorités, qui doivent par exemple réaliser des réseaux d'équipement (art. 19 al. 2 LAT) ou mettre en oeuvre d'autres prescriptions en relation avec l'utilisation du sol, peuvent elles aussi compter sur une certaine sécurité juridique dans ce domaine. ba) Une mesure d'aménagement du territoire qui n'est pas ou plus justifiée par un intérêt public prépondérant n'est en principe pas compatible avec l'art. 26 Cst. (cf. ATF 119 Ia 411 consid. 1b, 118 Ia 384 consid. 4a et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, lorsqu'une révision totale d'un plan d'affectation est entreprise, chaque propriétaire foncier est fondé à demander que le régime applicable à son terrain soit réexaminé, même s'il n'est pas prévu a priori de le modifier, et il peut faire valoir que certaines restrictions ne sont plus justifiées; l'autorité doit en effet vérifier si, compte tenu de l'évolution des circonstances, le maintien de la réglementation critiquée est toujours compatible avec l'art. 22ter Cst. (ATF 115 Ia 85 consid. 3b). Par ailleurs, quand bien même le contrôle incident ou préjudiciel d'un plan d'affectation dans la procédure relative à un "acte d'application" - notamment dans le cadre d'un recours contre un refus de permis de construire - est en principe exclu (ATF 116 Ia 207 consid. 3b, 115 Ib 335 consid. 4c, 106 Ia

383 consid. 3c et les arrêts cités), la jurisprudence admet ce contrôle lorsque les circonstances ou les dispositions légales se sont modifiées, depuis l'adoption du plan, dans une mesure telle que l'intérêt public au maintien des restrictions imposées au propriétaire concerné pourrait avoir disparu (ATF 106 Ia 383 consid. 3c; arrêt du 26 octobre 1983 reproduit in ZBl 87/1986 p. 501, consid. 2). Cette précision jurisprudentielle correspond à l'obligation de réexamen des plans d'affectation prévue à l'art. 21 al. 2 LAT (cf. Pierre MOOR, Les voies de droit fédérales dans l'aménagement du territoire, in: L'aménagement du territoire en droit fédéral et cantonal, Lausanne 1990, p. 177/178). Même si la révision totale d'un plan d'affectation n'est pas engagée d'office, et indépendamment d'une procédure dans laquelle ce plan pourrait être contrôlé à titre préjudiciel, un propriétaire foncier peut se prévaloir, à certaines conditions, d'un droit de nature formelle à ce que l'autorité compétente réexamine et le cas échéant adapte, conformément à l'art. 21 al. 2 LAT, les mesures de planification s'appliquant à son immeuble, au motif qu'à la suite d'une modification sensible des circonstances, ces mesures ne seraient plus compatibles avec l'art. 22ter Cst. (ATF 114 Ia 335 consid. 1). bb) Toutefois, lorsqu'un plan d'affectation en vigueur a été établi sous l'empire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, afin de mettre en oeuvre les objectifs et principes de cette législation, il existe une présomption de validité des restrictions imposées aux propriétaires fonciers touchés (les plans d'affectation qui n'ont pas encore été adaptés aux exigences de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ne bénéficient pas de cette présomption et il n'y a pas lieu de garantir leur stabilité: en vertu de l'art. 35 al. 1 let. b et al. 3 LAT, ils ont perdu leur validité à compter du 1er janvier 1988 en ce qui concerne le territoire destiné à la construction - cf. ATF 118 Ib 38 consid. 4a). Plus le plan d'affectation est récent, plus on peut compter sur sa stabilité et plus cette présomption de validité sera difficile à renverser (cf. ATF 113 Ia 444 consid. 5b). En particulier, le propriétaire qui demande le classement de son bien-fonds dans une zone à bâtir ("Einzonung") ou l'augmentation des possibilités d'utilisation du sol dans une zone déjà constructible ("Aufzonung") devra démontrer, lorsque le plan d'affectation litigieux est en vigueur depuis quelques années seulement, que les besoins pour les quinze années suivant l'adoption du plan ont été mal estimés ou sous-estimés (cf. art. 15 let. b LAT) et que, sur les autres points déterminants - pour la délimitation des zones à bâtir, le besoin en terrains constructibles n'est pas décisif à lui seul (cf. ATF 118 Ia 151 consid. 4b, 114 Ia 364 consid. 4) -, les circonstances se sont sensiblement modifiées. Si le droit cantonal de procédure peut, par exemple, permettre à des tiers - et non seulement au propriétaire touché - de présenter une requête tendant, sur la base de l'art. 21 al. 2 LAT, au réexamen ou à l'adaptation d'un plan d'affectation (cf. art. 25 al. 1 LAT; cf. supra, consid. 2a), il ne saurait cependant supprimer ou affaiblir la présomption de validité du plan d'affectation, car elle découle des principes matériels de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. bc) Un propriétaire foncier peut, en se prévalant de la garantie de l'art. 26 Cst., demander le réexamen et l'adaptation d'un plan d'affectation non seulement en vue d'obtenir la révision du régime applicable à son propre bien-fonds, mais aussi pour faire modifier ou abroger la réglementation adoptée pour des immeubles voisins; cette réglementation peut en effet, selon son contenu, entraîner des restrictions dans l'utilisation des propriétés attenantes (cf. la jurisprudence relative à l'art. 88 OJ et à l'intérêt juridiquement protégé du voisin recourant contre l'adoption d'un plan dont le périmètre n'inclut pas son terrain - ATF 119 Ia 362 consid. 1b, 116 Ia 193 consid. 1b et les arrêts cités). Dans une telle situation toutefois, non seulement la collectivité, mais encore le propriétaire du terrain visé sont en principe intéressés à la stabilité et à la réalisation du plan: la présomption de validité est en

conséquence d'autant plus difficile à renverser. Cela étant, si le particulier - qui démontre que les divers intérêts publics pris en considération à l'occasion de l'adoption de la mesure de planification critiquée ne sont plus prépondérants par rapport à ses intérêts de propriétaire - peut être fondé à obtenir le réexamen d'un plan d'affectation en vigueur sur la base de l'art. 21 al. 2 LAT, le droit fédéral ne confère en revanche aucune prétention juridique à celui qui invoque uniquement un intérêt général à adapter les mesures d'aménagement du territoire à l'évolution des circonstances ou qui se prévaut d'autres motifs sans rapport direct avec les possibilités d'utilisation de sa propriété. c) En droit vaudois, l'art. 75 al. 2 LATC donne à tous les intéressés, moyennant le respect d'un délai de dix ans dès l'entrée en vigueur d'un plan d'affectation, un droit d'initiative dans ce domaine. Les exigences formelles pour l'exercice de ce droit d'initiative sont moins strictes que celles auxquelles une requête en réexamen du plan fondée directement sur l'art. 21 al. 2 LAT est soumise; toutefois, comme cela a déjà été relevé, le droit fédéral ne s'y oppose pas (art. 25 al. 1 LAT; cf. supra consid. 2a). Quant à l'art. 63 LATC, il ne saurait avoir une portée différente de l'art. 21 al. 2 LAT, ces deux dispositions ayant matériellement la même teneur. Sur ce point, le droit cantonal ne contredit ni le sens, ni l'esprit du droit fédéral (cf. ATF 119 Ia 321 consid. 5, 118 Ia 299 consid. 3a et les arrêts cités).

E. 3

Les recourants allèguent que la parcelle 90 a été classée en zone agricole en 1978 en vue de la construction d'une route de traversée du village. Le projet de construction de la route n'ayant pas abouti après 20 ans, ils demandent la « non-application » de l'art. 53 LATC et le classement de la parcelle en zone à bâtir. a) L'art. 53 al. 3 LATC prévoit que les zones agricoles ne peuvent être modifiées avant un délai de vingt-cinq ans dès leur approbation par le Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports (actuellement Département des institutions et des relations extérieures), sauf dérogations exceptionnelles accordées par celui-ci. Cette disposition a été introduite lors de la révision de l'ancienne loi vaudoise sur les constructions et l'aménagement du territoire du 13 septembre 1976 (LCAT) qui instaurait à son art. 25bis pour chaque commune l'obligation de créer des zones agricoles et qui fixait la durée de ces zones à vingt-cinq ans afin de garantir aux agriculteurs la stabilité de leur domaine pendant une génération (Eric Brandt, Les plans d'affectation dans le contentieux administratif vaudois, in RDAF 1986 p. 240; v. aussi BGC session septembre 1976 p. 839). L'octroi ou le refus d'une dérogation concernant la durée de vingt-cinq ans des zones agricoles doit cependant être examiné à la lumière des principes posés à l'art. 21 al. 2 LAT. Mais en raison de l'intérêt particulièrement important à la création ou au maintien des zones agricoles, une modification de l'affectation avant l'échéance du délai de vingt-cinq ans doit être justifiée par un besoin impérieux au niveau local et régional (voir arrêts AC 2003/0132 du 31 octobre 2005, AC 1999/0035 du 19 octobre 2001 et AC 1997/0095 du 17 mars 1998). b) En l'espèce, le plan général d'affectation de la commune de Morrens a été approuvé par le Conseil d'Etat le 16 août 1978, soit avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, mais en application des dispositions des art. 25bis et 25ter de l'ancienne LCAT dont les principes matériels étaient comparable aux art. 48 ss LATC en ce qui concerne la délimitation des zones à bâtir (Eric Brandt, op. cit, p. 240 à 242). Le délai de 25 ans prévu à l'art. 53 al. 3 LATC est arrivé ainsi à échéance le 16 août 2003, mais il n'était pas encore échu au moment où la décision attaquée a été prise par la municipalité. Toutefois, l'écoulement du délai de 25 ans ne signifie pas encore que les intérêts liés à la création de la zone agricole n'existeraient plus ou que l'affectation de la zone devrait automatiquement être modifiée.

Le délai de 25 ans est seulement un délai d'ordre qui dispense l'autorité de planification de suivre la procédure dérogatoire prévue par l'art. 53 al. 3 LATC avant d'entreprendre l'étude de la modification du plan des zones. c) Selon l'art. 16 al. 1 LAT, la zone agricole sert à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique ; elle devrait être maintenue autant que possible libre de toute construction en raison de ses différentes fonctions et comprendre d'une part, les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture (let. a) et d'autre part les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (let. b). Il importe, dans la mesure du possible, de délimiter des surfaces continues d'une certaine étendue (art. 16 al. 2 LAT) et les cantons, dans leurs plans d'aménagement, doivent tenir compte des différentes fonctions de la zone agricole (art. 16 al. 3 LAT). Ainsi l'art. 16 LAT ne limite pas la durée des zones agricoles qui doivent être maintenues lorsqu'elles correspondent aux critères fixés par le droit fédéral. En d'autres termes, l'écoulement du délai de 25 ans ne donne aucun droit au propriétaire foncier d'obtenir l'abandon ou une modification d'une zone agricole. C'est seulement dans le cadre de la pesée de l'ensemble des intérêts en présence, requise à la fois par les art. 21 al. 2, 15 et 16 LAT, que l'on peut déterminer si une zone agricole, adoptée conformément aux exigences du droit fédéral, peut ou doit être modifiée.

E. 4

Il convient de déterminer si les circonstances se sont modifiées de telle manière depuis l'adoption du plan des zones communal que le classement de la parcelle 90 en zone agricole ne se justifie plus et qu'une affectation en zone à bâtir s'impose en application de l'art. 15 LAT. a) Le plan d'affectation doit être élaboré sur la base des plans directeurs (art. 43 al. 1 LATC et 26 al. 2 LAT). L'art. 48 al. 2 LATC confirme encore que les zones à bâtir doivent être délimitées dans le cadre fixé par les plans directeurs ; cette disposition précise encore que les zones à bâtir doivent comprendre les terrains déjà largement bâtis ou probablement nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir et qui seront équipés dans ce délai. Cette règle n'a pas de portée propre par rapport à l'art. 15 LAT, précisant que les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (let. a) ou seront probablement nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (let. b). b) Selon la jurisprudence, le terrain largement bâti au sens de l'art. 15 al. 1 let. a LAT comprend un territoire construit de manière regroupée avec ses brèches dans la continuité du tissu bâti (Baulücken) (ATF 119 Ib 136 consid. 4b). Il doit appartenir de manière cohérente au milieu bâti et en partager les qualités (ATF 117 Ia 437). En revanche, les parties de territoire situées à la périphérie, même partiellement bâties, ainsi que les périmètres non construits qui ont une fonction autonome par rapport à l'environnement construit ne peuvent pas être considérés comme des terrains largement bâtis. De même, les brèches importantes dans le milieu bâti, qui servent à l'aération du tissu urbain ainsi qu'à la création d'aires de délasserment ne font pas partie du milieu déjà largement bâti (ATF 121 II 424 consid. 5a). Ainsi pour qualifier un terrain de largement bâti, l'on doit se trouver en présence d'un groupement de constructions formant un noyau (ATF 116 Ia 335 consid. 4a p. 337), soit un milieu bâti de manière compacte comportant des accès et des infrastructures, comprenant également des surfaces non bâties, formant des brèches dans le tissu bâti, mais il doit s'agir de surfaces de peu d'importance par rapport à l'étendue du milieu bâti dans lequel elles s'insèrent (ATF 122 II 462 consid. 6a). En l'espèce, la parcelle 90 couvre une surface de plus de 8000 m² libre de toute construction et

qui trouve son prolongement sur une aire agricole qui rejoint au nord-est la rive boisée du Talent. Il s'agit en fait d'un vaste secteur non bâti qui présente une fonction indépendante et dont la parcelle 90 fait partie intégrante. Il est vrai que dans sa partie ouest, longeant une route communale, la parcelle 90 est bordée au nord par une petite zone de villas couvrant deux parcelles déjà construites ; mais cette zone se rattache plutôt à la zone de villas située de l'autre côté de la route cantonale et ne modifie pas le caractère essentiellement agricole du secteur non bâti à l'est de la route communale. Les caractéristiques de la parcelle 90 et celles de son environnement ne permettent ainsi pas de qualifier les lieux de largement bâtis au sens de l'art. 15 al. 1 let. a LAT. c) Il se pose encore la question de savoir si le classement de la parcelle 90 en zone à bâtir se justifie en raison des besoins prévisibles dans les 15 ans à venir au sens de l'art. 15 let. b LAT. Le critère du besoin prévisible dans les quinze ans à venir a été relativisé par la jurisprudence. Il constitue l'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 (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 suffisantes 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; 116 Ia 339 consid. 3a p. 341, 115 Ia 360 consid. 3f/bb). ca) Le plan directeur cantonal a été adopté par le Grand Conseil par décret du 20 mai 1987. L'art. 2 du décret précise que les éléments du plan directeur qui lient les autorités sont les objectifs et les éléments prospectifs contenus dans les cartes. A cet égard, la carte du plan général d'urbanisation (carte 1.1.1) met en place un réseau de centres urbains bien desservis par les transports publics en prévoyant expressément de "soutenir le rôle dévolu aux centres notamment par la concentration d'activités économiques et de services diversifiés et par la densification de l'habitat" (objectif 1.2.b du plan directeur cantonal). Le plan directeur cantonal distingue différents milieux d'habitat, soit le milieu urbain, périurbain, rural et le milieu de montagne. La commune de Morrens se situe à la limite des milieux rural et périurbain. Le milieu périurbain est constitué par la rencontre des milieux urbain et rural ; il est moyennement occupé, mais très hétérogène. Les agglomérations ont pénétré l'espace rural en profondeur, transportant une part du mode de vie urbain dans les villages et déterminant un nouvel espace investi surtout par l'habitat individuel, qui s'étale plus ou moins largement (plan directeur cantonal p. 109). Dans le milieu périurbain, le plan directeur fixe les objectifs suivant : d'une part, « distinguer les espaces homogènes les plus propices à l'agriculture, qui doivent lui être réservés en priorité, des espaces largement urbanisés qui seront consacrés si nécessaire à l'extension des localités » (objectif 1.5.h), et d'autre part, « restructurer rationnellement les aires à urbaniser, notamment en luttant contre la dispersion, en favorisant de nouvelles formes d'habitat, et en soutenant la mise en place de foyers d'activités, d'équipement et de transports collectifs » (objectif 1.5.i). Pour économiser le sol et favoriser les relations sociales, il faut développer un habitat plus groupé, à proximité immédiate des villages. Il est également nécessaire de restructurer et de vivifier ces aires, en y favorisant l'implantation d'activités non gênantes et d'un minimum de services courants (plan directeur cantonal p. 111). cb) Par ailleurs, les objectifs du plan directeur cantonal s'inscrivent dans la politique de développement durable de la Confédération en matière d'utilisation du sol et d'aménagement du territoire. Le Conseil fédéral a défini, à cette fin notamment, les stratégies d'organisation du territoire en Suisse dans son rapport sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse du 22 mai 1996

(FF 1996 III p. 526 et ss). Les stratégies de l'organisation du territoire constituent un ensemble cohérent de principes appelés à orienter - conformément aux buts et principes énoncés aux art. 1 et 3 LAT - les activités liées à la planification (rapport sur les Grandes lignes, FF 1996 III p. 559). Elles visent à garantir les conditions d'un développement durable qui constitue l'un des buts de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 (voir art. 2 al. 4 et 73 Cst.). Un développement est durable selon le Conseil fédéral, s'il tient compte des contraintes économiques, sociales et écologiques, et s'il garantit que les besoins de la génération actuelle sont satisfaits sans porter préjudice aux facultés des générations futures de satisfaire leurs propres besoins (rapport sur les Grandes lignes, FF 1996 III p. 563). A cette fin, le développement de l'urbanisation doit davantage être canalisé vers l'intérieur du milieu bâti afin de mettre progressivement un terme à l'extension débordante des agglomérations. Il y a donc lieu de satisfaire les besoins futurs en matière de construction en premier lieu dans le tissu déjà urbanisé, ce qui permet d'utiliser plus rationnellement les infrastructures existantes de transports, d'approvisionnement et d'élimination des déchets. L'un des objectifs prioritaires de la politique du développement en Suisse tend à consolider le réseau polycentrique des villes afin que les petites et moyennes villes, bien desservies par le rail, offrent une solution de rechange à l'extension débordante des agglomérations. Il en résulte que le développement doit être localisé à proximité des arrêts de transports publics les mieux desservis qui se prêtent particulièrement bien à une densification de l'habitat ou à la localisation de pôles de développement (rapport sur les Grandes lignes, FF 1996 III p. 566 à 569 et 571 à 573). cc) En l'espèce, la Commune de Morrens ne fait pas partie du réseau des centres bien desservis par les transports publics, tel qu'il est désigné par le plan directeur cantonal (voir plan directeur cantonal, p. 61 ss). Située entre le centre cantonal de Lausanne et le centre d'Echallens (qualifié de centre de deuxième niveau (v. p. 63 du plan directeur cantonal), la commune de Morrens ne bénéficie pas d'un réseau de transport public performant. Ces différents éléments montrent que dans l'appréciation du besoin, les objectifs de planification de rang supérieurs n'imposent pas, ni ne prévoient pour la commune de Morrens un rôle spécifique qui imposerait une densification et une extension des possibilités de construire. Aussi, selon la jurisprudence fédérale, une planification orientée uniquement selon le critère du besoin n'est pas possible car elle serait contraire à l'objectif principal visé par la loi fédérale consistant à veiller à une utilisation mesurée du sol (art. 1^{er} al. 1 LAT). Les autorités doivent procéder à une pesée de l'ensemble des intérêts en présence. Les zones à bâtir ne peuvent continuellement s'agrandir et finalement supplanter tous les autres intérêts (ATF 117 Ia 434 consid. 3f p. 438 439). La loi fédérale prévoit expressément de limiter l'étendue des territoires réservés à l'habitat (art. 3 a. 3 LAT). Aussi, le Tribunal fédéral admet-il que les mesures restrictives dans ce domaine sont admissibles et défendables sous l'angle de la Constitution. Le fait que le terrain litigieux dispose de l'équipement de base n'est à lui seul pas déterminant, mais constitue seulement un élément à prendre en considération dans la pesée des intérêts (ATF 117 Ia 434 consid. 3g p. 439, ATF 116 Ia 197 consid. 2b p. 201 et ATF 113 Ia 367 consid. 2b). d) Il est vrai que le dossier ne comporte pas une analyse détaillée des capacités disponibles dans les zones à bâtir légalisées du plan de 1978, mais l'examen du plan de l'aperçu de l'état de l'équipement (juillet 2001) permet d'observer que plusieurs parcelles en zone d'habitations individuelles sont encore disponibles ; en outre, la zone du village, régie par un plan d'extension partiel, présente encore quelques volumes encore disponibles d'anciennes constructions. L'ensemble de ces terrains doit être pris en considération pour apprécier le besoin au sens de l'art. 15 al. 1 let. b LAT, même lorsque leurs propriétaires

n'ont pas, au moment déterminant, l'intention de les vouer à la construction (ATF 116 Ia 328 consid. 4c p. 333-334). Par ailleurs, la population de Morrens a passé de 623 habitants en 1980 à 834 en 1990 et à 888 en l'an 2000 ; elle s'élève aujourd'hui à un peu moins de 950 habitants. La population a ainsi augmenté d'environ 120 habitants ces quinze dernières années. Cette augmentation, relativement modeste, correspond au rôle dévolu à la Commune de Morrens par le plan directeur cantonal. Une éventuelle extension de la zone à bâtir ne peut aussi se décider sur la base de la seule demande d'un propriétaire, mais doit plutôt se fonder sur un examen d'ensemble ; en l'état, les recourants n'ont pas démontré l'existence d'un besoin justifiant une extension de la zone à bâtir sur la parcelle 90.

E. 5

Les recourants invoquent essentiellement l'abandon d'un projet routier pour demander le classement de la parcelle 90 en zone à bâtir. Une lettre de la municipalité du 12 octobre 1988 précise à cet égard que « l'Etat s'est réservé un tracé pour la future route de détournement de Morrens » et une correspondance du 8 mars 1994 observe encore que « sur cette parcelle, est inscrit le tracé d'une route en vue de décharger la traversée de Morrens par le centre du village ». a) Selon l'art. 75 Cst, les cantons doivent établir des plans d'aménagement en vue d'assurer une utilisation judicieuse et mesurée du sol ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT) prévoit à cet effet les plans directeurs, les plans d'affectation et la procédure d'autorisation de construire. Ces instruments de planification ont un rapport étroit entre eux et ils forment un tout au sein duquel chaque élément remplit une fonction spécifique. C'est dans une procédure assurant la protection juridique des intéressés (art. 33 LAT) et la participation de la population (art. 4 LAT) que sont élaborés les plans d'affectation à caractère contraignant pour les particuliers (art. 21 al. 1 LAT) après pesée et harmonisation de l'ensemble des intérêts en présence (art. 1 al. 1 et 2 al. 1 LAT) et selon les indications des plans directeurs (art. 6 ss et 26 al. 2 LAT). La procédure d'autorisation de bâtir sert à vérifier si les constructions ou installations sont conformes à la réglementation exprimée par les plans d'affectation; elle vise à assurer la réalisation du plan cas par cas (ATF 116 Ib 53 consid. 3a). b) La planification et la construction de routes (à l'exception des routes nationales), font partie des activités régies par les instruments de planification prévus par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. L'état et le développement souhaité de l'urbanisation, des transports et communications, ainsi que des constructions et installations publiques sont définis par les cantons lorsqu'ils établissent leurs plans directeurs (art. 6 LAT), qui lient les autorités (art. 9 LAT). Les plans d'affectation généraux déterminent globalement le mode d'utilisation du sol dans la commune, et les plans d'affectation spéciaux - tels les plans d'alignement - fixent la réglementation de détail qui déroge à l'affectation générale (ATF 111 Ib 13ss, 109 Ib 122/123 consid. 5a). Le projet de construction de route, qui doit être en principe conforme au plan d'alignement, peut toutefois aussi être mis à l'enquête publique sous la forme d'un plan d'affectation spécial selon l'art. 14 LAT, et avoir la portée matérielle d'une autorisation de construire quand, par son approbation et son entrée en force, il permet d'entreprendre directement les travaux; dans ce cas, le projet de construction fixe le tracé de la route sur lequel il définit une affectation spéciale du sol, distincte de la réglementation générale, qui permet la réalisation des travaux (ATF 116 Ib 159 consid. 1a p 162-163; 112 Ib 164 consid. 2b p. 166). c) La loi vaudoise sur les routes du 10 décembre 1991 (LR) soumet les projets de construction de routes à la procédure régissant l'adoption des plans d'affectation (BGC automne 1991 p. 750). Le projet de construction de la route, comportant le tracé et les ouvrages nécessaires

(art. 11 LR), est mis à l'enquête publique durant trente jours dans la ou les communes territoriales intéressées (art. 13 al. 1 LR); l'autorité d'adoption est le conseil communal ou général pour les plans communaux, avec un recours auprès du département; les art. 57 à 62 LATC sont applicables par analogie (al. 2). Le projet de route est ainsi un plan d'affectation spécial qui définit la destination du sol sur le tracé réservé à sa construction, et l'approbation par le département permet la réalisation des travaux. Les terrains nécessaires à l'ouvrage peuvent être acquis de gré à gré, par remaniement parcellaire ou par expropriation, l'expropriation faisant toutefois l'objet d'une procédure distincte, prévue par la loi sur l'expropriation (art. 14 LR). Les plans fixant les limites des constructions, prévus par l'art. 9 LR, sont aussi des plans d'affectation spéciaux soumis à la procédure prévue aux art. 57 à 62 LATC, qui prévoit une enquête publique de 30 jours (art. 57), l'adoption par le conseil de la commune (art. 58 à 60 LATC), ainsi que le recours et l'approbation auprès du département (art. 60 à 62 LATC), mais ils exercent une autre fonction que celle du projet de construction; ces plans concernent les espaces à garder libres en vue de la construction ou de l'aménagement de la route en définissant les restrictions de droit public nécessaires à cet effet (BGC automne 1991 p. 750). Le plan fixant les limites des constructions n'entraîne en principe pas de restrictions graves au droit de propriété pouvant donner lieu à une indemnisation (ATF 109 Ib 118 consid. 3b); il doit en revanche être justifié par un besoin futur suffisamment concrétisé (voir ATF 118 Ia 372 consid. 4 p. 374). d) Selon la jurisprudence fédérale le projet de route ne doit pas seulement se fonder sur des impératifs de fluidité et de sécurité du trafic, mais aussi, comme pour tous les plans d'affectation, résulter d'une pesée de l'ensemble des intérêts qui apparaissent pertinents, notamment les intérêts visés aux art. 1 et 3 LAT (ATF 118 Ia 504 ss). S'agissant d'une activité ayant des effets sur l'organisation du territoire au sens de l'art. 1 al. 2 let. b OAT, l'autorité de planification doit notamment procéder aux différents examens prévus par l'art. 2 al. 1 OAT, en particulier, étudier les possibilités et variantes qui entrent en ligne de compte (let. b) et vérifier si la solution choisie est compatible avec les plans et prescriptions de la Confédération, des cantons, des régions et des communes, relatives à l'utilisation du sol, en particulier les plans directeurs (let. e). Si l'approbation d'un plan d'alignement a un caractère contraignant sur le tracé de la route et les éventuelles expropriations qu'il implique, l'autorité d'approbation du plan doit procéder à une pesée globale des intérêts en jeu, requise par l'art. 3 OAT, en assurant la coordination de l'ensemble des dispositions légales qui entrent en ligne de compte (art. 25a LAT). Elle doit notamment prendre en considération les intérêts privés des propriétaires en ce qui concerne les empiétements sur leur fonds et l'expropriation qui en serait la conséquence. Il en va de même des intérêts de la protection de la nature et du paysage qui ne peuvent plus faire l'objet d'une pesée dans le cadre de la procédure de la préparation du projet définitif (ATF 118 Ia 504 consid. 5a et b p. 507). e) En l'espèce, le tribunal constate que ni le canton, ni la commune n'ont légalisé un plan fixant les limites des constructions pour réserver le tracé d'une route de traversée du village. Il est vrai que le plan des zones de 1978 a été étudié de manière à éviter de classer en zone à bâtir les terrains situés de part et d'autre du tracé d'un projet de route de traversée. Toutefois, même si une partie du tracé est prévue en zone agricole, l'adoption d'un plan fixant les limites des constructions permettrait d'éviter l'implantation de constructions conformes à l'affectation de la zone en zone agricole. Mais cette étape n'est pas nécessaire car la procédure prévue par l'art. 13 LR permet précisément d'adopter un projet routier sous la forme juridique d'un plan d'affectation spécial qui définit la destination du sol sur le tracé réservé à sa construction, et l'approbation de ce plan par le département permet la

réalisation des travaux et a la valeur d'une autorisation de construire. Par ailleurs, le projet de route mis au point par le Service des routes n'a jamais été mis à l'enquête publique à la suite du refus opposé à ce projet par le Conseil communal de Morrens dans les années huitante. Toutefois, ni les autorités communales, ni le Services des routes n'ont clairement exprimé l'intention d'abandonner le projet de route. f) Cela étant précisé, une zone agricole n'a pas pour but, ni pour fonction de réserver le tracé futur d'une route de contournement. Un terrain doit être classé en zone agricole lorsqu'il remplit les conditions requises par l'art. 16 LAT. Mais le fait que le tracé d'un projet de route se superpose à une affectation agricole n'est en soi pas contraire au droit fédéral de l'aménagement du territoire tant que le classement du terrain en zone agricole est justifié par des motifs d'urbanisme objectifs et conformes aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire. A cet égard, le tribunal constate que la parcelle 90 est effectivement utilisée à des fins agricoles et qu'elle fait partie d'un vaste secteur agricole pour l'essentiel non bâti et qui se prolonge en direction du nord jusqu'aux forêts longeant le cours du Talent. La délimitation de la zone agricole répond ainsi aux critères de l'art. 16 al. 2 LAT s'agissant d'une surface continue et d'une certaine étendue. La zone fait en outre partie des surfaces d'assolement au sens des art. 26 à 30 OAT et sa délimitation répond aux différentes fonctions assignées à la zone agricole selon l'art. 16 al. 1 LAT (approvisionnement et protection du paysage). Le classement la parcelle 90 en zone agricole est aussi conforme aux objectifs du plan directeur cantonal concernant l'habitat en milieu périurbain, qui visent à distinguer les espaces homogènes les plus propices à l'agriculture, qui doivent lui être réservés en priorité, des espaces déjà largement urbanisés, qui seront consacrés si nécessaire à l'extension des localités (objectif 1.5.h du plan directeur cantonal).

E. 6

a) En définitive, le tribunal constate que les circonstances ne se sont pas modifiées depuis l'adoption du plan des zone de 1978 au point que le classement de la parcelle 90 en zone agricole ne répondrait plus à un intérêt public suffisant. Ce bien-fonds fait partie d'une zone agricole délimitée de manière conforme à l'art. 16 LAT et les seules corrections de limites de zones adoptées en 1999 n'ont pas eu d'incidences sur les circonstances qui ont justifiés le classement du terrain en zone agricole. Il est vrai que les réserves en terrains à bâtir disponibles sont peu nombreuses, mais la commune de Morrens dispose d'un potentiel important en zone intermédiaire qui s'élève à plus de 87'000 m² selon l'aperçu de l'état de l'équipement. Or, la zone intermédiaire a précisément la fonction de zone de réserve au sens de l'art. 18 al. 2 LAT destinée à l'extension future des zones à bâtir (voir Eric BRANDT, op. cit. p. 240). Le plan des zones de 1978 a délimité les zones intermédiaires sur des secteurs contigus aux zones constructibles et ces zones sont prévues pour un éventuel classement ultérieur en zone à bâtir si les objectifs de développement retenus par l'autorité communale le justifient (voir ATF 121 I 245 consid. 8c/aa p. 250). b) C'est dans le cadre de l'étude du plan directeur communal (art. 38 LATC) que les autorités communales devront déterminer les objectifs d'aménagement recherchés et définir le développement souhaité, en assurant une information et une participation de la population conforme aux exigences des art. 4 LAT, 3 LATC et 6 RATC. L'étude du plan directeur communal, permettra de définir l'importance et la localisation des secteurs de développement de manière conforme à l'art. 15 LAT, prenant en considération l'ensemble des circonstances déterminantes. C'est aussi dans le cadre de l'étude du plan directeur communal que les autorités communale examineront si le projet de route de traversée de village doit être maintenu ou abandonné, bien que cette question n'ait pas une incidence directe sur le classement de la parcelle 90 en

zone agricole. Enfin, la demande des recourants concernant d'éventuels préjudices liés au projet de route est irrecevable devant le Tribunal administratif (art. 1^{er} al. 3 LJPA) et doit faire l'objet d'une action devant les juridictions civiles compétentes.

E. 7

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable et la décision du département maintenue. Au vu de ce résultat, il y a lieu de mettre les frais de justice, arrêtés à 2000 fr. à la charge des recourants (art. 55 al. 1 LJPA); il n'y a en outre pas lieu de leur allouer des dépens.

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