

VD_OMNI AC.2004.0213 vom 22. Juni 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-06-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2004.0213

FR: VD_OMNI AC.2004.0213 du 22 juin 2006

IT: VD_OMNI AC.2004.0213 del 22 giugno 2006

Regeste

GEORGE, George, George, George/Département des infrastructures, Commune de Servion, Département de la sécurité et de l'environnement | Une commune peut fixer dans son règlement du plan général d'affectation une règle fixant la surface moyenne des logements à laquelle s'ajoute une surface moyenne des dépendances ou espaces de rangement. Une telle règle, qui réserve les besoins spécifiques du propriétaire, n'entraîne pas des restrictions graves à la garantie de la propriété et trouve sa base légale à l'art. 47 al. 2 ch. 1 LATC. Elle répond en outre à un intérêt public important visant à assurer un habitat de qualité.

Erwägungen

E. 1

a) La procédure de recours en matière de plan d'affectation a connu de nombreux développements dont il convient de retracer l'évolution. A la suite de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire le 1er janvier 1980 (LAT), l'ancienne loi vaudoise sur les constructions et l'aménagement du territoire du 5 février 1941 (LCAT) a dû être adaptée pour satisfaire aux exigences de protection juridique prévues à l'art. 33 al. 2 et 3 LAT. Cette disposition exige des cantons l'organisation d'une voie de recours au moins contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la LAT et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution. Or, la procédure résultant de l'ancienne LCAT ne prévoyait aucun moyen de droit permettant de contester la décision communale adoptant un plan d'affectation. Par arrêté du 28 janvier 1981, fondé sur l'art. 36 al. 2 LAT, le Conseil d'Etat a introduit une voie de droit permettant à l'opposant de contester la décision prise par l'autorité d'adoption du plan rejetant l'opposition. L'instruction de la "requête" était confiée au département, le Conseil d'Etat statuant par une décision d'ensemble portant sur l'approbation du plan, les oppositions et les éventuelles requêtes. Ces mesures provisionnelles ont été prolongées par un règlement du 19 octobre 1983 concernant la protection juridique en matière d'opposition aux plans d'extension, dont la procédure a été reprise lors de l'adoption de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC). Selon l'ancien art. 60 LATC (ci-après : aLATC), l'envoi du plan en vue de l'approbation par le Conseil d'Etat comprenait simultanément la notification des décisions communales sur les oppositions avec l'indication de la possibilité de déposer une requête auprès du Conseil d'Etat tendant au réexamen de l'opposition (al. 1). La requête n'était recevable que si l'opposant avait un intérêt digne de protection (al. 2). Préalablement à l'approbation du plan par le Conseil d'Etat, le département instruisait les requêtes déposées par les opposants puis les transmettait avec son préavis au Conseil d'Etat en même temps que le dossier complet du projet (art. 61 al. 1 aLATC); le Conseil d'Etat statuait tant en légalité qu'en opportunité et se

prononçait sur les oppositions et les requêtes en même temps sur l'approbation du plan et du règlement (art. 61 al. 2 aLATC; voir aussi RDAF 1986 p. 213 ss). b) Pour adapter la procédure de légalisation des plans d'affectation aux exigences de l'art. 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), le Conseil d'Etat a modifié les règles applicables aux requêtes par arrêté du 9 février 1994. La compétence de statuer sur les requêtes a été transférée du Conseil d'Etat au département qui statuait avec un libre pouvoir d'examen requis par l'art. 33 let. a LAT et dont la décision pouvait faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif qui exerçait un contrôle limité à la légalité de la décision attaquée (art. 36 LJPA) ; le Conseil d'Etat statuant sur l'approbation du plan à l'issue de la procédure de recours. Cependant, alors que les exigences de protection juridique posées à l'art. 33 LAT sont applicables à tous les plans d'affectation (voir notamment ATF 111 Ib 12 et 15), les exigences d'un tribunal indépendant posées par l'art. 6 § 1 CEDH ne concernent que les contestations qui portent sur des plans touchant des droits et obligations à caractère civil. A cet égard, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a précisé que le caractère civil des droits et obligations en cause ne pouvait s'interpréter par une simple référence au droit interne de l'Etat. Pour être qualifiés de civils, il suffisait que l'issue de la procédure en cause soit déterminante sur les droits et obligations de nature privée telle que, par exemple, la révocation d'un permis d'exploiter une gravière (arrêt Cour eur. Fischer c/Autriche du 26 avril 1995 publié au vol. 312 voir en particulier l'avis de la commission en page 45). Le Tribunal fédéral a précisé dans sa jurisprudence que le droit à un tribunal indépendant s'appliquait essentiellement aux plans ayant un caractère "quasi expropriatif" comme les arrêtés de classement en matière de protection de la nature, des monuments et des sites (ATF 121 I 34 consid. 5c) ou les plans dont l'approbation confère au maître de l'ouvrage le droit d'exproprier les terrains nécessaires à la réalisation (ATF 120 I 27 consid. 3a). Le Tribunal administratif a cependant jugé que l'extension de la garantie du tribunal indépendant prévue à l'art. 6 § 1 CEDH à toutes les contestations relatives aux plans d'affectation par l'arrêté du 9 février 1994 était admissible même si ce procédé paraissait critiquable (voir arrêt AC 94/0057 du 7 septembre 1994 publié à la RDAF 1995 p. 78 et ss en particulier 83). Le Grand Conseil a, par la suite, admis une telle extension à tous les plans d'affectation en adoptant le 20 février 1996 une modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, généralisant ainsi la double voie de recours auprès du département en première instance, puis du Tribunal administratif en deuxième et dernière instance cantonale (voir l'art. 60a aLATC). c) La nouvelle procédure de recours en matière de plan d'affectation a été adoptée par la loi du 4 mars 2003 modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions. L'objectif recherché était de limiter tant le pouvoir d'examen du Service de l'aménagement du territoire (ci-après : SAT) à un contrôle en légalité lors de l'examen préalable d'un plan d'affectation (art. 56 al. 2 LATC) que celui du département à un contrôle en légalité lors de la procédure d'approbation des plans d'affectation (art. 61 al. 1 LATC). La modification a aussi pour effet de supprimer l'instance intermédiaire de recours auprès du département pour permettre aux opposants de contester directement auprès du Tribunal administratif la décision d'adoption d'un plan d'affectation communal; elle introduit enfin une nouvelle procédure de notification des décisions du conseil de la commune sur les oppositions; alors que l'ancien art. 60 al. 1 LATC prévoyait que la municipalité notifiait les décisions communales sur les oppositions en même temps qu'elle transmettait le dossier au département, le nouvel art. 60 al. 1 LATC précise que c'est le département qui notifie à chaque opposant la décision communale sur son opposition avec l'indication des voies et délais de recours auprès du Tribunal administratif. L'art. 61

LATC introduit en outre une nouvelle procédure d'approbation préalable du plan d'affectation communal. La décision d'approbation préalable est alors notifiée aux opposants et à la commune en même temps que le département notifie les décisions sur opposition (al. 1). L'art. 61 al. 2 LATC précise que la décision d'approbation préalable est aussi susceptible d'un recours auprès du Tribunal administratif. Enfin, le nouvel art. 61a LATC prévoit que le département se prononce définitivement sur le plan et le règlement si aucun recours n'est déposé (al. 1) et qu'il peut aussi mettre en vigueur la partie du plan et du règlement non contestée par les recours dans la mesure où l'effet suspensif n'a pas été accordé sur cette partie. Enfin, il approuve définitivement et met en vigueur le plan ou la partie du plan concernée par le recours après l'entrée en force des arrêts du Tribunal administratif sur les éventuels recours des opposants (al. 3). Le Tribunal administratif doit alors statuer sur les recours avec le libre pouvoir d'examen requis par l'art. 33 al. 3 let. b LAT (BGC janvier-février 2003 p. 6570, et 6577). d) L'approbation du plan d'affectation par une autorité cantonale est une exigence du droit fédéral de l'aménagement du territoire. L'art. 26 LAT précise en effet qu'une autorité cantonale approuve les plans d'affectation et leurs adaptations (al. 1); l'approbation du plan d'affectation par l'autorité cantonale leur confère alors force obligatoire (al. 3). L'approbation du plan d'affectation par l'autorité cantonale est alors une condition préalable nécessaire à la mise en vigueur du plan d'affectation. L'art. 26 al. 2 LAT précise encore que l'autorité doit examiner si le plan d'affectation est conforme aux plans directeurs cantonaux approuvés par le Conseil fédéral, mais cette disposition ne définit pas de manière exhaustive le pouvoir d'examen de l'autorité d'approbation, laquelle doit encore examiner si les plans d'affectation sont bien conformes à toutes les indications devant figurer dans le rapport prévu par l'art. 47 OAT, si l'autorité de planification a bien respecté les principes de planification et de coordination mentionnés à l'art. 2 OAT et si elle a effectué une pesée complète de l'ensemble des intérêts en présence, requise par l'art. 3 OAT, dont ceux des propriétaires touchés par le plan et ceux des collectivités ou organisations concernées par la planification et qui auraient un droit de recours contre le plan. Par exemple, la jurisprudence fédérale a précisé que le contrôle en légalité de l'autorité d'approbation porte aussi bien sur les besoins de terrains à bâtir (art. 15 let. b LAT) et de terres agricoles (art. 16 LAT) que la pesée des intérêts entre ces deux besoins et leur conciliation (ATF 114 Ia 371 consid. 4b. p. 373 et les références citées). Seule la décision d'approbation fixant définitivement le contenu du plan d'affectation a force contraignante et peut être attaquée par la voie du recours de droit public (ATF 118 Ia 165 consid. 2a p. 168). e) L'ancien art. 61 aLATC précisait que le département se prononçait sur l'approbation du plan et du règlement, en règle générale, en même temps que sur les recours des opposants contre la décision communale. Une telle procédure permettait à l'autorité d'approbation d'exercer un examen global de la planification et de prendre en considération l'ensemble des intérêts publics et privés déterminants dans le cadre de la pesée générale d'intérêt requise tant par la jurisprudence fédérale (voir notamment ATF 117 Ia 302 consid. 4b p. 307, 115 Ia 350 consid. 3d p. 353, 114 Ia 371 consid. 5b p. 374) que par l'art. 3 OAT. Les nouveaux art. 60 et 61 LATC ont dissocié la procédure d'approbation du plan d'affectation de la procédure de recours contre les décisions communales sur les oppositions. L'approbation préalable apparaît ainsi comme une formalité qui ne peut à elle seule déployer les effets de l'approbation requise par l'art. 26 al. 3 LAT et ne permet ainsi pas l'entrée en vigueur du plan. Si la décision communale levant les oppositions ne fait pas l'objet de recours, une nouvelle décision d'approbation définitive est nécessaire pour mettre en vigueur le plan (art. 61a al. 1 LATC) ; de même une nouvelle décision d'approbation

définitive du plan est nécessaire pour mettre en vigueur la partie du plan non concernée par le ou les recours, et pour autant que l'effet suspensif n'ait pas été accordé sur l'ensemble du plan (art. 61a al. 2 LATC); enfin, lorsque le tribunal a statué sur les recours formés contre la décision communale, le plan entre en force seulement après la décision d'approbation définitive. La procédure d'approbation préalable apparaît ainsi comme une procédure incidente préparatoire à l'approbation définitive du plan, qui fixe les intentions du département sur l'approbation définitive dans l'attente des différentes conditions et incertitudes auxquelles la procédure d'approbation est subordonnée; il s'agit notamment de savoir si des recours ont été déposés par les opposants contre la décision communale levant leur opposition, quelles sont les parties du plan concernées par les éventuels recours, si l'effet suspensif est limité aux parties du plan concernées par les recours ou s'il concerne tout le plan et finalement l'issue de ces recours. Mais il est aussi possible que le département envisage de ne pas approuver un plan d'affectation ou une partie du plan sans que le plan ou le secteur concerné fasse l'objet d'une opposition ou d'un recours, ou encore, qu'il envisage de refuser l'approbation pour des motifs autres que ceux faisant l'objet du recours ou de l'opposition. L'art. 61 al. 2 LATC prévoit dans une telle situation que la décision d'approbation préalable est susceptible d'un recours auprès du Tribunal administratif; mais le département doit encore inviter les parties concernées à se prononcer sur un éventuel refus d'approbation préalable, afin qu'elles puissent exercer leur droit d'être entendu.

E. 2

a) Dans un contrôle en légalité, l'autorité d'approbation du plan doit examiner aussi bien les besoins en terrains à bâtir (art. 15 let. b LAT) et en terrains agricoles (art. 16 LAT) que la pesée des intérêts entre ces deux besoins et leur conciliation (ATF 114 Ia 371 consid. 4b. p. 373 et les références citées). Son contrôle doit aussi porter sur les différents points, qui font 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 (ci-après: OAT). Il s'agit notamment d'examiner la conformité du plan d'affectation au plan directeur (art. 26 al. 2 LAT), aux conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), aux buts et principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), les observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT) ainsi que les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment la législation sur la protection de l'environnement au sens large ayant trait à la protection du patrimoine naturel et culturel et en particulier la protection de la nature, du paysage, des forêts et des monuments historiques (art. 47 al. 1 in fine OAT). L'autorité d'approbation du plan doit encore s'assurer dans un contrôle en légalité que les principes de planification prévus aux art. 2 et 3 OAT sont respectés et que la mesure s'intègre au programme d'équipement (cf. BGC janvier-février 2003 p. 6565; arrêt TA 2001/0220 du 17 juin 2004). b) Le Tribunal administratif doit en revanche statuer en exerçant le libre pouvoir d'examen requis par l'art. 33 al. 3 let. b LAT. Selon cette disposition, le droit de procédure cantonal doit prévoir au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation basés sur la LAT et les dispositions cantonales et fédérales d'exécution et accorder à une autorité de recours au moins un libre pouvoir d'examen. Ce principe n'est pas restreint par l'art. 2 al. 3 LAT selon lequel "les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leur tâches". L'autorité de recours doit examiner si cette liberté d'appréciation a été exercée de façon correcte et objective, mais en ayant conscience qu'elle est autorité cantonale de recours et non pas autorité communale de planification (ATF 109 Ib 123 c. 5 b et c = JdT 1985 I 542;

JdT 1990 I 461). c) L'exigence fédérale relative à la liberté d'appréciation des autorités subordonnées ne réduit pas le libre pouvoir d'examen de l'autorité de recours à un simple examen de la légalité. Même là où il n'existe aucune exigence spécifique du droit positif, le plan d'affectation attaqué doit être examiné complètement, mais de façon différenciée, justement en raison du rôle de l'autorité de recours quant au fond et institutionnellement. En ce qui concerne le fond, l'examen du Tribunal s'exerce avec retenue dans la mesure où il s'agit de circonstances locales et où la connaissance des lieux et la participation de la population ont leur importance (art. 4 LAT). Mais l'examen doit aller aussi loin que le requièrent les intérêts supérieurs à sauvegarder par le canton, notamment celui de la délimitation des zones à bâtir (art. 3 al. 3 et 15 LAT). Sous l'angle institutionnel, l'autorité de recours doit se limiter à sa fonction de contrôle, c'est-à-dire qu'elle ne peut créer quelque chose de nouveau, mais doit juger la planification communale d'après le développement souhaité (ATF 114 Ia 245 consid. 2b p. 247 = JdT 1990 I 462). Ainsi, le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue et il ne permet pas à l'autorité de recours de substituer son appréciation à celle de l'autorité de planification, notamment sur les points concernant les intérêts locaux; en revanche, selon la jurisprudence fédérale, la prise en considération d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242, voir aussi ATF du 22 août 2003 en la cause 1P.320/2003 consid. 2).

E. 3

a) La coordination entre la planification du territoire et la protection de l'environnement signifie que les questions et problèmes que pose la planification ne peuvent être résolus sans examiner conjointement leur compatibilité avec les exigences de la protection de l'environnement. La base constitutionnelle du droit de l'aménagement du territoire (art. 75 Cst.) est de même niveau que celle du droit de la protection de l'environnement (art. 74 Cst.). L'aménagement du territoire vise avant tout une utilisation mesurée du sol (art. 1er al. 1 LAT), ce qui implique la protection des bases naturelles de la vie tels que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage (art. 1er al. 2 let. a) et la création ou le maintien d'un milieu bâti favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques (art. 1 al. 2 let. b). La loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE) a pour but essentiel de protéger les hommes des atteintes nuisibles ou incommodes (art. 1er al. 1 LPE); elle tend à limiter à titre préventif les émissions de polluant et à éviter, ou à réduire si nécessaire, les atteintes nuisibles ou incommodes (art. 1 al. 2 et 11 LPE) (arrêt TA AC 1009/0134 du 26 février 1998). b) Pour atteindre les buts fixés par ces deux législations sur l'aménagement du territoire et sur la protection de l'environnement, les cantons établissent des plans directeurs en veillant à définir le développement souhaité de manière à réduire à un minimum les atteintes à l'environnement (art. 6 al. 3 et 8 LAT; art. 2 al. 1 lit. d OAT; voir aussi l'ATF 116 Ib 268 consid. 4c). 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 "en ce sens que les mesures prévues sont orientées vers une vision globale et vers un maintien à long terme du potentiel de développement des différentes régions". 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). c) 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 desservi 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 Servion 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).

E. 4

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 cependant 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) Il convient donc de déterminer si la parcelle n°414 des recourants fait partie des terrains largement bâtis au sens de l'art. 15 let. a LAT. 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 délasserement 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 n°414 couvre une surface de plus de 20'000 m² libre de toute construction et qui trouve son prolongement sur un milieu naturel formé par la rive boisée du cours du Flon. Il s'agit en fait d'un vaste secteur non bâti qui présente une fonction indépendante du tissu construit et qui ne peut être assimilé à un territoire déjà largement bâti au sens de l'art. 15 let. a LAT. c) Il se pose donc encore la question de savoir si le classement de la parcelle n°414 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 fixé à l'art. 15 al. 1 lit. b LAT 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). Selon la jurisprudence, 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'entraîne pas non plus l'admission du recours. Selon la jurisprudence, même des terrains équipés peuvent – et même doivent – être attribués à une zone de non bâtir si après pesée de tous les intérêts en présence, une telle mesure s'impose (ATF 117 Ia 434 consid. 3g p. 439, ATF 116 Ia 197 consid. 2b p. 201 et ATF 113 Ia 367 consid. 2b). aa) En l'espèce, les recourants invoquent le besoin en terrain constructible. A cet égard, le plan directeur communal précise que la capacité théorique des zones à bâtir légalisée s'élève à 1240 habitants (920 + 320). Le préavis municipal du 22 mars 2004 précise que la population de

Servion s'élevait à 1044 habitants à la fin de l'année 2003, ce qui laisse subsister une capacité disponible permettant d'accueillir environ 200 nouveaux habitants. Il est vrai que l'augmentation de la population était supérieure à 400 habitants les quinze dernières années, soit depuis 1990. Mais c'est précisément pour lutter contre les effets défavorables d'une urbanisation non contrôlée que les autorités communales ont révisé le plan général d'affectation et ainsi assurer une meilleure maîtrise du développement et une amélioration du cadre de vie pour les années à venir. Le recourant soutient toutefois que de nombreuses parcelles, encore disponibles, ne seraient pas à vendre. La jurisprudence fédérale a cependant précisé que la surface des zones à bâtir ne doit pas se déterminer seulement selon les vœux des personnes privées. Le fait de ne pas inclure dans la réserve de terrain à bâtir les terrains « stockés » par leur propriétaire aurait pour conséquence, d'une part, que le « stockage » présenterait un plus grand attrait et d'autre part, que la planification des zones échapperait à la collectivité pour dépendre des seules intentions des propriétaires. Il y a donc lieu de prendre en considération l'ensemble des données et tenir compte de la réserve des terrains constructibles même lorsque leur propriétaire n'ont pas, au moment de la délimitation de la zone, l'intention de les vouer à la construction (ATF 116 Ia 328 consid. 4c p. 333-334). bb) La mesure de planification communale est par ailleurs conforme au plan directeur communal qui tend à limiter l'urbanisation extensive en préservant la structure aérée du village (but général B2 de l'organisation de l'espace, voir aussi l'objectif O2). Ce qui implique une utilisation prioritaire des espaces situés à l'intérieur des zones à bâtir (M2.32). La parcelle n°414, par ses dimensions et sa situation, ne fait pas partie des zones largement bâties mais elle est incluse dans les espaces stratégiques qui constituent des réserves à moyen et à long terme pour les générations futures (voir mesure M 3.15 concernant les espaces stratégiques). Les objectifs de développement retenus par les autorités communales dans le plan directeur sont compatibles et conformes au plan directeur cantonal qui tendent à distinguer les espaces homogènes non construits qui doivent être réservés en priorité à l'agriculture des espaces largement urbanisés qui seront consacrés si nécessaire à l'extension des localités (objectif 1.5.h du plan directeur cantonal). La parcelle n°414 ne fait pas partie en effet des espaces largement urbanisés de la commune. Le tribunal relève aussi que la Commune de Servion, appartenant au milieu périurbain essentiellement, et proche du milieu rural, ne dispose toutefois pas de services de transports publics. Enfin, la volonté communale de mieux maîtriser le développement et de freiner l'extension de l'urbanisation est conforme dans son principe aux buts de la loi fédérale qui tendent à limiter l'étendue des territoires réservés à l'habitat (art. 3 al. 3 LAT). Le Tribunal fédéral a par ailleurs jugé que l'objectif d'une commune qui souhaite mieux maîtriser sa croissance et la freiner par la création de zone de réserve (zone intermédiaire) était admissible (ATF 114 Ia 364 consid. 4 p. 370).

E. 5

Il convient encore de déterminer si les restrictions qui résultent de la planification sont conformes à la garantie de la propriété. Des restrictions à la garantie constitutionnelle de la propriété (art. 26 al. 1 Cst) sont admissibles et compatibles avec la Constitution si elles reposent sur une base légale, sont justifiées par un intérêt public suffisant et respectent le principe de proportionnalité (art. 36 al. 1 Cst, voir aussi ATF 126 I 219 consid. 2a et 2c p. 221/222, voir encore ATF 121 I 117 consid. 3b p. 120 et 120 I a 126 consid. 5a p. 142; 119 I a 348 consid. 2a p. 353). a) En ce qui concerne la condition de la base légale, il y a lieu de distinguer la base légale formelle de la base légale matérielle. Une base légale formelle est une règle de droit adoptée par le législateur et qui est en général assujettie au référendum; la

base légale matérielle est une règle de droit adoptée par un autre organe que le législateur, en vertu d'une délégation législative. Lorsque la restriction au droit fondamental en cause repose sur une base légale matérielle, la jurisprudence fixe les conditions que doit respecter la délégation législative. Pour être valable, la délégation ne doit pas être exclue par la constitution cantonale, être prévue par une base légale formelle soumise au référendum, être limitée à un domaine déterminé et préciser les règles primaires de la réglementation à adopter. Mais la délégation de compétence en faveur du législateur communal n'a pas besoin d'être délimitée aussi strictement quant à son objet qu'une délégation en faveur de l'autorité exécutive cantonale ou communale; en pareil cas la délégation législative ne fait que préciser la répartition des compétences entre cantons et communes sans porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et au contrôle démocratique (voir ATF 122 I 305 consid. 5a p. 312; ATF 120 consid. 1a 265 consid. 2a p. 266-267; voir aussi ATF 104 Ia 340 consid. 4b = JT 1979 I 342 et ATF 102 Ia 10 consid. 3b = JT 1978 I 371). Dans le domaine de l'aménagement du territoire, il faut encore que le principe même de la restriction prévue par un plan d'affectation communal soit contenu dans la délégation législative cantonale (ATF 106 Ia 364 consid. 2 p. 366). Par ailleurs, une atteinte grave à un droit fondamental doit être réglée pour l'essentiel de manière claire et non équivoque dans une loi au sens formel (ATF 123 I 296 consid. 3 p. 303 et les arrêts cités). Une atteinte est particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force (expropriation) ou lorsque des interdictions ou des prescriptions rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol conforme à sa destination (ATF 121 I 117 consid. 3a/bb p. 120; 115 Ia 363 consid. 2a p. 365 et les arrêts cités). aa) La zone intermédiaire fait partie des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée au sens de l'art. 18 al. 2 LAT et constitue une zone de réserve. La zone de réserve n'est pas une zone d'affectation et les constructions ne peuvent y être édifiées qu'en application de l'art. 24 LAT. L'obligation générale de planifier prévue par l'art. 2 LAT ne permet pas de renvoyer sans raison valable l'attribution de terrain à une zone d'affectation. En l'absence d'un motif justifiant l'ajournement d'un classement précis, la commune doit manifester ses intentions par exemple, créer une zone de verdure, ou une zone d'habitation ou même les deux en les délimitant de façon raisonnable (ATF 115 Ia 333 consid. 6a p. 341). Il est en revanche admissible que des terrains contigus à une zone constructible et prévus pour un éventuel classement ultérieur en zone à bâtir soient classés dans un territoire sans affectation spéciale avec une fonction de réserve pour les 20 à 25 ans à venir si le développement urbain n'est pas encore clairement perceptible et que les modalités pratiques de leur classement dans une des différentes zones sont encore incertaines (ATF 121 I 245 consid. 8c/aa p. 250). bb) Lorsqu'un terrain remplit toutes les conditions d'un classement en zone à bâtir, c'est à dire non seulement lorsqu'il satisfait aux exigences de l'art. 15 LAT (largement bâti et nécessaire à la construction dans les 15 ans) mais aussi quand aucun motif comme la protection d'un site ou de terres agricoles ne s'opposent à cette affectation, il convient de l'affecter directement à la zone à bâtir. Le fait que des motifs particuliers d'urbanisme nécessitent une étude soignée pour assurer l'intégration des constructions dans le paysage ne suffit pas à justifier un classement en zone de réserve ou en zone intermédiaire ; de telles difficultés peuvent être résolues par l'adoption d'un plan d'aménagement de détail et il suffit que la commune prévoit une obligation spéciale de planifier sur le secteur en cause (ATF 123 I 175 consid. 3b p. 183 et ATF 115 Ia 333 consid. 4 et 5 p. 338 ss) ou encore, le cas échéant, adopte une zone réservée au sens des art. 27 LAT et 46 LATC. En résumé, les terrains qui font partie de la zone à bâtir ne peuvent être attribués à une zone de réserve ou intermédiaire (ATF 112 Ia 155

consid. 2c p. 158, 281 consid. 7 e p. 288 et ATF 110 Ia 51 consid. 4 p.53), de même que la zone de réserve ou intermédiaire ne peut pas remplacer l'établissement d'une zone agricole fixée de manière précise et comprenant les terrains définis à l'art. 16 LAT (ATF 110 Ib 266 consid. 4 p. 267). cc) En revanche, l'adoption d'une zone intermédiaire ou de réserve se justifie lorsqu'il s'agit de réduire l'étendue de zone à bâtir surdimensionnées (ATF 116 Ia 328 consid. 4 p. 331) ou lorsque l'adoption ou l'extension d'une zone à bâtir ne se justifie pas par rapport au niveau régional (ATF 117 Ia 430 consid. 4b p. 432) ou encore lorsque les objectifs d'aménagement retenus par la commune tendent à mieux maîtriser sa croissance et même freiner le développement de l'urbanisation (ATF 114 Ia 364 consid. 4 p. 369 370). En pareil cas, l'attribution d'une parcelle à la zone intermédiaire ou de réserve et, par conséquent son non classement en zone constructible, trouve sa base légale à l'art. 15 LAT (ATF 113 Ia 444 consid. 4a p. 448 ss). En l'espèce, la municipalité a précisément classé la parcelle n°414 comme une zone de réserve destinée à assurer, à moyen ou long terme, le développement de la commune afin de mieux maîtriser et de freiner le développement trop rapide et important que la commune a connu ces 20 dernières années. Ainsi, le classement de la parcelle n°414 en zone intermédiaire correspond à la fonction dévolue à une telle affectation, à savoir une fonction de réserve pour les années à venir alors même que les modalités du développement de cette zone ne sont pas encore clairement perceptibles, notamment en ce qui concerne les problèmes de raccordement au réseau routier cantonal, soulevés déjà lors de l'examen préalable du projet de plan d'extension partiel « Aux Planches ». Le nouveau plan général d'affectation précise à l'art. 18 du règlement la portée de la zone intermédiaire, qui n'est pas constructible tant que les besoins en construction à Servion peuvent être contenus dans les zones prévues à cet effet. En cas d'extension des zones à bâtir, certaines parcelles pourront être libérées, sur la décision du Conseil général, et affectées à de nouveaux besoins. La zone intermédiaire mise en cause par le recours vise donc le but de gestion et de maîtrise du développement de sa population et, du développement progressif et harmonieux des zones à bâtir et trouve une base légale claire aux art. 47 al. 2 ch. 9 et 48 al. 1 et 51 al. 1 LATC ainsi qu'à l'art. 1 al. 1, 15 al. 1 et 18 al. 2 LAT. b) Il faut encore déterminer si la mesure communale répond à un intérêt public prépondérant par rapport à l'intérêt des propriétaires concernés. A cet égard, les mesures destinées à la maîtrise du développement d'une commune et en particulier de ses zones à bâtir répondent à un intérêt public et constituent même l'un des buts essentiels de l'aménagement du territoire (voir art. 1 al. 1 et 2 let. b LAT). Cet intérêt public est encore confirmé par l'art. 3 al. 3 LAT précisant que les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. En l'espèce, le tribunal a constaté que la parcelle n°414 est située en bordure de forêts. Dès lors, le classement en zone intermédiaire répond au but recherché par le plan directeur communal et concrétisé par le plan d'affectation visant à constituer des réserves de terrains à moyen ou long terme dans les secteurs, en particulier « Aux Praz du Perey » et « Aux Planches », où précisément se situent les parcelles litigieuses ; de cette manière, la planification correspond aux objectifs d'aménagement du territoire développés par la municipalité et à la situation de chaque espace ainsi qu'aux besoins et vœux de la collectivité. Cette situation justifie les mesures restrictives prises par la commune afin de maîtriser son développement. Il est vrai que la parcelle en cause pourra le moment venu, faire l'objet d'un classement en zone à bâtir ; mais en l'état, il ressort du plan directeur communal que le village de Servion, atypique dans sa morphologie par rapport au village traditionnel, est à l'image de sa nature environnante, très étendu et entrecoupé de larges espaces naturels ou cultivés. Cet équilibre,

à la fois original et fragile, marque le caractère du lieu. La population, appréciant cette particularité, souhaite fortement la préserver. Le plan directeur communal a été élaboré sur l'appréciation de la situation et l'augmentation immédiate des possibilités constructives aurait pour effet d'augmenter l'aspect hétéroclite et menacerait le village de Servion de perdre totalement son aspect aéré et l'unité de ses secteurs. L'analyse du plan de zones a mis en évidence une zone « village » très étendue, des zones intermédiaires et à occuper par plan spéciaux importantes. En contrepartie, le centre ne dispose que de peu d'espace pour affirmer son véritable rôle. Il ressort du plan directeur communal qu'il existe des zones à consolider que sont les secteurs du centre et d'habitation Auberge/centre et des espaces stratégiques qui sont définis comme les espaces majeures dont l'évolution sera décisive pour l'avenir de la commune, compte tenu de leur emplacement, leur destination, leur rôle ou leur qualité et dont les parcelles litigieuses font partie. Dans le cadre du plan directeur, ces espaces font l'objet de propositions de sauvegarde ou d'aménagement à court ou long terme. La parcelle n°414 fait partie de ces espaces stratégiques et l'intérêt visant à assurer la maîtrise du développement par le classement de ce secteur en zone intermédiaire l'emporte sur l'intérêt privé des recourants à obtenir immédiatement un classement en zone à bâtir, alors qu'elle ne fait en outre pas partie des terrains nécessaires au développement de la commune dans les 15 ans à venir. c) L'importance majeure de l'intérêt public en cause ne suffit pas encore à justifier toutes les restrictions qui résultent de la planification communale. Conformément au principe de la proportionnalité, les mesures doivent non seulement être justifiées par un intérêt public prépondérant, mais encore se limiter à ce qui est nécessaire pour la protection de celui-ci (ATF 117 Ia 318, consid. 4b, et les références citées). L'adaptation d'une mesure à son but (Tauglichkeit) est un aspect de ce principe (ATF 112 Ia 70 consid. 5c). En matière de planification, le principe de proportionnalité a une portée particulière précisée par l'art. 4 LATC; selon cette disposition, lorsque plusieurs mesures permettent d'atteindre l'objectif recherché, l'autorité doit alors appliquer celle qui lèse le moins les intéressés (art. 4 LATC). En l'espèce, il n'existe pas d'autres mesures de planification permettant d'atteindre les objectifs de développement du centre qui représente le village traditionnel d'une part, et d'autre part, de conservation de larges espaces naturels ou cultivés recherchés par les zones intermédiaires compte tenu de la maîtrise de son territoire souhaitée par la municipalité et des vœux de la population de préserver un équilibre entre espace bâti et non bâti. d) Selon l'art. 21 al. 2 LAT, les plans peuvent et doivent faire l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées. D'une part, la planification doit être, au besoin, mise en accord avec la situation concrète ; d'autre part, un plan de zones ne peut atteindre son but que s'il a une certaine stabilité. Il ne peut et ne doit être modifié que pour des motifs importants ; plus il est récent, plus on doit pouvoir compter sur sa stabilité. Ainsi la pesée des intérêts publics et privés qui doit précéder l'adoption de mesures de planification n'est complète que si l'exigence de la stabilité du plan est suffisamment prise en considération (ATF 113 Ia 444 = JdT 1989 consid. 5 p. 435, voir aussi ATF 119 Ia 480 consid. 5c, ATF 114 Ia 32 consid. 6 p. 33 et les arrêts ATF 109 Ia consid. 3 et 102 Ia 333 consid. 1 et 3d). Par ailleurs, la garantie de la propriété ne confère pas directement un droit au maintien du régime applicable en vertu d'un plan d'affectation (ATF 118 Ia 510 consid. 4b). Mais un propriétaire foncier peut, en se prévalant de la garantie de la propriété, demander le réexamen et l'adaptation d'un plan d'affectation en vue d'obtenir la révision du régime applicable à son propre bien-fonds, et aussi pour faire modifier et adapter la réglementation applicable aux fonds voisins (ATF 123 Ia 227 consid. 2c p. 233). En l'espèce, le plan des zones de 1984 a été

approuvé après l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire le 1^{er} janvier 1980 et il a permis une importante réduction des zones à bâtir du premier plan de 1960, qui a notamment entraîné le classement de la parcelle n°414 en zone à occuper par plan spécial. Le projet de plan mis à l'enquête publique prévoyait bien une zone intermédiaire, mais la zone à occuper par plan spécial a finalement été adoptée par le Conseil communal puis approuvée par le Conseil d'Etat. A l'époque, la zone à occuper par plan spécial a pu être considérée, dans la pratique et par les autorités, comme une zone à bâtir soumise à une obligation spéciale de planifier. Mais ni l'ancienne loi sur les constructions et l'aménagement du territoire du 5 février 1941 (LCAT), ni l'actuelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 ne comportent de base légale permettant l'adoption de planification obligatoire. De fait, l'ancienne réglementation communale applicable à la zone à occuper par plan spécial déploie les mêmes effets juridiques que la zone intermédiaire. Si l'art. 55 bis du règlement communal de 1984 précise bien que la zone est destinée à l'extension de l'agglomération, elle reste soumise à l'adoption d'un plan de quartier ou d'un plan d'extension partiel pour la définition des possibilités de construire et elle est grevée par le même régime transitoire que celui de la zone intermédiaire qui rend le terrain inconstructible jusqu'à la légalisation des plans spéciaux (art. 55 bis al. 2 et art. 47 bis du règlement de 1984). Le classement éventuel de la parcelle n°414 en zone à bâtir restait bien soumis à l'adoption d'un plan de quartier ou d'un plan partiel d'affectation qui devait respecter l'un comme l'autre les objectifs d'aménagement de la commune et les principes applicables à l'extension des zones à bâtir (art. 66 al. 1 LATC pour les plans de quartier et l'art. 48 al. 2 LATC pour les plans partiel d'affectation), c'est-à-dire que le transfert de la parcelle en zone à bâtir restait soumis au respect des conditions essentielles fixées par l'art. 15 LAT. La mesure de planification prévue par le plan de 1984 était ainsi, dans ses effets juridiques, comparable à la zone intermédiaire qui fait l'objet du recours. Dès lors que la parcelle n°414 des recourants ne remplit pas les conditions requises par l'art. 15 LAT pour un classement en zone à bâtir (ci-dessus consid. 4c), le tribunal constate que l'ancien plan de zones déjà était conforme aux exigences de la loi fédérale; si les circonstances se sont modifiées depuis l'approbation du plan de 1984 par une urbanisation et une croissance démographique non maîtrisée, cette nouvelle situation justifie les mesures prises pour mieux maîtriser le développement de l'urbanisation par le maintien de la parcelle n°414 en zone de réserve et s'oppose à une affectation immédiate en zone à bâtir. Le tribunal relève encore que la zone à occuper par plan de quartier ne peut être assimilée à une zone à bâtir; il n'est en effet pas compatible avec le droit fédéral de concevoir des zones à bâtir de manière telle qu'une partie d'entre elles ne pourra être utilisée pour la construction qu'après une nouvelle procédure de classement en zone à bâtir définitive. Selon la jurisprudence fédérale, une zone à bâtir doit être prête à être utilisée dans son ensemble et la réalisation de construction ne doit pas être entravée par des obstacles comparables à un nouveau classement (ATF 112 Ia 155 consid. 2c p. 258-259). Or, l'établissement d'un plan de quartier ou d'un plan partiel d'affectation est soumise à la décision d'adoption du conseil général ou communal (art. 58 et 67 al. 3 LATC), soumise au contrôle démocratique par la voie du référendum facultatif (art. 107 et ss de la loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989). Il est vrai que la loi a été modifiée en 1998 pour introduire la possibilité d'adopter des plans de quartier de compétence municipale, mais les conditions requises pour de tels plans de quartier à l'art. 72b LATC n'étaient manifestement pas remplies; de plus, la procédure prévue aux art. 72a à 72d LATC ne prévoit pas l'approbation de l'autorité cantonale exigée par l'art. 26 LAT et

pourrait violer dans cette mesure le droit fédéral.

E. 6

a) Les recourants se plaignent aussi d'une inégalité de traitement. Ils relèvent que la nouvelle planification communale prévoit une extension de la zone à bâtir sur les parcelles n°356, 406 et 564 au lieu dit « Praz du Perey » qui étaient classées en zone intermédiaire par le plan de 1984 ; ils ont fait état également d'une extension de la zone à bâtir au lieu dit « Clos aux Favez » (parcelle n°43). b) Le principe de l'égalité de traitement commande de manière générale à l'autorité de traiter de façon semblable deux situations semblables et de façon différente, deux situations différentes. Le Tribunal fédéral a cependant nuancé l'application de ce principe en matière d'aménagement du territoire. Un propriétaire foncier ne peut pas déduire du droit à l'égalité, prévu par l'art. 8 Cst, un droit à être traité, lors de l'établissement d'un plan des zones, de la même façon que tous les autres propriétaires touchés par des mesures d'aménagement du territoire. Selon la jurisprudence, « il est dans la nature même de l'aménagement local que des zones soient constituées et délimitées avec un certain schématisme et que des terrains de même situation et de même nature puissent être traités différemment quant à leur attribution à une zone et à leur possibilité d'utilisation ». Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire justifiée par des considérations d'urbanisme objectives et bien étudiées ; tel n'est pas le cas si la mesure contredit une planification raisonnable ou est fondée sur des motifs étrangers aux buts poursuivis » (ATF 114 Ia 254 consid. 4a p. 257 ; 111 Ia 93 consid. 3 p. 100 ; 107 Ib 339 consid. 4a ; 103 Ia 258). Le Tribunal fédéral a encore précisé que l'on ne saurait déduire du principe de l'égalité de traitement le droit à une planification contraire aux exigences fédérales. Ce principe ne peut déployer ses effets que dans le cadre d'une planification conforme au droit fédéral et c'est avant tout dans les cas vraiment douteux qu'on peut aussi prendre en considération ce principe, car lorsque les conditions de l'art. 15 LAT sont manifestement remplies, le droit d'obtenir un classement en zone à bâtir existe déjà en vertu de cette disposition (ATF 113 Ia 444 consid. 6 p. 456). c) En l'espèce, l'extension de la zone à bâtir dans le secteur « Praz du Perey » concerne essentiellement des terrains déjà construits (parcelle n°406 et 554) ainsi qu'une fraction de la parcelle n°356, enserrée entre deux biens-fonds déjà bâtis et qui présente déjà une situation qui n'est pas comparable avec la parcelle n°414 des recourants. Quant à l'extension de la zone de villa sur la parcelle n°43 au « Clos des Favez », sa surface est nettement moins importante que celle de la parcelle n°414 et elle est compatible avec les objectifs recherchés par le plan directeur communal. Au demeurant, les conditions de l'art. 15 LAT pour le classement de la parcelle n°414 en zone à bâtir ne sont manifestement pas remplies et il ne s'agit nullement d'un cas limite visé par la jurisprudence fédérale ; ainsi, le principe de l'égalité de traitement ne permet de toute manière pas d'exiger une affectation en zone à bâtir (ATF précité 113 Ia 444 = JdT 1989 consid. 6 p. 435).

E. 7

a) En résumé, les objectifs de la Commune de mieux maîtriser, voire de freiner son développement, s'inscrivent dans les buts et principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1 al. 1 et art. 3 al. 3 LAT) et les restrictions qui en résultent pour les recourants sont compatibles avec la garantie de la propriété. Il n'a en effet pas été démontré que les parcelles en cause soient nécessaires à la construction dans les 15 années à venir. Au demeurant, les options de planification prises par la Commune de Servion n'excluent pas tout développement, mais elles doivent conduire l'autorité de planification à diriger et

limiter l'extension des zones à bâtir de manière adaptée aux infrastructures en place et aux caractéristiques locales. La mesure est ainsi conforme aussi au plan directeur cantonal et correspond aux fonctions et au rôle de la localité de Servion et le niveau de qualité de sa desserte en transport public et répond aussi dans cette mesure aux impératifs du développement durable (art. 73 Cst.). Le classement de la parcelle n°414 en zone intermédiaire résulte ainsi d'une pesée consciencieuse de l'ensemble des intérêts à prendre en considération et la mesure permet à la commune de mieux diriger et limiter l'extension des zones à bâtir de manière adaptée aux fonctions de la localité dans le territoire cantonal, à ses infrastructures, aux possibilités limitées de l'offre en transport public et aux caractéristiques locales. En revanche, la partie de la parcelle n°400 qui n'est pas soumise au régime forestier doit aussi être intégrée dans la zone intermédiaire. La création d'une zone agricole sur cette bande de terrain n'est en effet pas conforme à l'art. 16 LAT. b) Le tribunal constate encore que le maintien des parcelles n°360 et 501 en zone artisanale ne semble pas tenir compte de la situation effective. La parcelle n°501, déjà occupée par une habitation individuelle, se trouve dans un autre compartiment du territoire que les terrains industriels situés plus en aval (parcelle n°361 et 362), le long de la route cantonale. La parcelle n°501, tout comme la partie supérieure de la parcelle voisine n°360, sont plutôt en relation spatiale avec la zone de villas au lieu dit « La Crausaz », située sur l'autre versant du cours de Flon. Il se pose alors la question de savoir si ces bien fonds devraient être classés en zone de villas également. Mais cette question ne fait pas l'objet du recours et seul le département, dans le cadre de la procédure d'approbation définitive, pourrait envisager une modification de la zone, qui ne semble pas, au demeurant, toucher les intérêts de tiers (art 58 al. 4 LATC par analogie).

E. 8

Les recourants ont aussi critiqué à l'audience l'instauration de coefficients d'utilisation et d'occupation du sol, applicables cumulativement aux constructions. La réglementation communale poserait ainsi aux art. 31 et 32 des contraintes excessives et les contraintes posées à l'art. 34 pour les logements seraient excessives. a) Les coefficients d'occupation et d'utilisation du sol visent des objectifs différents. La loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (ci-après : LATC) ne définit pas la notion de coefficient d'occupation du sol qui est simplement mentionnée à l'art. 48 al. 3 LATC. Il ressort de l'art. 47 al. 1 LATC que le législateur cantonal a délégué aux communes la compétence de fixer de manière précise dans leurs plans et règlements d'affectation les prescriptions relatives à la mesure de l'utilisation du sol, par quoi il faut entendre également la définition du coefficient d'occupation du sol (arrêt AC 1999/0213 du 27 avril 2001). Le coefficient d'occupation du sol (COS), ou indice d'occupation du sol (IOS) indique la proportion de la surface occupée par les bâtiments sur un terrain donné. Il a pour fonction d'assurer une limitation de l'emprise des constructions sur les parcelles en maintenant des espaces de verdure non construits autour de chaque bâtiment; il permet donc d'assurer à la fois des conditions d'aération et d'ensoleillement des bâtiments en limitant la densité de la surface construite au sol dans une zone déterminée et en maintenant une proportion de surface verte (voir notamment Jean-Luc Marti, Distance, coefficient et volumétrie des constructions en droit vaudois, p. 151-152). La définition du coefficient ou de l'indice d'occupation influence la structure, la trame et la forme urbaine d'un quartier donné et il permet aussi de définir ou de maintenir les caractéristiques du tissu bâti (AC 2004/0100 du 27 décembre 2004). La jurisprudence a encore précisé que le coefficient ou indice d'occupation du sol a également pour fonction de permettre l'aménagement des

prolongements extérieurs des logements et l'aménagement d'espaces communs tels que les places de jeux; et il garantit à cette fin des dégagements suffisants par rapport à l'importance de la construction et de son emprise au sol (arrêt AC 2005/0069 du 31 octobre 2005, AC 2004/0199 du 19 juillet 2005, voir aussi ATF non publié rendu le 10 décembre 1986 en la cause F contre M). b) Le coefficient d'utilisation du sol (CUS) ou indice d'utilisation du sol (IUS) est le rapport entre la surface brute de plancher utile et la surface de la parcelle. Il a pour fonction essentielle de déterminer la densité constructible des zones. Il fixe la surface de plancher habitable admissible en fonction de la surface de la parcelle. En fixant le coefficient d'utilisation du sol, l'autorité de planification fixe de manière déterminante la densité admissible de la zone et ses caractéristiques essentielles. C'est ainsi qu'un coefficient d'utilisation du sol d'une zone de villa ne devrait pas dépasser 0.3 alors que pour des bâtiments d'habitation collective, un coefficient du sol de 0,45 à 0,65 serait pleinement justifié (Jean-Luc Marti , op. cit. p. 164). Ainsi la réglementation concernant les coefficients d'utilisation et d'occupation du sol sont complémentaires en poursuivant des objectifs distincts. La réglementation du coefficient d'occupation du sol est en quelque sorte une norme de qualité du milieu bâti en déterminant indirectement la proportion de surface de verdure qui doit être maintenue sur une parcelle construite et le coefficient d'utilisation du sol fixe la densité, soit la surface de plancher admissible en fonction de la surface de la parcelle. c) En l'espèce, les coefficients d'occupation du sol fixés par l'art. 31 du règlement communal paraissent adaptés à chacune des zones concernées en tenant compte des caractéristiques de ces zones ; il en va de même pour les coefficient d'utilisation du sol fixés à l'art. 32 du règlement communal et qui tiennent compte aussi dans la zone de village A et B de l'objectif communal visant à maîtriser et freiner la croissance de la commune. Enfin l'art. 34 du règlement communal fixe une règle complémentaire à celle du coefficient d'utilisation du sol pour l'habitation en mentionnant pour chaque bâtiment une surface moyenne des logements de 80 m² à laquelle s'ajoute une surface moyenne en dépendance de 10 m². Cette règle n'est toutefois pas absolue et réserve les besoins spécifiques du propriétaire ; elle n'apporte pas, en outre, des restrictions graves au droit de propriété en permettant seulement d'assurer un niveau de qualité et de confort des logements, qui est profitable à la fois au propriétaire et au locataire des logements concernés. La réglementation communale peut ainsi se fonder sur l'art. 47 al. 2 ch. 1 LATC, qui permet aux communes de fixer par voire réglementaire les conditions de construction des bâtiments et notamment la destination des niveaux ; dès lors que l'on n'est pas en présence d'une restriction grave au droit de propriété, la base légale est suffisante. La règle communale répond en outre à un intérêt public important visant à assurer un habitat de qualité (voir art. 1 al. 2 let. b LAT et art. 3 al. 3 LAT). Ainsi, à supposer que les griefs des recourants concernant les coefficients d'utilisation et d'occupation du sol soient recevables, ils devraient de toute manière être rejetés.

E. 9

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours n'est que très partiellement admis. La décision communale ainsi que la décision d'approbation préalable sont réformées en ce sens que la partie de la parcelle n°400, qui n'est pas soumise au régime forestier, doit être classée en zone intermédiaire. Pour le surplus, le recours est rejeté et la décision communale maintenue. Dès lors que les recourants n'obtiennent pas gain de cause sur le grief essentiel concernant l'affectation de la parcelle n°414, il y a lieu de mettre à leur charge un émolument de justice de 1500 fr. La commune, qui a consulté un homme de loi et qui obtient gain de cause pour l'essentiel, a droit aux dépens qu'elle a requis, arrêtés à 1500 fr.

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