

VD_OMNI AC.2005.0114 vom 30. Mai 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-05-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2005.0114

FR: VD_OMNI AC.2005.0114 du 30 mai 2006

IT: VD_OMNI AC.2005.0114 del 30 maggio 2006

Regeste

BARGHOUTH /Conseil communal de Lavigny, Département des institutions et des relations extérieures, Service de l'environnement et de l'énergie, Service des routes, Service Immeubles, Patrimoine et Logistique | Dans les procédures de recours contre des plans d'affectation communaux, le Tribunal administratif jouit d'un pouvoir d'examen s'étendant à l'opportunité (nouvel art. 60 LATC).

Erwägungen

E. 1

Le pouvoir d'examen du Tribunal administratif s'étend, selon l'art. 36 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), à la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (litt. a), à la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents (litt. b) ainsi qu'à l'opportunité, pour autant que la loi spéciale le prévoit (litt. c). En l'espèce, on se trouve dans cette dernière hypothèse. Il résulte en effet du nouvel article 60 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC) que le Tribunal administratif jouit d'un libre pouvoir d'examen dans les procédures de recours contre les plans d'affectation communaux, c'est-à-dire qu'il dispose d'un pouvoir d'examen s'étendant à l'opportunité. Dans le contrôle de l'opportunité, l'autorité de recours peut intervenir non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par la commune est dépourvue de tout fondement objectif et se révèle insoutenable, mais aussi lorsque la décision communale paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale ou ne correspond pas aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire, ou encore n'en tient pas suffisamment compte (TA arrêt AC 2001.0220 du 17 juin 2004; ATF 112 Ia 271 consid. 2c; 110 Ia 52-53 consid. 3; 98 Ia 435 consid. 4a). Toutefois, en matière de planification, le pouvoir d'examen en opportunité ne signifie pas que l'autorité de recours puisse se transformer en autorité d'aménagement (ATF 109 Ib 544, JDT 1985 I 540). Dans le cadre du contrôle en légalité du plan, l'autorité de recours doit examiner les différents points faisant l'objet du rapport que l'autorité de planification doit adresser à l'autorité d'approbation du plan en vertu de l'art. 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT). Il s'agit notamment de la conformité du plan d'affectation au plan directeur cantonal (art. 26 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire - LAT -), aux conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), ainsi qu'aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT). Le contrôle porte aussi sur le respect des exigences découlant d'autres dispositions du droit fédéral et cantonal de la protection de l'environnement au sens large; celles-ci comprennent les dispositions concernant la protection du patrimoine naturel et culturel, notamment celles sur la protection de la nature, du paysage, des forêts et des monuments historiques (voir art. 47 al. 1 in fine OAT).

L'autorité d'approbation du plan doit encore s'assurer que les principes de planification posés aux art. 2 et 3 OAT sont respectés et que la mesure s'intègre au programme d'équipement (art. 31 OAT) (TA arrêt AC 2001.0220 précité). L'approbation des plans d'affectation implique ainsi une pesée générale de tous les intérêts publics ou privés déterminants (art. 2 et 3 OAT) .

E. 2

Dans un premier moyen, les recourants soutiennent que les décisions attaquées violent les articles 1 al. 1^{er}, 3 al. 2 lettre a et 15 de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT), dans la mesure où la densification prévue par le PPA permettrait une augmentation excessive de la population de la commune, d'autant plus que la zone à bâtir existante serait déjà surdimensionnée selon eux. a) aa) L'art. 75 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.) prévoit que la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. Ces objectifs généraux s'imposent aussi bien à la Confédération qu'aux cantons, ainsi qu'à toutes les autorités chargées de l'aménagement (Jean-François Aubert et Pascal Mahon, *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, Schulthess 2003, ad art. 75 n° 6, p. 602). L'utilisation judicieuse du sol exprime l'idée que le sol doit être destiné à une utilisation à laquelle il se prête; en d'autres termes, que son affectation doit être définie en tenant compte, de manière appropriée, de sa vocation et des différentes fonctions qu'il remplit - en tant que base de l'habitat, des activités économiques, du repos et des loisirs, etc. - et que son utilisation doit correspondre à cette affectation. L'occupation rationnelle du territoire se réfère à l'une des formes d'utilisation du sol, la construction. Afin d'éviter la dispersion des constructions et le gaspillage du sol et des ressources qui en résulte, la construction doit être cantonnée à un territoire raisonnablement délimité - les zones à bâtir - doté des infrastructures adéquates et prenant convenablement en considération les différents types d'utilisation à satisfaire (habitation, industrie, services). Aux objectifs relatifs à une utilisation judicieuse du sol et à une occupation rationnelle du territoire, qui se trouvaient déjà à l'ancien art. 22 quater Cst., le Conseil fédéral a ajouté dans la nouvelle Constitution fédérale l'utilisation mesurée du sol. Le sol est une denrée rare, qui constitue en même temps l'une des bases de la vie. Il convient donc d'en faire un usage économe et d'éviter de le gaspiller. Ce principe concrétise, en matière d'aménagement du territoire, l'exigence du développement durable (Aubert/Mahon, *op. cit.*, ad art. 75 n° 6, p. 602s). Le principe du développement durable est désormais inscrit à l'art. 73 Cst: "La Confédération et les cantons oeuvrent à l'établissement d'un équilibre entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain". Un développement est durable 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 du Conseil fédéral sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse du 22 mai 1996, FF 1996 III p. 526 et ss, spécialement p. 563; cf aussi Aubert/Mahon, *op. cit.* ad art. 73 n° 4, p. 584; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, p. 21 no. 38). Aux trois buts figurant explicitement à l'art 75 Cst., s'ajoute implicitement celui consistant à séparer les zones constructibles et non constructibles (Cf. Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, *op. cit.* p. 21 no. 38.) bb) La loi fédérale sur l'aménagement du territoire, qui concrétise l'art. 75 Cst., fixe les buts et les principes de l'aménagement du territoire. Elle fait l'obligation aux cantons d'établir des plans directeurs, soumis à

l'approbation du Conseil fédéral, ainsi que des plans d'affectation, lesquels ont en premier lieu pour objet de déterminer les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 LAT). Pour ce qui est des buts de l'aménagement du territoire, l'art. 1^{er} LAT prévoit que la Confédération, les cantons et les communes doivent veiller à assurer une utilisation mesurée du sol. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie (al. 1^{er}). Ils soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris aux fins, notamment, de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage (al. 2 lettre a) et de créer et maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques (al. 2 lettre b). Les principes dont les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent tenir compte sont énoncés à l'art. 3 LAT. Il s'agit en particulier de préserver le paysage, notamment de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble, ainsi que les installations, s'intègrent dans le paysage (art. 3 al. 2 lettre b LAT). Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la populations et leur étendue limitée. Il s'agit notamment, selon ce principe, de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail, et de les doter d'un réseau de transports suffisant (art. 3 al. 3 lettre a LAT). En application de l'art. 6 LAT, les cantons doivent établir des plans directeurs. Dans ce cadre, ils doivent notamment définir l'état et le développement souhaités de l'urbanisation en tenant compte des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, des plans directeurs des cantons voisins, ainsi que des programmes de développement régional et des plans d'aménagement régional (art. 6 al. 2 et 3 LAT). Ils doivent veiller 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 lettre d OAT; voir aussi ATF 116 Ib 268 consid. 4c). Dans son rapport sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse du 22 mai 1996 (FF 1996 III p. 526 et ss), le Conseil fédéral a défini, à cette fin notamment, les stratégies d'organisation du territoire en Suisse. Celles-ci 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" (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 noeuds ferroviaires qui se prêtent le mieux à une densification de l'habitat ou à la localisation de pôles de développement (rapport sur les Grandes lignes in FF 1996 III p. 566 à 569). cc) Selon le plan général d'urbanisation (carte 1.1.1) du Plan directeur cantonal approuvé par le Grand Conseil le 20

mai 1987 (PDcn), le territoire de la Commune de Lavigny se trouve situé en milieu rural, à la limite du milieu périurbain qui s'étend entre Morges et Rolle. En ce qui concerne le milieu rural, le PDcn fixe notamment comme objectif de favoriser le regroupement dans les centres des activités et de l'habitat qui ne sont pas en rapport direct avec la culture du sol (objectif 1.5.1). Dans son volet "constat", le plan général d'urbanisation présente un réseau de centres urbains et indique notamment la ville d'Aubonne (qui jouxte la commune de Lavigny) comme centre urbain de niveau local. Le PDcn prévoit 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 PDcn). Selon le volet "état souhaité" de la carte précitée, cette ville figure parmi les centres locaux appelés à être élevés au niveau de centre régional. Pour ce qui est du milieu périurbain, le PDcn prévoit de 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'équipements et de transports collectifs (objectif 1.5.i). dd) Dans le cadre de la procédure de révision du Plan directeur cantonal, le Grand Conseil a adopté, par Décret du 11 juin 2002, entré en vigueur le 23 août 2002, un document intitulé "Lignes directrices du Plan directeur cantonal (ci-après "les lignes directrices"). Ce document se définit comme un document de politique général, qui esquisse l'organisation territoriale du canton de Vaud (avant propos p. 3) en présentant les enjeux, le principe du développement territorial durable, cinq objectifs et dix-huit orientations. Les objectifs synthétisent les choix dégagés lors de la démarche de concertation et de réflexion, chacun portant sur un grand thème d'aménagement. Les orientations présentent en détail les problématiques en jeu ainsi que les propositions de solution émises par le canton de Vaud. Enfin, un "projet d'organisation du territoire cantonal" concrétise les conséquences du principe du développement territorial durable, des objectifs et des orientations (lignes directrices p. 13). Le territoire urbanisé, qui comprend notamment les villages, est concerné par l'objectif no 2 "améliorer le cadre de vie urbain et optimiser l'utilisation du sol". Il s'agit notamment de veiller à une utilisation rationnelle et économe des terrains légalisés et de privilégier le renouvellement urbain de qualité, facile à desservir par les transports publics, plutôt que l'étalement urbain (lignes directrices p. 17). Pour ce qui est du territoire rural, l'orientation no 9 prévoit d'organiser la cohabitation des différentes fonctions du territoire rural (agriculture, environnement, habitat, tourisme, loisirs, etc.), notamment dans les régions soumises à de fortes pressions. Cette orientation tend notamment à contenir la pression résidentielle due à l'étalement urbain et à l'occupation diffuse du territoire (lignes directrices p. 29). Le "projet d'organisation du territoire cantonal", qui représente la transcription spatiale des principes du développement durable, des 5 objectifs et des 18 orientations est le suivant: "Organiser le développement territorial du canton en réseaux de centres cantonaux et régionaux reliés entre eux de manière performante, complémentaire et intégrés au réseau des villes suisses et européennes". Les lignes directrices précisent à cet égard que la répartition du développement sur plusieurs centres devrait permettre de limiter l'étalement urbain et de développer des synergies entre équipements existants ou futurs de manière à réaliser de substantielles économies de sol, de ressources et de moyens (lignes directrices p. 37). ee) Suite à l'adoption des lignes directrices par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat a adopté le 27 octobre 2004 un document intitulé " Avant-projet sommaire du Plan directeur cantonal" (ci après "APS"). Dans ce document "la vision du développement souhaitable du canton est traduite en un projet d'organisation spatiale du territoire (à différentes échelles) et en politiques sectorielles regroupées en trois grandes catégories" (APS p. 3). Pour ce qui est

du développement de la construction, le Conseil d'Etat y préconise un scénario dit "optimal" qui prévoit un développement prioritairement localisé dans les lieux accessibles en transports publics avec trois nouveaux habitants sur quatre dans ces lieux bien desservis par les transports publics (APS p. 27). b) aa) Pour ce qui est du secteur litigieux, on constate que celui-ci se situe au cœur du territoire bâti de la commune de Lavigny et qu'il était colloqué en zone village par le plan des zones de 1979. Le projet tend par conséquent à la densification de zones à bâtir existantes et non pas à l'affectation de nouvelles surfaces à la zone à bâtir. En cela, il permet d'éviter l'étalement et la dispersion des constructions et concrétise par conséquent l'objectif tendant à une utilisation mesurée du sol au sens des art. 75 Cst. et 1al. 1 LAT. Il permet également de mettre en œuvre l'objectif figurant dans le plan directeur communal de 2002 consistant à privilégier une utilisation respectueuse du sol, ceci en favorisant la densification des zones existantes. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, on ne se trouve ainsi pas en présence d'un projet contribuant à l'étalement urbain ou à l'occupation diffuse du territoire, ce qui serait susceptible de poser problème au regard des lignes directrices du plan directeur cantonal adoptée par le Grand Conseil (dont la portée juridique doit au demeurant être relativisée dès lors qu'il s'agit avant tout d'orientations politiques). bb) La portée d'une modification d'un plan doit dans tous les cas être appréciée au regard des principes fixés par l'art. 15 LAT qui régit l'extension des zones à bâtir (ATF 1A.56/1999 et 1P.166/1999 et références). Selon cette disposition, les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (lettre a), ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (lettre b). L'art. 15 LAT définit donc trois critères pour délimiter les zones à bâtir: l'aptitude à la construction, la densité des constructions et le besoin en construction dans les quinze ans à venir auquel est associé l'exigence de l'équipement. Au premier critère s'ajoute les deux autres: aptitude et densité ou aptitude et besoin (cf Alexandre Flückiger, Commentaire LAT, no 19 ss ad. art. 15). L'application de ces critères ne s'effectue pas parcelle par parcelle, mais en fonction de la cohérence de l'ensemble d'un périmètre qui doit à son tour s'intégrer dans l'entier de l'aménagement local, voir régional (Flückiger, Commentaire LAT, no 24 ad art. 15). En vertu du principe du regroupement, les terrains propres à la construction peuvent faire partie de la zone à bâtir s'ils sont "largement bâtis" (art. 15 let. a et 36 al. 3 LAT; ATF 116 Ia 335 consid. 4; TA, arrêt AC.1996.0154 du 9 février 1999, consid. 4a). Par terrains largement bâtis, il faut entendre des espaces où se sont développées de manière organique des constructions qui, à raison de leur destination, trouvent normalement place dans une zone à bâtir: habitations, industrie, artisanat, commerce, installations publiques et privées assurant une fonction sociale, etc. (Flückiger, Commentaire LAT, no. 59 ad art. 15). Cette notion doit être interprétée de manière restrictive. La présence de quelques bâtiments agricoles n'est pas déterminante, il doit s'agir d'un ensemble formant un noyau, un centre (ATF 116 Ia 335 consid. 4a p. 337 = JT 1992 I 451). L'existence d'un ensemble construit compact, d'une structure traditionnelle du milieu bâti et d'une liaison avec les autres zones à bâtir et les infrastructures publiques sont des éléments permettant de déterminer s'il s'agit de terrains largement bâtis (Flückiger, Commentaire LAT, no. 60 ad art. 15). La notion ne dépend pas seulement du nombre de constructions existantes; l'ensemble doit posséder une qualité de milieu bâti suffisante ou doit, selon les cas, pouvoir être rattaché à une structure urbanistique (ATF 117 Ia 437 consid. 3e; TA arrêt AC.1996.0154 précité consid. 4a; Flückiger, Commentaire LAT, no 62 ad art. 15). Les terrains largement bâtis comprennent aussi les brèches dans la continuité du tissu bâti (Baulücken), c'est-à-dire des surfaces

non-bâties d'importance, adjacentes aux constructions, en règle générale déjà équipées comprises dans un milieu bâti, contribuant à la qualité de ce milieu et empreintes dans les constructions existantes (ATF 121 II 424 consid. 5a; 119 Ib 136 consid. 4b). La notion de terrain déjà largement bâti doit être appréhendée dans l'appartenance à un territoire; autrement dit, elle dépasse le niveau de la parcelle. La situation d'un fonds donné doit en conséquence être analysé dans son ensemble et dans ses rapports avec celle des terrains voisins (TA, arrêts AC.2001.0031 du 27 septembre 2001 et AC.1998.0150 du 26 août 1999). En l'espèce, le périmètre du PPA est bordé au nord, au-delà de la RC 30, par la zone du village B, ainsi que par la zone de construction d'utilité publique, dans laquelle se trouve notamment des bâtiments et infrastructures scolaires, tandis que le tissu bâti du village ancien longe sa limite sud. Le périmètre se trouve ainsi au centre de la zone à bâtir. A l'intérieur de ce périmètre, on constate que les parcelles 58 et 118 comportent déjà au moins quatre constructions affectées à l'habitation. Les aires non construites du périmètre litigieux constituent ainsi des brèches dans le tissu bâti. Compte tenu de tous ces éléments, on constate que le périmètre du PPA correspond à la notion de terrain déjà largement bâti au sens de l'art. 15 lettre a LAT. Il en résulte que le projet mis à l'enquête respecte les exigences de l'art. 15 LAT concernant l'extension des zones à bâtir, sans qu'il soit nécessaire d'examiner s'il répond aussi au critère du besoin dans les quinze ans à venir, au sens de l'art. 15 lettre b LAT. Au demeurant, on relèvera que le projet respecte également *prima facie* les exigences posées par le Tribunal fédéral au regard de cette disposition en présence d'une augmentation des possibilités d'utilisation du sol dans une zone déjà constructible. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une augmentation des possibilités d'utilisation du sol dans une zone déjà constructible ne peut être admise que si les besoins en terrains constructibles pour les quinze années suivant l'adoption du plan ont été mal estimés ou sous-évalués (ATF 1A. 56/1999 et 1P.166/1999 du 31 mars 2000). Cette jurisprudence concernait toutefois la modification d'un plan qui n'était en vigueur que depuis quelques années. En l'occurrence, la situation est différente dès lors que le plan des zones de la Commune de Lavigny date de 1979, ce qui justifie qu'une nouvelle réflexion soit menée au sujet des besoins futurs, ce d'autant plus que la commune a adopté récemment un nouveau plan directeur communal. On relève à cet égard que le projet, avec un potentiel de 130 habitants supplémentaires, n'apparaît pas excessif par rapport aux perspectives de développement de la commune dans les quinze années à venir, ceci même si l'on tient compte du potentiel existant. Comme on le verra ci-dessous, il convient notamment de tenir compte des besoins supplémentaires en logements liés aux emplois existants dans la commune et à ceux qui ont été créés dans les communes voisines. Le projet se distingue notamment à cet égard de la planification qui a fait l'objet de l'arrêt du Tribunal fédéral cité par les recourants (ATF 116 Ia 221): en se fondant sur un principe figurant dans le plan directeur cantonal de canton de Soleure ("facteur 2"), cette planification impliquait la légalisation de nouvelles zones à bâtir permettant de doubler la population, ceci sans tenir compte de l'accroissement constaté durant les dernières années et du développement prévisible de la population dans les quinze ans à venir (art. 15 al. 1 let. b LAT). cc) Il reste à examiner si, en soit, l'augmentation de la population permise par le plan litigieux, ajoutée au potentiel existant, est trop importante. On note à cet égard que les critères énoncés à l'art. 15 LAT ne sont pas décisifs à eux seuls; il importe en effet de prendre en compte tous les principes du droit fédéral et cantonal concernant l'aménagement du territoire, ainsi que tous les intérêts publics ou privés déterminants dans le cadre d'une pesée globale des intérêts (art. 2 et 3 OAT). Quand bien même les parties divergent quelque peu sur la manière de

calculer le potentiel lié à la densification permise par le PPA litigieux, on peut retenir que ce dernier correspond à environ 130 à 140 habitants. A cela s'ajoute un potentiel de développement existant d'environ 330 habitants, ce qui permettrait au total une augmentation de la population d'environ 65 % (compte tenu d'une population actuelle de 740 habitants). Pour mettre en cause l'importance de ce développement, les recourants se réfèrent essentiellement à l'Avant projet sommaire du Plan directeur cantonal adopté par le Conseil d'Etat le 27 octobre 2004 en relevant que celui-ci consacre le principe selon lequel trois habitants sur quatre devront s'établir à l'avenir en milieu urbain, soit accessibles aux transports publics. Se fondant sur le fait que Lavigny est mal desservi par les transports publics, ils soutiennent qu'un développement aussi important ne saurait entrer en considération. Dès lors qu'il ne s'agit que d'un avant projet mis en circulation par le Conseil d'Etat, l'APS n'a pas de portée juridique et ne saurait se substituer au PDcn actuellement en vigueur adopté par le Grand Conseil en 1987. Comme le SAT l'a relevé dans ses observations, il semblerait au surplus que le Conseil d'Etat soit en train de réexaminer les principes directeurs de croissance démographique des communes et qu'une nouvelle décision va être prise à ce sujet. Partant, les recourants ne sauraient, en l'état, tirer argument des principes évoqués dans cet avant-projet. Cela étant, il n'apparaît guère contestable que le principe constitutionnel du développement durable postule d'éviter autant que possible le développement excessif de communes mal desservies par les transports publics, ceci notamment afin d'éviter les déplacements de pendulaires avec tout ce que cela implique en termes de nuisances environnementales (air et bruit notamment). Or, tel est le cas de la Commune de Lavigny puisque le seul réseau de transports publics desservant la commune est la ligne de bus n° 65, qui assure environ 12 allers-retours quotidiens entre Lavigny et Morges et que la quasi totalité des habitants de Lavigny qui travaillent à l'extérieur semblent se déplacer avec leur véhicule privé (cf. PDCom, annexe 5 p. 5) Ce constat doit cependant être relativisé par le fait que la commune comprend un employeur important (institution de Lavigny) avec plus de 400 employés. A cela s'ajoute la présence à quelques kilomètres de la zone de développement dite "Littoral Parc", comprenant plusieurs centres commerciaux et de nombreux emplois. L'existence de ces emplois dans la commune et dans les environs peut ainsi justifier un développement de l'habitat à Lavigny afin de mettre à disposition des logements à proximité des places de travail. A cet égard, on a vu que le projet querellé s'avère a priori judicieux dès lors qu'il permet le développement de l'habitat au travers de la densification de zones à bâtir existantes plutôt que par la légalisation de nouvelles surfaces constructibles. Au demeurant, on note que l'augmentation de population s'inscrit dans le cadre de l'objectif fixé par la municipalité dans le plan directeur communal qui prévoit à moyen terme une population entre 1'000 et 1'200 habitants (PDCom p. 30). Le projet s'inscrit également dans le cadre de la planification régionale puisque le plan directeur de la région morgienne, adopté par le Conseil d'Etat le 2 décembre 1998, intègre Lavigny dans une agglomération dite "secondaire", qui comprend également les communes d'Etoy, Buchillon et St-Prex, en précisant que cette agglomération devra développer des "densités plus urbaines". Même si la densification prévue pour Lavigny doit être "modérée" selon le plan directeur régional, ceci confirme qu'on ne se trouve pas en présence d'une commune strictement rurale, dont le développement devrait en toute hypothèse demeurer limité. c) Vu ce qui précède, le tribunal considère que, en ce qui concerne l'augmentation de population qu'il induit, le projet reste dans des limites admissibles. Au plan du droit, il est au surplus conforme aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT) ainsi qu'aux planifications directrices cantonales, régionales et communales.

E. 3

Les recourants soutiennent en second lieu que l'autorité intimée n'aurait pas procédé à une pesée des intérêts correcte, en ce sens que l'intérêt à la protection du site du vieux village de Lavigny aurait dû primer sur la mesure de planification prévue sur la parcelle 63. a) Le village de Lavigny est considéré comme un site de valeur, ainsi qu'en atteste son inscription à l'ISOS. Dans le système mis en place par la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN), les conséquences de cette incorporation dans l'inventaire fédéral diffèrent suivant que l'on se trouve ou non dans la cadre de l'accomplissement d'une "tâche de la Confédération" au sens de l'art. 2 LPN. Selon l'art. 6 LPN, lorsque tel est le cas, la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exceptions que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation. Lorsqu'une collectivité communale ou cantonale établit un plan d'affectation, elle n'accomplit cependant pas de facto une tâche de la Confédération, sauf circonstances concrètes particulières. Selon le Tribunal fédéral, la LPN n'impose en effet pas directement aux cantons de protéger les sites, même s'ils sont reconnus d'importance nationale; dès lors, même si les prescriptions d'un plan d'affectation doivent s'appliquer à un terrain figurant dans un inventaire d'importance nationale, les autorités cantonales qui adoptent les mesures de planification n'accomplissent pas pour autant une tâche de la Confédération (cf. François Zürcher, l'utilité des instruments juridiques prévus au niveau fédéral, cantonal et communal, VLP-ASPAN, journée d'étude du 26 mai 2000 à Montreux). b) Même lorsque les cantons et les communes n'appliquent pas une tâche de la Confédération au sens de la LPN, ils doivent dûment tenir compte des inventaires fédéraux tels que l'ISOS, ceci avec toutefois une certaine marge de manœuvre. Cette obligation de tenir compte des objectifs de protection de l'inventaire ISOS résulte notamment des buts et principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT) qui imposent aux cantons de protéger les bases naturelles de la vie, telles que (...) les paysages (art. 1^{er} al. 2 litt. a LAT) et de préserver le paysage par diverses mesures (art. 3 al. 2 LAT) (Zürcher, op. cit.). Le législateur fédéral a en outre prévu que les plans d'affectation doivent non seulement délimiter les zones à bâtir et les zones agricoles, mais également les zones à protéger (art. 14 al. 2 LAT). L'art. 17 LAT relatif aux zones à protéger vise en particulier la protection du patrimoine, ce terme englobant aussi bien les éléments naturels que les objets culturels et, parmi ces derniers, aussi bien des édifices entiers que des détails architecturaux ainsi que les objets mobiliers (TA, arrêt AC.2005.0048 du 8 février 2006). Selon l'art. 17 LAT, les cantons doivent prévoir des mesures de protection notamment pour "les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels" (al. 1 let. c). Les localités typiques au sens de cette disposition comprennent des ensembles bâtis qui regroupent en une unité harmonieuse plusieurs constructions et qui s'intègrent parfaitement à leur environnement (ATF 111 Ib 257, consid. 1a, p. 260 et les références citées; TA, arrêt AC.2005.0048 précité et références). Les cantons peuvent protéger de tels ensembles en établissant une zone à protéger au sens de l'art. 17 al. 1 LAT mais le droit cantonal peut prévoir encore d'autres mesures adéquates (art. 17 al. 2 LAT), par exemple lorsqu'il s'agit de protéger des objets bien déterminés tels que des bâtiments ou des monuments naturels ou culturels (ATF 111 Ib 257, consid. 1a, p. 260-261). En droit vaudois, la LATC attribue en premier lieu aux communes la compétence d'adopter des zones à protéger au sens de l'art. 17 al. 1 LAT. L'art. 47 LATC prévoit à cet effet que les plans d'affectation peuvent contenir des dispositions relatives notamment aux paysages, aux sites, aux rives de lacs et de cours

d'eau, aux localités et aux ensembles ou aux bâtiments méritant protection (art. 47 al. 2 ch. 2 LATC). La loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites du 10 décembre 1969 (LPNMS) fait partie des autres mesures réservées par l'art. 17 al. 2 LAT; cette législation instaure une protection générale de la nature et des sites, englobant tous les territoires, paysages, sites, localités, immeubles qui méritent d'être sauvegardés en raison de l'intérêt général, notamment esthétique, historique, scientifique ou éducatif qu'ils présentent (art. 4 LPNMS) ainsi qu'une protection générale des monuments historiques et des antiquités, en particulier des monuments de la préhistoire, de l'histoire de l'art et de l'architecture ainsi que les antiquités mobilières et immobilières trouvées dans le canton et qui présentent un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif (art. 46 LPNMS). La loi prévoit l'établissement d'un inventaire dans le cadre de la protection spéciale de la nature et des sites (art. 12 et ss LPNMS) ainsi qu'un inventaire lié à la protection spéciale des monuments historiques et des antiquités (art. 49 et ss LPNMS). Lorsque des travaux sont envisagés sur un objet soumis à la protection générale, le Département des infrastructures peut prendre les mesures provisionnelles nécessaires à sa sauvegarde (art. 10 et 47 LPNMS), la validité de la mesure provisionnelle étant subordonnée à la condition que l'autorité cantonale ouvre une enquête publique en vue du classement de l'objet dans un délai de trois mois, pour les monuments historiques et les antiquités, et de six mois pour les objets soumis à la protection générale de la nature et des sites, ces deux délais étant prolongeables chacun de six mois par le Conseil d'Etat (art. 11 et 48 LPNMS). Lorsque l'objet fait partie d'un inventaire, l'enquête en vue du classement doit être ouverte dans les trois mois suivant l'annonce des travaux par le propriétaire (art. 18 et 51 LPNMS). Pour la protection spéciale de la nature et des sites, l'arrêté de classement désigne alors l'objet classé et l'intérêt qu'il présente, les mesures de protection déjà prises, les mesures de protection prévues pour sa sauvegarde, sa restauration, son développement et son entretien (art. 21 LPNMS). Le cas échéant, le département compétent peut fixer au propriétaire un délai convenable pour exécuter les travaux d'entretien nécessaires et, à défaut, les faire effectuer aux frais de ce dernier (art. 29 LPNMS). Pour la protection spéciale des monuments historiques et des antiquités, l'arrêté de classement désigne aussi l'objet classé et l'intérêt qu'il présente, les mesures de protection déjà prises et il définit les mesures de conservation ou de restauration nécessaires à charge du propriétaire (art. 53 LPNMS). L'arrêté de classement permet en outre à l'Etat de procéder par voie contractuelle ou par voie d'expropriation à l'acquisition de l'objet (art. 64 LPNMS). L'Etat dispose également d'un droit de préemption légal sur les monuments historiques et les antiquités classés (TA, arrêt AC.2005.0048 précité et références) Enfin, la clause générale d'esthétique de l'art. 86 LATC fait également partie des autres mesures prévues par le droit cantonal au sens de l'art. 17 al. 2 LAT (Moor, Commentaire LAT nos 87 et 88 ad art. 17). L'application de cette norme intervient dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire. L'art. 86 LATC prévoit que la municipalité doit veiller à ce que les constructions et les aménagements qui leur sont liés présentent un aspect architectural satisfaisant et s'intègrent à l'environnement (al. 1) et lui impose de refuser les permis pour les constructions ou les démolitions susceptibles de compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue ou de nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou culturelle (al. 2). L'évaluation de la valeur d'un objet dans le cadre des procédures d'établissement des inventaires fédéraux et cantonaux constitue un élément d'appréciation à disposition de l'autorité communale pour statuer sur l'application de la clause d'esthétique (voir arrêt TA AC 2002/0128 du 12 mars 2004 consid. 4b p.16). Au stade de l'étude d'une

nouvelle planification, l'art. 2 du règlement d'application de la LPNMS (RPNMS) prévoit que les autorités communales doivent tenir compte des objets méritant d'être sauvegardés (notamment ceux mis à l'inventaire ou soumis à la protection générale) en élaborant leurs plans d'affectation. Les règles matérielles de protection résultent du plan d'affectation et de l'application de la réglementation communale sur les constructions (TA, arrêt AC.2005.0048 précité). Le choix de la mesure de protection dépend des objectifs de planification ou de conservation recherchés et des caractéristiques propres de chaque objet. Il doit aussi tenir compte du principe de proportionnalité : lorsque plusieurs mesures permettent d'atteindre l'objectif visé, l'autorité applique celle qui lèse le moins les intéressés (art. 4 LATC). Ainsi, les arrêtés de classement, qui peuvent entraîner des restrictions particulièrement lourdes au droit de propriété par leur durée illimitée (art. 27 LPNMS) et les obligations d'entretien à charge du propriétaire (art. 29 à 31 LPNMS) et le droit de préemption et d'expropriation qu'elles impliquent en faveur de l'Etat (art. 64 et 65 LPNMS), ne s'imposent que si les mesures prévues par les plans et règlements d'affectation ou la clause d'esthétique ne permettent pas d'atteindre les objectifs de protection et de conservation recherchés (voir notamment arrêt TA AC 2001/0220 du 17 juin 2004 consid. 3c/dd/ccc p. 13-14). c) En l'occurrence, la fiche relative à l'inscription du site de Lavigny à l'inventaire ISOS mentionne notamment la nécessité de protéger la vue sur village depuis la RC 30. Selon cette fiche, les parcelles 63, 58 et la partie nord-ouest de la parcelle 118 comprise dans le PPA font partie d'un "périmètre environnant" comprenant "les jardins potagers et vergers compris entre l'agglomération et le faubourg" (PE I). Ce périmètre est classé comme "environnement indispensable" avec comme objectif la sauvegarde de l'état existant, en raison de sa qualité prépondérante. Comme le tribunal a pu le constater lors de la vision locale, ce qui caractérise ce périmètre est notamment la présence d'un espace peu ou pas construit à l'arrière du village, constitué essentiellement de pré-champs et de vergers, propre à structurer et à mettre en valeur sa silhouette. La densification de ce périmètre est de nature à porter atteinte à cette caractéristique et, partant, aux buts de protection résultant de l'inscription à l'ISOS. C'est en particulier le cas en qui concerne la parcelle 63. La vision locale a ainsi montré que le front d'implantation, fixé par le PPA le long de la RC 58 à l'est, obstruerait toute possibilité de vue sur le village à cet endroit et dénaturerait la structure de jardins et vergers existante. Cet impact serait en outre aggravé par la hauteur maximale autorisée des constructions, fixée à 11.50 mètres au faîte (art. 7 RPPA). On relève au demeurant que la nécessité de protéger les alentours du village et plus particulièrement la silhouette du village vue de la RC 30 avait déjà été mise en évidence au moment de l'adoption des AFU en 1972 puis de l'adoption du PGA en 1978, cette protection impliquant notamment de limiter la hauteur des constructions sur la parcelle 63 (limitation à 4.50 mètres la de la hauteur des bâtiments au faîte). On comprend dès lors difficilement que cette volonté de protection ait été abandonnée au profit d'une densification aussi importante des possibilités de bâtir sur cette parcelle. On note enfin que "l'effet de rue", que les représentants de la municipalité souhaitent créer sur la RC 58, résulte déjà du maintien du mur en bordure est de la parcelle 63, si bien que l'intérêt d'un front d'implantation à cet endroit ne présente pas d'avantage sur ce point. Sous l'angle de la protection du site, l'impact du projet n'est pas aussi important sur les autres parcelles. La structure de jardins et vergers n'est ainsi pas aussi nettement délimitée sur la parcelle 58, de sorte que la vue sur la silhouette du village serait moins affectée par les constructions qui devraient prendre place sur cette parcelle. D'une part, en effet, cette parcelle est déjà construite d'un bâtiment ancien relativement haut le long de la RC 30, et, d'autre part, le front d'implantation projeté le long

de la RC 58 permettrait l'extension ou la prolongation, naturelle en quelque sorte, du bâtiment situé sur la parcelle voisine au sud, dont le pignon est implanté sur la limite de propriété. Plus à l'est, la silhouette du village ne présente pas le même intérêt. d) Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal estime que l'intérêt à la protection du site de Lavigny, notamment de la silhouette du village vu depuis la RC 30 et la structure des champs et vergers situés au nord, est prépondérant en ce qui concerne la parcelle 63, et qu'il ne l'est pas en revanche en ce qui concerne le périmètre des parcelles 58 et 118. Les décisions attaquées doivent par conséquent être annulées dans la mesure où elles concernent la parcelle 63.

E. 4

Les recourants ont également mis en cause la planification en ce qu'elle serait lacunaire et violerait le principe de coordination en omettant d'incorporer des mesures destinées à limiter les nuisances, principalement dues au trafic et au stationnement des véhicules, qu'engendrerait la densification de ce secteur. Les critiques développées par les recourants concernent essentiellement la densification des possibilités de bâtir sur la parcelle 63. Vu le sort du recours, ces questions devront en tout état de cause faire l'objet, cas échéant, d'un nouvel examen. Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner ce moyen plus avant dans le cadre de la présente procédure.

E. 5

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis dans la mesure où il concerne la parcelle 63 et rejeté en ce qu'il concerne les parcelles 58 et 118. Les décisions attaquées doivent par conséquent être annulées en tant qu'elles portent sur l'affectation de la parcelle 63 et être confirmées pour le surplus. Vu le sort du recours, les frais de la cause sont mis principalement à la charge de la Commune de Lavigny et très partiellement à la charge des recourants. La Commune de Lavigny versera en outre des dépens réduits aux recourants.

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