

## **VD\_OMNI AC.2006.0041 vom 21. Mai 2007**

VD Tribunal cantonal, 2007-05-21, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2006.0041](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0041)

FR: VD\_OMNI AC.2006.0041 du 21 mai 2007

IT: VD\_OMNI AC.2006.0041 del 21 maggio 2007

### **Regeste**

DUBOIS, DUBOIS/Département des institutions et des relations extérieures, CONSEIL GENERAL DE REVEROLLE | Nouveau plan général d'affectation affectant deux quartiers, précédemment en zone de village, à une zone spécifique qui limite les bâtiments d'habitation à deux logements et à une capacité constructive de 20%. La diminution de 6,6% du potentiel constructible qui en résulte n'est pas constitutive d'expropriation matérielle.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Déposé dans le délai de 20 jours fixé par l'art. 31 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), le recours a été interjeté en temps utile. Il est au surplus recevable en la forme.

#### **E. 2**

Dans les procédures de recours contre les plans d'affectation communaux, le Tribunal administratif jouit d'un libre pouvoir d'examen (requis par l'art. 33 al. 3 lit. b de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT] pour une autorité de recours au moins), c'est-à-dire qu'il dispose d'un pouvoir d'examen s'étendant à l'opportunité (AC.2005.0114 du 30 mai 2006). Toutefois, conformément à l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches (voir pour le surplus, sur le contrôle en opportunité, l'arrêt AC.2005.0114 précité).

#### **E. 3**

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. En exigeant une modification sensible des circonstances avant qu'une procédure de révision ne soit engagée, le législateur fédéral a tenu compte, en particulier, de l'intérêt du propriétaire à la stabilité du régime juridique applicable à son terrain en vertu d'un plan d'affectation (ATF 127 Ia 227 consid. 2b p. 231). Lorsqu'un plan d'affectation en vigueur a été établi sous l'empire de la LAT, afin de mettre en œuvre les objectifs et principes de cette législation, il existe une présomption de validité des restrictions imposées aux propriétaires fonciers touchés. Plus le plan d'affectation est récent, plus on peut compter sur sa stabilité et plus cette présomption de validité sera difficile à renverser (ATF précité, consid. 2c p. 233 ; ATF 113 Ia 444 consid. 5b). En d'autres termes, les motifs justifiant une révision doivent être d'autant plus importants que le plan est récent. Tel n'est pas le cas en l'occurrence, le plan des zones communal ayant été adopté en septembre 1982. Vu le laps de temps écoulé depuis lors, le Conseil général de Reverolle pouvait, sans violer le principe de la stabilité des plans garanti

à l'art. 21 al. 2 LAT, procéder à la révision totale de son plan général d'affectation. 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). Ainsi, les recourants ne peuvent pas se prévaloir d'un droit acquis. Il convient plutôt d'examiner le choix du législateur communal de classer les quartiers de la Léchère et d'Ique Dezo en zone d'extension du village.

#### **E. 4**

Au début des années 80, les autorités locales avaient opté pour le développement du village en étendant sa partie sud le long de la route menant à Chardonney, où les terrains étaient entièrement communaux. Dans le quartier de la Léchère, où se trouvait uniquement une ancienne porcherie aujourd'hui affectée à l'habitation, deux villas mitoyennes et quatre villas individuelles ont ainsi été construites en une quinzaine d'années. Dans le quartier d'Ique Dezo, ce sont six villas mitoyennes et une villa individuelle qui ont été bâties près d'une ferme préexistante, durant la même période. Bien que le règlement communal permettait dans la zone du village la construction de maisons de plus grandes dimensions, ce sont exclusivement des habitations de type individuel qui ont été érigées dans ce secteur. Lors de l'élaboration du PGA litigieux, il est apparu que ces deux quartiers présentaient un type de constructions différent de la zone de village et qu'ils devaient dès lors bénéficier d'un régime propre. Le tribunal de céans considère que ce raisonnement est parfaitement fondé. En effet, à l'exception de 3 parcelles encore non bâties (no 139, 218 en partie et 73 en partie), le secteur en question est entièrement occupé par des maisons individuelles, mitoyennes ou de deux logements. Il n'a ainsi plus rien à voir avec une typologie villageoise classique. Son classement en zone d'extension du village tend à sauvegarder cette typologie propre. L'affectation en zone de village aurait en outre pour effet de rompre une harmonie urbanistique, en permettant notamment la construction de bâtiments jusqu'à 5 logements ou destinés à des activités commerciales ou artisanales. Sans compter que de tels projets rencontreraient très certainement des oppositions des habitants de la Léchère et d'Ique Dezo. A ce critère urbanistique vient s'ajouter un critère topographique. Comme l'inspection locale a permis de le constater, le village ancien est en rupture de pente, avec le vignoble au-dessous. Le secteur en question se situe au sud du noyau du village ancien, soit au pied de cette pente sur une planie. Il est donc à un niveau inférieur et apparaît comme légèrement isolé du reste du village, ce qui renforce d'autant plus le choix du législateur. Quant à la délimitation nord de la zone litigieuse, elle a été arrêtée au bas du coteau, suivant la courbe de niveau, ce qui n'est pas critiquable. Les recourants soutiennent également que l'affectation du secteur litigieux en zone d'extension du village a pour but de favoriser les propriétaires de terrains non bâtis situés à ce jour en zone intermédiaire ou en zone de village. Cet argument n'est pas pertinent. Outre qu'il n'est pas démontré, on voit mal en quoi l'affectation de nouvelles parcelles en zone de village se ferait au détriment des propriétaires de la zone litigieuse, laquelle reste une zone à bâtir et se trouve même étendue. Les recourants ne sauraient dès lors se prévaloir du principe de l'égalité de traitement, dès lors qu'il n'existe aucun droit au maintien du régime applicable en vertu d'un plan d'affectation et que le choix du législateur communal repose sur des considérations cohérentes et justifiées.

#### **E. 5**

pour une surface de 3'000 à 4'000 m<sup>2</sup> et 6 pour une surface au-delà de 4'000 m<sup>2</sup> (art. 9 al. 2 aRPE). La parcelle no 74 entrerait dans cette zone, à l'exception d'une bande à sa limite

sud-est en zone agricole. Le 8 décembre 1987, le Conseil général a adopté un plan partiel d'affectation "village" et un plan d'extension fixant la limite des constructions. La parcelle no 74, qui avait été amputée d'une nouvelle parcelle dans sa partie ouest (no 166), s'est alors vue attribuée un nombre maximum de 5 logements, constructibles dans deux périmètres d'implantation – un au sud, l'autre au nord –, où le nombre de niveau était limité à un et la hauteur maximale du faîte à 8 m. Le périmètre de la zone du village a été légèrement étendu en avril 1988. La bande en zone agricole grevant la parcelle no 74 a alors été colloquée en zone de village. A cette occasion, le Conseil général a également modifié l'aRPE; l'art. 9 ter a introduit l'obligation pour chaque parcelle d'avoir une surface minimale en relation avec le nombre de logements autorisés par le plan, soit 1'600 m<sup>2</sup> pour la parcelle no 74. L'art.

## E. 9

quater disposait en outre que, lors d'un fractionnement, d'une réunion de parcelles ou d'une modification de limite de propriété à l'intérieur du périmètre du plan partiel d'affectation "village", le nombre maximum de logements indiqué sur le plan pouvait être fractionné ou cumulé, mais à condition que le nombre total de logements autorisés par le plan ne soit pas dépassé sur l'ensemble des parcelles intéressées. b) Le nouveau règlement général sur l'aménagement du territoire et les constructions (RPGA) prévoit que la zone d'extension du village est affectée à l'habitation, aux services qui lui sont attachés et aux activités compatibles avec l'habitation (art. 2.2 al. 1 RPGA). Les bâtiments d'habitation y comprennent au plus deux logements qui peuvent être disposés soit de façon superposée, soit de façon juxtaposée et appartenir à des propriétaires différents (art. 2.2 al. 2 RPGA). Dans les zones à bâtir, la capacité constructive de chaque bien-fonds est limitée proportionnellement à la superficie du terrain (art. 3.1 RPGA). Dans la zone d'extension du village, cette proportion ne peut excéder 20% (art. 3.3 RPGA). c) Lorsque les recourants ont acquis la parcelle no 195, issue du second fractionnement de la parcelle no 74, ils avaient la possibilité de construire jusqu'à deux logements dans le périmètre d'implantation prédéfini, lequel offrait une surface de 210 m<sup>2</sup> au maximum selon le plan partiel d'affectation "village". Converti en coefficient d'occupation du sol (ci-après: COS), cette valeur représente 26,6%. Il en découle une réduction du volume de constructions autorisées de 6,6%, soit 52,2 m<sup>2</sup>. Or, le Tribunal fédéral a jugé qu'une diminution du potentiel constructible de 20% ou de 25% n'est en règle générale pas constitutive d'expropriation matérielle, considérant qu'elle représentait un avantage qualitatif pour la partie construite, ou à construire, et qu'elle ne dépassait pas la mesure des atteintes normales devant être supportées sans indemnité (P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne, 2001, no 1466 et 1467, p. 614 et les références citées). Dès lors, la réduction de 6,6% qui touche la parcelle des recourants, largement inférieure aux valeurs retenues par la jurisprudence précitée, ne saurait justifier une indemnisation. On notera au surplus qu'à ce jour, le COS de leur parcelle s'élève à 19,4%. Certes, la marge d'extension est faible (env. 5 m<sup>2</sup>), mais le RPGA permet néanmoins la construction de bâtiments comprenant un rez-de-chaussée et un étage qui peut être aménagé en tout ou partie dans les combles (art. 5.1). 6. a) Les recourants font valoir enfin que les PGA et le RPGA sont contraires au plan directeur de l'occupation du sol, approuvé par la municipalité dans sa séance du 20 avril 1982, qui n'a pas été formellement abrogé. Les autorités intimées ont exposé que ce plan leur avait échappé, mais qu'il était de toute façon sans incidence sur la régularité des PGA et RPGA litigieux. b) aa) Les plans directeurs des cantons définissent la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité, ainsi que de l'ordre dans lequel il est envisagé

d'exercer ces activités et les moyens à mettre en œuvre (DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, ad art. 8 no 2, p. 147). Aux termes de l'art. 9 al. 1 LAT, ils ont force obligatoire pour les autorités, mais les commentateurs soulignent qu'ils n'ont aucun effet contraignant dans les rapports entre la collectivité publique et les particuliers (Tschannen, Kommentar RPG, art. 9 N. 9). La LAT n'interdit en outre pas l'élaboration de plans directeurs à d'autres échelles que cantonales, si bien que les cantons sont libres d'introduire ce type de plan et de régler leur place dans le processus de planification ainsi que leur force obligatoire. Usant de cette possibilité, le canton de Vaud a introduit les plans directeurs communal, localisé et régional. bb) Le plan directeur communal détermine les objectifs d'aménagement de la commune. Il tient compte des options cantonales et régionales de développement (art. 35 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC]). Il comporte les principes directeurs d'aménagement du territoire portant notamment sur l'utilisation du sol dans les territoires situés hors et en zone à bâtir, les constructions d'intérêt public, les espaces publics, les réseaux et les voies de communication, les équipements techniques et les transports, les sites, paysages, monuments et ressources naturelles à préserver, les territoires exposés à des nuisances ou à des dangers et les installations de délasserment et de tourisme. Il contient les mesures qui concrétisent les principes directeurs ainsi que le programme des mesures qui relève de la compétence de la municipalité. Le contenu du plan directeur est adapté aux besoins de la commune (art. 36 LATC). Il est réexaminé tous les quinze ans au moins (art. 30 al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase, LATC). Lors de l'élaboration de la LATC, le Conseil d'Etat avait prévu que les plans directeurs lient les autorités tant cantonales que communales, à l'instar du droit fédéral. Mais le législateur cantonal a finalement décidé de ne leur octroyer aucun effet contraignant, suivant l'avis majoritaire de la commission chargée d'étudier le projet de la LATC, en raison de deux inconvénients majeurs. Premièrement, le système proposé par le Conseil d'Etat aurait été lourd, puisqu'il aurait exigé de mettre en route deux procédures successives pour adapter un plan de zones à de nouvelles conditions: soit celle pour modifier le plan directeur, puis celle pour le plan d'affectation. En second lieu, les députés y voyaient une atteinte à la garantie de la propriété, dans la mesure où le citoyen n'aurait pu que formuler des observations durant la phase de consultation publique du plan directeur, se voyant ainsi privé de tout moyen de recours (Exposé des motifs et projet de loi sur l'aménagement du territoire et des constructions, BGC automne 1985, no 27, p. 465 ss). En adoptant le texte actuel, le législateur cantonal a par ailleurs repris le système de la loi du 5 février 1941 sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT). Cette dernière assimilait en effet le plan directeur d'extension communal à un avant-projet des lignes générales du développement d'une localité; celui-ci indiquait principalement le tracé des voies de communication, des places et des promenades les plus importantes, et les limites des diverses zones (art. 19 al. 1 LCAT). Il ne comportait pour la commune aucune obligation et pour les propriétaires aucune limitation de leurs droits (al. 2). C'est ainsi que l'art. 31 al. 2 LATC dispose que les plans directeurs sont des plans d'intention servant de référence et d'instrument de travail pour les autorités cantonales et communales. En cela, ils ne peuvent pas être qualifiés de règles de droit, ni d'ordonnances administratives externes, ni de décisions (v. sur ce point, P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, op. cit., Berne, 2001, no 227, p. 107). c) Le plan directeur de l'occupation du sol de la Commune de Reverolle a été adopté en 1982, sous l'empire de la LCAT. Il est conçu comme un plan de zones, sur lequel figure les voies de communication, les différentes zones, les limites parcellaires et les bâtiments

principaux. Il répondait parfaitement aux exigences de la LCAT. Par contre, tel n'est plus le cas avec la LATC, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1987, et sur laquelle se fonde la plan d'affectation litigieux. Certes, la LATC n'ayant pas prévu le sort des plans directeurs communaux existants dans ses dispositions transitoires – à l'inverse de plans d'affectation communaux non conformes (v. art. 133 et 134 LATC) –, ceux-ci ne sont pas devenus caduques. Il n'en demeure pas moins que, comme on l'a vu, ils ne lient pas les autorités; un plan d'affectation qui lui serait contraire, comme en l'espèce, ne pourrait ainsi pas être invalidé pour ce motif. En conséquence, ce moyen doit être écarté. 7. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. Conformément aux art. 38 et 55 LJPA, les frais et dépens seront mis à la charge de la partie déboutée.

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