

VD_OMNI AC.2002.0181 vom 20. Dezember 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-12-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2002.0181

FR: VD_OMNI AC.2002.0181 du 20 décembre 2004

IT: VD_OMNI AC.2002.0181 del 20 dicembre 2004

Regeste

SUBILIA, SUBILIA/Département des infrastructures, Municipalité d'Etoy, Service de l'aménagement du territoire | Annulation d'une décision du département confirmant la collocation en zone agricole de villas anciennes existantes. Selon la jurisprudence, l'art. 15 LAT n'est pas seul déterminant pour la délimitation des zones à bâtir. De même, les buts et principes de l'aménagement du territoire n'ont pas une valeur absolue. Il faut tenir compte de tous les intérêts, qu'ils soient publics ou privés dans le cadre d'une pesée d'intérêt. L'adoption du plan directeur communal n'offre pas de protection juridique aux propriétaires intéressés: c'est donc au moment de l'adoption des mesures d'aménagement concrètes que doivent être discutées les voies suivies par la planification communale. Insuffisance en l'espèce du contrôle en opportunité opéré par le département.

Erwägungen

E. 15

ans à venir. En l'espèce, il n'est pas contesté que la parcelle n° 229 soit techniquement apte à la construction, puisque de fait, elle supporte un bâtiment d'habitation. Toutefois, ce critère ne saurait justifier à lui seul le classement en zone à bâtir. En effet, un tel classement n'est possible que si l'une ou l'autre des alternatives précitées est également remplie. c) La notion de terrain déjà largement bâti au sens de l'article 15, lettre a LAT doit être interprétée restrictivement. Cette notion ne recouvre que les espaces du territoire qui sont déjà bâtis de manière regroupée et les espaces intermédiaires non construits (Baulücken) (JT 1997 1441). Pour être qualifiés de largement bâtis au sens de l'article 15, alinéa 1, lettre a LAT, les terrains doivent présenter les caractéristiques d'un "village" comportant un groupe de maisons, en principe non agricole, habitées à l'année et bénéficiant d'une infrastructure publique (commerce, école). Les éléments déterminants pour donner à un secteur le caractère de milieu bâti sont notamment les suivants: ensemble construit compact, structure traditionnelle du milieu bâti ou importance pour la décentralisation des constructions, équipement en routes et canalisations, liaison avec les autres zones à bâtir, infrastructure publique, etc. (RDAF 1990, p. 233). Les terrains déjà largement bâtis comprennent également les espaces intermédiaires non construits. Il s'agit de surfaces vierges de constructions, de dimension restreinte, adjacentes aux constructions et comprises dans le milieu bâti environnant. Pour être assimilé aux terrains déjà largement bâtis, le périmètre non construit doit appartenir à un territoire occupé de manière cohérente par un milieu bâti (JT 1996 1403 ss sp. 408). Il en résulte que la situation d'un fonds doit être analysée dans son ensemble et dans ses rapports avec celle des fonds voisins. Ainsi, les parties de territoire situées à la périphérie, de même que les périmètres non construits qui ont une fonction autonome par rapport à ceux qui les entourent, ne peuvent pas être assimilés à des terrains largement bâtis. Peu importe que des constructions s'y soient d'ores et déjà développées. d)

En l'espèce, la parcelle des recourants se trouve à la périphérie est du village d'Etoy en bordure immédiate de la route cantonale de Villars qui prolonge le chemin du Clos-de-Bière. Elle se trouve en bordure d'un très vaste territoire agricole qui s'étend jusqu'aux frontières communales. Sur les terrains sis respectivement à l'est (parcelle n° 547) et à l'ouest (parcelle n° 230) se trouvent deux constructions destinées à l'habitation. La distance qui sépare le front de la ferme sise sur parcelle 231 du front du bâtiment sis sur parcelle 230 est de 75 mètres. Cette espace est principalement occupé par de la vigne. Quant au bâtiment d'habitation des recourants, il n'est guère visible de la route cantonale compte tenu du rideau d'arbres planté en bordure de propriété. L'abondant immédiat de la route cantonale, depuis sa jonction avec le chemin des Chentres en direction de l'est, est vierge de toute construction. e) Il en résulte que le secteur litigieux ne répond pas aux critères posés par l'article 15, lettre a LAT. Ce premier motif à l'appui du recours doit être écarté. V. a) Les recourants soutiennent ensuite que leur bien-fonds doit être classé en zone à bâtir au vu des besoins prévisibles pour les 15 ans à venir (art. 15, lettre b LAT). Ils estiment que le besoin est d'autant plus prévisible que la parcelle est déjà construite. b) L'article 15, lettre b LAT 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 (Flückiger, Commentaire LAT, art. 15 LAT N 69 ss). 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., art. 15 LAT N 81): 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., art. 15 LAT N 87 s. et références citées). Ainsi, la jurisprudence a introduit un concept de pesée générale de tous les intérêts en présence pouvant conduire à donner la prépondérance à l'un ou l'autre des intérêts en question en fonction des circonstances du cas. c) Selon les données statistiques du SCRIS, la population d'Etoy au 31 décembre 2001 se montait à 2'246 habitants. Au 31 décembre 1996, elle était de 1'967 habitants. Un des objectifs poursuivis par la commune est d'augmenter la population jusqu'à un seuil de 2'500 à 2'800 habitants à l'horizon 2008 à 2013 (plan directeur communal du 10 mars 1999 - page 9 - chiffre 3.3 Principes). Il résulte du même plan directeur que les réserves de capacité dans les zones constructibles du plan de 1985 permet d'accueillir une population de 2'750 habitants. Les chiffres présentés en page

E. 17

du rapport OAT permettent de constater que les surfaces constructibles vouées à l'habitat ne sont guère modifiées par le projet de révision du PGA. Certes, au cours des trente dernières années, la population d'Etoy a subi une très forte évolution. Toutefois, comme il l'a été précisé au paragraphe précédent, les communes peuvent choisir de définir leur développement en fonction de divers buts et non seulement en fonction des demandes de terrains constructibles. Or, il ressort du plan directeur communal que la commune d'Etoy entend mettre l'accent sur la qualité du développement, en maintenant l'équilibre actuel

entre habitat et emploi. En l'état actuel, les surfaces vouées à la construction suffisent donc au besoin définis par le plan directeur pour les 10 à 15 ans à venir et il n'y a ainsi pas lieu de vouer de nouvelles surfaces à la construction. A cet égard, il est sans pertinence que la parcelle supporte une construction ou qu'elle soit déjà équipée, car l'équipement ne fonde pas un droit au classement en zone à bâtir (ATF 107 la 240; ATF 103 la 256) d) De ce point de vue, le transfert de la zone intermédiaire litigieuse en zone villas ne se justifie pas. En conséquence, le grief fondé sur l'article 15, lettre b LAT est mal fondé et doit être écarté.

VI. a) Il convient encore d'examiner si le transfert de la zone intermédiaire à la zone agricole se justifie du point de vue des principes d'aménagement prévus par la LAT. De ce point de vue, les recourants soutiennent principalement que la collocation de leur fonds en zone agricole viole l'article 16 LAT dans la mesure où la surface concernée ne peut manifestement pas être vouée à l'agriculture. b) L'article 14 LAT impose de définir en priorité les zones à bâtir et les zones inconstructibles (voir ci-dessus considérant III). L'article 16 LAT entré en vigueur le 1er septembre 2000 dispose: "Les zones agricoles servent 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; (...) elles comprennent: a) les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole (...); b) les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture. Il importe, dans la mesure du possible, de délimiter des surfaces continues d'une certaine étendue. Dans leurs plans d'aménagement, les cantons tiennent compte de façon adéquate des différentes fonctions de la zone agricole", L'alinéa 4 impose aux cantons de prendre en compte les diverses fonctions de la zone agricole. La différenciation imposée par cette nouvelle disposition est réalisée dans la mesure où les plans d'affectation donnent des indications sur les constructions admises. En effet, la sauvegarde du paysage, des espaces de délasserment et de l'équilibre écologique (alinéa premier) est un objectif qui ne peut être atteint que par la limitation des constructions sur ces territoires. Il serait en revanche absurde de différencier les divers modes d'utilisation de la zone agricole de manière aussi détaillée que dans les zones à bâtir (FF 1996 III p. 500 à 502). c) En l'espèce, le plan général contesté affecte le secteur des "Chentres" à la zone agricole A définie par le règlement du PGA comme une zone soumise à des conditions restrictives de construction en vue de protéger le site. Cette disposition s'inscrit dans le cadre du plan directeur communal qui prévoit la promotion d'un espace rural de qualité lui permettant de répondre aux multiples exigences auxquelles il est soumis (plan directeur communal - p. 13 - chiffre 4.3 principes et p. 49 - fiche de mesure n° 5). Ainsi, la zone agricole A permet de réaliser les objectifs liés à la production agricole, mais elle a également pour fonction de permettre la protection du paysage aussi bien construit (silhouette du village) que non construit (espace rural). Le transfert de la zone intermédiaire sise au "Chentres" en zone de villas entraînerait une densification du tissu bâti qui ne permettrait plus d'atteindre le but poursuivi par la planification communale. Il en va de même dans l'hypothèse de son maintien en zone intermédiaire, puisque dans un tel cas ces surfaces pourraient être transférées, moyennant l'établissement d'un plan d'affectation, en zone à bâtir après saturation des zones constructibles. Le choix communal d'arrêter le développement des constructions à la hauteur du chemin des Chentres s'inscrit dans le but poursuivi par le plan directeur communal en matière de protection du paysage naturel et construit. En particulier, il concrétise la volonté communale d'assurer la protection paysagère du village d'Etoy selon les critères définis par l'ISOS. Ce choix relève de la marge de manœuvre liée à l'autonomie communale. De plus, il n'est manifestement pas arbitraire puisque les objectifs poursuivis relèvent de l'intérêt public (limitation des surfaces

constructibles, protection du paysage, protection de l'espace rural dans ses diverses fonctions). d) Il en résulte que le transfert de la zone intermédiaire au lieu-dit "Chentres" à la zone agricole ne viole nullement l'article 16 LAT. VII a) Les recourants invoquent également une violation du principe d'égalité de traitement. Ils soutiennent que le développement de la zone intermédiaire au lieu dit "Pra Riondet" à l'ouest du village est arbitraire dans la mesure où ce secteur se trouve plus éloigné du noyau villageois que la zone dans laquelle ils résident. Cette extension de la zone intermédiaire déborde en outre sur la zone agricole et elle fait abstraction de la situation du bâti existant. b) En premier lieu, il convient de rappeler que selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, le principe de l'égalité de traitement n'a qu'une importance relative en matière d'aménagement du territoire. Un propriétaire foncier ne peut pas déduire du principe d'égalité un droit à être traité, lors de l'établissement d'un plan de zones, de la même façon que tous les autres propriétaires qui sont touchés par des mesures d'aménagement du territoire. Il est dans la nature même de l'aménagement local que des zones soient constituées et délimitées et que des terrains de même situation et de même nature puissent être traités différemment quant à leur attribution à une zone et à leurs possibilités d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (JdT 1990 1 p. 392 - ATF 115 la 384, c. 5b). c) En l'espèce, les transferts d'affectation entre zones agricole et intermédiaire porte sur trois secteurs. Le secteur litigieux d'une surface de 21'000 m² passe de la zone intermédiaire à la zone agricole. Une surface de 10'000 m² au lieu dit "Le Rosse" sis au sud de la zone villa subit le même sort. Enfin une surface de 10'000 m² au lieu dit "Pra Riondet" passe de la zone agricole à la zone intermédiaire. C'est sur ce dernier transfert que les recourants se fondent. Ils contestent que l'on crée une vaste zone intermédiaire à l'ouest d'Etoy, dans un secteur éloigné du noyau du village, au détriment de la zone dans laquelle ils se trouvent. Le plan de 1985 prévoit l'extension du village d'Etoy au moyen de cinq zones intermédiaires. Quatre d'entre elles se trouvent à l'ouest du village en prolongement de divers secteurs affectés à la zone de villa, ainsi qu'à la zone d'extension du village. Seule la zone intermédiaire litigieuse se trouve à l'est du bourg en prolongement de la zone de village située de part et d'autre du chemin du Clos de Bière. Le PGA supprime la zone intermédiaire sise au sud-ouest du village en prolongement de la zone villa au lieu-dit "Le Rosse" ainsi que la zone intermédiaire litigieuse. Pour le reste, il maintient les zones intermédiaires existantes et prévoit une extension de la zone intermédiaire au secteur "Pra Riondet". L'extension de cette zone intermédiaire vers l'ouest compense la zone intermédiaire sise au lieu dit "Le Rosse", permet de faire correspondre la planification avec le parcellaire, et d'aligner la limite des constructions éventuelles avec la limite ouest de la zone villa sise au sud. En outre, elle s'inscrit manifestement dans la volonté communale de prévoir l'extension du village en direction de l'ouest de sorte à accroître, à l'est, la protection paysagère des trois hameaux constituant le village d'Etoy. Le choix communal contesté repose donc sur une pesée générale des intérêts en présence qui implique un traitement différencié du territoire selon que l'on se trouve à l'est ou à l'ouest du village. d) En conséquence, l'extension de la zone intermédiaire au lieu-dit "Pra Riondet" n'est pas constitutive d'une violation du principe de l'égalité de traitement. VIII. a) Les recourants invoquent aussi la violation du principe de la bonne foi. A l'appui de ce grief, ils soutiennent que le projet contesté va dans un sens diamétralement opposé à ce qui était logiquement prévisible puisque la zone intermédiaire créée par le plan de 1985 ne pouvait pas avoir d'autre fonction que de permettre l'affectation de ce secteur à l'habitation. En effet, la logique qui a présidé à la

création de la zone intermédiaire en 1985 était liée à la volonté de ne pas équiper immédiatement cette portion du territoire. En revanche, en sa qualité de zone intermédiaire, les surfaces concernées étaient inmanquablement destinées au développement de la construction. Ils en veulent pour preuve l'estimation fiscale qui se base sur une évaluation du terrain à fr. 75.-- par mètre carré. De même, ils estiment que le plan à long terme des canalisations, établi sous l'empire de la planification de 1985, démontre que la zone intermédiaire pouvait aisément être raccordée au réseau d'évacuation des eaux. b) Le droit à la protection de la bonne foi permet d'exiger qu'une autorité respecte ses promesses et évite de se contredire (A. Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, p. 389). Pour qu'il puisse être invoqué avec succès, il faut qu'une promesse effective, de nature à inspirer confiance, émanant d'un organe compétent ou censé l'être, relative à une situation individuelle et concrète, ait engagé son bénéficiaire à adopter un comportement qui lui est préjudiciable (Grisel, opus cité, p. 390 et suivantes). Or, tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce. En effet, ni l'estimation fiscale, ni l'existence d'une canalisation d'évacuation des eaux susceptible d'être prolongée ne constituent une promesse d'affecter une parcelle en zone à bâtir. c) En conséquence, le principe de la bonne foi ne peut être invoqué avec succès et l'argumentation des recourants sur ce point est donc manifestement mal fondée. d) Cela étant, le grief soulevé peut également être examiné sous l'angle de l'article 21, alinéa 2 LAT qui dispose: "Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires". La modification sensible des circonstances peut être de nature très variée. Il ne s'agit pas seulement de fait tels que des modifications topographiques, de mouvements démographiques, de modes de vie, de situation financière des collectivités, de développements économiques, mais également de données juridiques telles que de nouvelles législations, une modification de la jurisprudence ou une planification directrice. En l'espèce, la commune d'Etoy pouvait considérer, sans faire preuve d'arbitraire, que les circonstances entourant sa planification avaient suffisamment changé depuis 1985 pour envisager une révision complète de sa planification. Parmi ces modifications l'on peut citer: l'adoption du plan d'affectation cantonal "Littoral Parc", l'adoption d'un plan directeur communal posant des principes en matière de développement de la commune et les travaux entourant l'inscription du village d'Etoy à l'Inventaire des sites construits d'importance nationale. Ces diverses circonstances ont conduit la commune à procéder à une nouvelle pesée des intérêts en présence et à donner l'avantage aux intérêts publics que sont un développement harmonieux des constructions, la protection de la silhouette du village et la protection de l'espace rural. e) En conséquence, les recourants ne peuvent arguer de la violation du principe de la bonne foi, ni sous son angle strict, ni sous l'angle de la stabilité des plans. IX. a) Les recourants ont enfin soutenu dans leurs écritures complémentaires et finales deux arguments supplémentaires. Le premier est: que la synthèse des modifications de zones présentée par le rapport OAT en page 17 est un leurre destiné à faire penser que le transfert à la zone agricole de 11'500 m² est un contrepois justifiant la vaste extension de la zone intermédiaire au "Pra Riondet". Le second est: que le calcul opéré par le SA T relatif aux possibilités d'extension des constructions sur leur bien-fonds démontre que la mesure entreprise constitue une violation du principe de la garantie de la propriété privée. b) Ces deux griefs sont mal fondés pour les raisons suivantes, En ce qui concerne la modification des surfaces vouées à l'agriculture, le transfert de la zone de verdure à la zone viticole protégée constitue indéniablement une augmentation réelle de la surface agricole. En effet, au sens de l'article 14 du règlement communal, la zone de verdure n'est pas à proprement parler une zone inconstructible, mais

une zone destinée à prévoir des mesures d'aménagement du milieu bâti (décision du TA - AC 97/0105). Au surplus, les motifs qui fondent l'extension de la zone intermédiaire au "Pra Riondet" ont été exposés ci-dessus et il en résulte que celle-ci est justifiée par la politique d'urbanisation et de protection des sites adoptée par la commune. On ne peut donc suivre les recourants sur leur argumentation. Les recourants invoquent enfin le dommage résultant du transfert en zone agricole en ce qui concerne les possibilités d'extension de leur construction. La planification en vigueur (plan de 1985) colloque la parcelle litigieuse en zone intermédiaire. La planification projetée affecte la parcelle en zone agricole. Du point de vue des possibilités d'agrandissement en application des articles 24c LAT et 42 CA T la situation reste inchangée comme l'expose la détermination du SA T du 15 novembre 2001. Le dommage invoqué par les recourants est ainsi un dommage virtuel fondé sur l'hypothèse d'un transfert en zone à bâtir dont on a vu ci-dessus qu'il n'est pas justifié. X. Il résulte des considérants qui précèdent que tous les griefs formulés par les recourants à l'encontre de la planification litigieuse doivent être écartés, si bien que leur recours est rejeté. Un émolument d'arrêt et d'instruction est mis à la charge des recourants. Arrêté à fr. 1'800.--, il est compensé par l'avance de frais effectuée en cours de procédure. La Municipalité d'Etoy n'ayant pas procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, elle n'a pas droit à des dépens. Par ces motifs, le Département des infrastructures décide: I. le recours formé par Jean-Luc et Monique Subilia est rejeté; II. un émolument de fr. 1'800.- (mille huit cents francs) est mis à charge des recourants. Ce montant est compensé par l'avance de frais effectuée en procédure; III. il n'est pas alloué de dépens; IV. la présente décision est notifiée: (...) E. Contre cette décision, les recourants se sont pourvus le

E. 19

septembre 2002 en concluant principalement à ce que la partie nord de leur parcelle no 229, cas échéant les parcelles voisines, soient affectées en zone de villa, et subsidiairement à la modification de la décision attaquée en ce sens qu'une procédure de péréquation réelle est établie entre les diverses zones intermédiaires avant toute approbation du nouveau plan général d'affectation. La commune s'est déterminée le 10 octobre 2002 en concluant au rejet du recours. Le Service de justice et le Service de l'aménagement du territoire ont renoncé à déposer des observations. F. Le Tribunal administratif a tenu audience le 11 février 2003 en présence des recourants assistés de leur conseil, du syndic Michel Roulet accompagné de Markus Weil, d'Urba plan, et assistés de l'avocat Benoît Bovay. Le Service de l'aménagement et du territoire était représenté par Charles Chirinian. A l'issue de l'audience, le tribunal a procédé à une inspection locale dont le résultat a déjà été relaté au début de l'état de fait. G. Le Tribunal administratif a approuvé la rédaction du présent arrêt par circulation. Considérant en droit 1. Le litige porte sur l'application de l'art. 15 litt. a LAT selon lequel les terrains propres à la construction sont classés en zone à bâtir s'ils sont déjà largement bâtis. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 113 I a 444, consid. 4 dda p. 450-452), la délimitation de la zone à bâtir se fonde sur la situation existante, c'est-à-dire sur les constructions présentes et leurs possibilités d'utilisation, sur l'infrastructure déjà aménagée, sur les planifications privées et publiques en vigueur, sur l'activité de construction exercée jusque-là, etc. Il ne faut prendre en considération que les constructions qui trouvent normalement place en soi dans les zones à bâtir dans le bâti général d'une agglomération. Les constructions agricoles et les autres constructions destinées aux exploitations en pleine terre ne fournissent en règle générale que pas ou peu d'arguments pour une attribution dans une zone à bâtir déterminée. Ce qui est déterminant juridiquement, ce n'est pas la présence de quelques constructions, mais celle d'un bâti déjà

largement établi. Cette notion se conçoit en passant au-dessus des limites des parcelles et en s'attachant au territoire. Il faut y voir non pas une maison indépendante, mais un groupe de maisons effectivement habitées et utilisées, n'ayant pour l'essentiel pas de caractère agricole. On peut pour en cerner la portée se référer à la notion de "partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie" auquel l'art. 36 al. 3 LATC assigne la fonction de "zone à bâtir provisoire". Toutefois, tout groupe de maisons initialement non agricole ne mérite pas d'être intégré dans une zone à bâtir. Il faut en outre qu'elle présente la qualité d'une agglomération ou qu'elle puisse lui être rattachée. La loi comprend comme "agglomération" les secteurs qui sont destinés à l'habitation ou au travail ainsi que l'infrastructure y relative (art. 1 al. 2 b et art. 3 al. 3 LAT). Un groupe de maisons peut exister déjà; ce qui est déterminant pour son caractère d'agglomération est la mesure dans laquelle le genre et l'utilisation des constructions s'est détaché de l'exploitation du territoire environnant, constitue un milieu bâti fermé, fondé dans la structure d'agglomération traditionnelle ou significative pour la décentralisation judicieuse de l'urbanisation (art. 1 al. 2 litt. b, c et d LAT; art. 3 al. 3 LAT). A ceci s'ajoute la mesure dans laquelle les constructions sont équipées de routes et canalisations et reliées entre elles ou aux autres zones à bâtir, ainsi que la mesure dans laquelle les constructions publiques et les installations sont présentes sous la forme d'une infrastructure publique (écoles, magasins, etc). Bien entendu, un groupe de constructions qui correspond au moins d'une manière minimale à cette notion d'agglomération et peut être considérée ainsi comme "bâti déjà largement établi" au sens de l'art. 15 litt. a LAT prend d'autant plus de signification dans le cadre d'une appréciation d'ensemble qu'il se rapproche plus du type idéal d'agglomération développée dans la concrétisation de la loi. Si l'on ne peut reconnaître aucune qualité d'agglomération à un groupe de maisons, il doit être exclu de la zone à bâtir, à moins qu'il n'existe un besoin suffisant en terrain à bâtir (art. 15 litt. b LAT). Une parcelle donnée dont le zonage est en cause est ainsi à considérer comme "déjà largement bâtie" quant on peut l'attribuer à un ensemble urbanisé. La question de savoir si elle porte elle-même des constructions n'est pas décisive. Le "bâti déjà largement établi" inclut aussi les brèches dans les constructions, c'est-à-dire les surfaces non bâties d'importance secondaire limitrophes des constructions qui appartiennent au domaine de l'agglomération. Un groupe de maisons peut se trouver dans une relation d'agglomération avec une zone à bâtir déjà existante, en tant qu'agglomération subordonnée en marge de la zone à bâtir, notamment parce qu'elle y est suffisamment reliée par un bâti présentant pour l'essentiel une densité identique ou par des routes ou d'autres équipements. Plusieurs bâtiments peuvent aussi en soi former une agglomération allant ensemble, qui ne se laisse pas réunir avec l'agglomération principale à cause de la distance ou le cas échéant de la différence d'altitude. Il s'impose dans ce cas, d'établir pour elle une petite zone à bâtir, éventuellement avec les prescriptions restrictives de construction (ATF 113 I a 444, consid. 4 dda p. 450-452; v. en outre, sur l'inadéquation de la zone agricole pour les constructions existantes dont la disparition n'est pas envisageable, 1P.465/2002 et 1P.467/2002 du 23 décembre 2002). La jurisprudence fédérale considère également que l'art. 15 LAT n'est pas seul déterminant pour la fixation des zones à bâtir. Celle-ci doit, comme tout l'aménagement du territoire, permettre de réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays, ce qui dépend d'une appréciation d'ensemble et d'une corrélation de tous les points de vues et intérêts essentiels du point de vue du territoire (ATF 115 I a 333, consid. 5, ATF 114 I a 368, consid. 4). La règle de zonage de l'art. 15 LAT relatif aux zones à bâtir n'est finalement pas seule déterminante car les mesures d'aménagement du territoire ne sont conformes à la Constitution que si en plus

des critères de cette disposition (terrain propre à la construction, déjà largement en bâti, besoin en terrain à bâtir), les autres points de vue déterminants pour le cas concret sont également pris en considération. L'aménagement du territoire ne vise pas seulement à ordonner le bâti dans le territoire et au maintien des surfaces cultivées suffisantes, mais il sert aussi d'autres intérêts publics (ATF 113 I a 457, consid. 5). 2. En l'espèce, les recourants s'en prennent à la manière dont le département intimé a défini son propre pouvoir d'examen. Pour eux le département a reconnu à la commune non seulement une certaine faculté d'appréciation, avec les limites qui s'imposent, mais encore un droit de choisir qui serait quasiment souverain. Selon eux, le département abdique sa compétence de réexamen du plan d'affectation non seulement en légalité mais aussi en opportunité: l'autonomie communale proclamée sans limite et une totale liberté de choix ne laisserait plus aucune place à un réexamen en opportunité et empiéterait même sur l'obligation de respecter le cadre de la licéité. Invoquant ce déni de justice, les recourants requièrent que le tribunal examine le recours en opportunité. Le pouvoir d'examen du Tribunal administratif est en principe limité au contrôle de la légalité, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 36 litt. a LJPA). Il est vrai que selon les nouvelles dispositions introduites par la loi du 4 mars 2003 modifiant la LATC, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004, le recours intermédiaire au département a été supprimé au profit d'un recours direct au Tribunal administratif, qui jouit alors d'un libre pouvoir d'examen (art. 60 al. 1 LATC nouveau). Toutefois, ces nouvelles dispositions ne sont pas applicables aux plans qui ont déjà été adoptés par le conseil de la commune au moment de leur entrée en vigueur (le 1^{er} janvier 2004). Ces dispositions ne sont donc pas applicables en l'espèce, si bien que le Tribunal administratif ne donnera pas suite à la demande des recourants tendant à ce qu'il procède lui-même à un contrôle en opportunité. 3. En revanche, les recourants se plaignent à juste titre d'une limitation arbitraire du pourvoir d'examen du département. En effet, la question litigieuse est la délimitation exacte de la zone à bâtir à la sortie Est du hameau du Prieuré. Le préavis municipal relatif à l'opposition des recourants cernait d'ailleurs correctement le problème en énumérant les motifs qui conduisait la commune à maintenir la proposition de mise en zone agricole. Ces motifs relevaient du paysage, de l'équipement, et de l'ampleur de la zone intermédiaire. Le département avait à statuer sur les moyens des recourants qui invoquaient l'impossibilité de toute affectation agricole du secteur concerné, l'appartenance de ce dernier au noyau du village ou à ses abords immédiats, la configuration des trois hameaux d'Etoy et leur développement le long des voies de circulation rayonnant en étoile et le caractère harmonieux du secteur litigieux. On ne trouve cependant aucune allusion à ces différents éléments dans la décision du département, qui s'est contenté d'énumérer mécaniquement une partie des critères dégagés par la jurisprudence sur la base de l'art. 15 LAT, qu'il a fait suivre d'une description sommaire des lieux dont il déduit sans plus amples explications que "le secteur litigieux ne répond pas aux critères posé par l'art. 15, lettre a LAT". On pourrait certes se contenter d'une motivation succincte si l'examen des lieux devait faire apparaître à l'évidence que l'inclusion du secteur litigieux dans la zone à bâtir est d'emblée exclu. Ce que le Tribunal administratif a pu constater sur place n'appelle cependant pas une conclusion aussi péremptoire. Le fait que la solution litigieuse soit conforme au plan directeur communal ne peut pas non plus suffire à motiver la décision contestée. En effet, l'adoption du plan directeur communal, qui n'est obligatoire que pour les autorités (art. 9 al. 1 LAT), fait l'objet d'une procédure qui n'offre pas de protection juridique aux propriétaires intéressés. C'est donc bien au moment de l'adoption des mesures d'aménagement concrètes que doivent être discutées les voies suivies par la planification

communale. Or on cherche en vain dans la décision du département une analyse des différents éléments qui entrent en considération. Si l'on examine le rapport selon l'art. 47 OAT, on constate que les modifications proposées consistaient à supprimer les zones constructibles (mais non encore bâties) dont l'utilisation pourrait conduire à un impact négatif sur la silhouette du hameau de la Romanèche ou qui porteraient atteinte au site du hameau du Prieuré (mise en zone de verdure des jardins du château). Il en va de même pour la suppression de la zone intermédiaire (non bâtie) du secteur des Grands Vergers, au sud de la zone de villas, en raison des impacts que pourraient avoir de nouvelles constructions sur le paysage et la silhouette du village. En revanche, de nouvelles possibilités de bâtir ont été créées. Indépendamment de celles qui se trouvent à l'ouest du village, qui ne sont pas en cause ici, on constate que des extensions de la zone à bâtir ont été créées au sud de la Romanèche (zone de prolongement de l'habitat permettant des extensions limitées des constructions) et que l'on a même inclus dans cette nouvelle zone à bâtir une bande de l'ancienne zone agricole pour le motif qu'il s'agit d'un espace résiduel trop petit pour avoir une vocation agricole. De même, le parking public du chemin des Chentres ainsi que la déchetterie communale ont été sortis de la zone agricole pour être affectés en zone d'équipement public ou d'intérêt général. De même toujours, une nouvelle zone d'habitat collectif a été créée pour entériner la situation de deux immeubles locatifs construits en zone intermédiaire. En revanche, pour ce qui concerne le secteur où se trouve la parcelle 229 des recourants, le rapport 47 OAT s'exprime de la manière suivante: Secteur du Clos de Bière Côté sud du ch. de Clos-de-Bière, à l'est du cimetière, une ferme est actuellement située en zone intermédiaire (parcelle 231). Compte tenu de sa proximité avec le tissu bâti, il est proposé de l'intégrer à la zone du village (environ 2'000 m²). Celle-ci ne sera toutefois pas étendue au-delà de ce bâtiment. Dans cette optique, il est proposé de retourner les zones intermédiaires existantes en zone agricole (env. 21 '000 m² sur les parcelles 223, 224, 229 et 230). Cette motivation est singulièrement courte et il appartenait au Département, puisqu'il exerce un contrôle en opportunité, de s'assurer que les différents intérêts pertinents avaient été pris en considération et appréciés à leur juste valeur. Or sur la question déterminante de savoir où doit s'arrêter l'agglomération, la décision attaquée s'exprime de la manière suivante : "Le choix communal d'arrêter le développement des constructions à la hauteur du chemin des Chentres s'inscrit dans le but poursuivi par le plan directeur communal en matière de protection du paysage naturel et construit. En particulier, il concrétise la volonté communale d'assurer la protection paysagère du village d'Etoy selon les critères définis par l'ISOS. Ce choix relève de la marge de manœuvre liée à l'autonomie communale. De plus, il n'est manifestement pas arbitraire puisque les objectifs poursuivis relèvent de l'intérêt public (limitation des surfaces constructibles, protection du paysage, protection de l'espace rural dans ses diverses fonctions)." Cette motivation montre clairement que le département s'est contenté de se référer au choix déjà arrêté du plan directeur communal, alors qu'il devait précisément discuter les options sous-tendant ce plan directeur, et qu'il a considéré que ce choix relevait de la marge de manœuvre liée à l'autorité communale, ce qui signifie qu'en réalité, il s'est abstenu de tout contrôle sur la manière dont les circonstances avaient été appréciées. Il est vrai qu'à l'audience, diverses explications ont été fournies par les autorités intimées mais il n'appartient pas au Tribunal administratif, sur une question qui nécessite une délicate pesée des intérêts, de reformuler la motivation de la décision attaquée pour qu'on puisse y voir un réel examen effectué en opportunité. Le tribunal se bornera donc à constater qu'on aurait dû trouver dans la décision attaquée une appréciation motivée mettant en balance les conséquences de la décision attaquée pour les

recourants et le secteur concerné, dont les constructions se retrouveraient en situation illégales par rapport à l'affectation désormais en vigueur. On relève à cet égard que le Département avait recueilli des déterminations du Service de l'aménagement du territoire sur les possibilités d'extension en application des art. 24c et 42 LAT. Cependant, il n'en a tenu aucun compte dans sa décision alors qu'il s'agit d'un élément important pour mesurer le sacrifice imposé aux recourants et le confronter aux autres intérêts en présence. De même, alors que l'élément paysager était invoqué, le Département n'a porté aucune appréciation sur la question de savoir si la présence des constructions litigieuses constitue une atteinte au site ou si au contraire elles sont harmonieusement intégrées, sur l'impact de leur présence quant à l'aspect de l'entrée du village ou sur la cohérence de ce dernier. A de même été passée sous silence la question de l'équipement (dont diverses pièces du dossier, que le département n'a apparemment pas examinées non plus, semblent attester l'existence s'agissant des canalisations). Il semble également, surtout si les conclusions des recourants tendaient au classement en zone à bâtir, sans se fixer spécifiquement sur la zone de villas, qu'on aurait pu attendre du département qu'il examine si d'autres solutions que la relégation en zone agricole permettait de sauvegarder les intérêts des recourants sans mettre en péril les intérêts publics déterminants qui leur seraient éventuellement opposés (sur la nécessité d'examiner les variantes dans le cadre d'un contrôle en opportunité, voir AC 1994/0054 du 7 septembre 1994 et AC.2004.0079 du 29 septembre 2004) . En bref, la décision du département intimé a perdu de vue le fait que selon la jurisprudence fédérale citée plus haut, l'art. 15 LAT n'est pas seul déterminant, mais que la délimitation des zones doit procéder d'une pesée qui prend en compte tous les intérêts et les points de vue déterminants quant à l'aménagement du territoire. Ainsi qu'en a jugé le Tribunal fédéral, les buts et principes de l'aménagement du territoire n'ont pas une valeur absolue. Ils constituent au contraire des objectifs, des aides pour l'évaluation et des critères de décision qui doivent être observés lors de la création et de la révision de plans d'affectation et exigent une prise en considération et une pondération exhaustives. Lors de l'exécution d'une planification, il faut tenir compte de tous les intérêts, qu'ils soient publics ou privés: les mesures de planification ne sont alors conformes à la Constitution que quand elles prennent en compte, outre les principes de planification, également les points de vue concrets déterminants dans le cas d'espèce et dans le cadre d'une pesée d'intérêt (ATF 115 I a 350, consid. 3 d p. 353). 4. Vu ce qui précède, le recours doit être admis et la décision du département intimé annulée. Comme la pesée des intérêts déterminants est désormais l'affaire du seul Conseil communal, il n'y pas lieu de renvoyer le dossier au département pour qu'il statue à nouveau. Il faut en revanche réformer la décision du département intimé en ce sens que la décision du Conseil communal est annulée, le dossier étant renvoyé à cette autorité pour qu'elle procède à une pesée complète des intérêts présents et rende ensuite une nouvelle décision, dont le présent arrêt ne préjuge pas puisqu'il se borne à constater le caractère insuffisant de l'examen, qui aurait nécessité une pesée d'intérêt dûment documentée, auquel a procédé l'autorité intimée. Il y a lieu également d'annuler l'émolument de 1'800 fr. mis à la charge des recourants par le département et de leur allouer des dépens pour la procédure devant le Département. Le présent arrêt statuera également sur les frais et dépens de la procédure devant le Tribunal administratif.