

VD_OMNI AC.2006.0058 vom 22. Juni 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-06-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0058

FR: VD_OMNI AC.2006.0058 du 22 juin 2006

IT: VD_OMNI AC.2006.0058 del 22 giugno 2006

Regeste

Cevolani/Département des infrastructures, Commune de Servion, Département de la sécurité et de l'environnement | Les mesures destinées à assurer la maîtrise du développement d'une commune et à limiter ainsi l'étendue des zones à bâtir correspondent à un intérêt public important et répondent aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire. La Commune de Servion est atypique dans sa morphologie par rapport au village traditionnel ; son urbanisation est très étendue et entrecoupée aussi de larges espaces naturels ou cultivés ; la parcelle des recourants fait partie de ces espaces libres de construction que la commune entend conserver comme espace stratégique de réserve pour le développement futur. Une telle mesure répond à un intérêt public important justifiant les restrictions qui en résultent à la garantie à la propriété.

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 qualifiée de civile, 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 notifiât 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 sur 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

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, voir aussi ATF 112 Ia 268 = JdT 1988 I 421, ATF 110 Ia 51 = JdT 1986 I 541). 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 différencié, 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 desservis par les transports publics en prévoyant expressément de "soutenir le rôle dévolu aux centres notamment par la concentration d'activités économiques et de services diversifiés et par la densification de l'habitat" (objectif 1.2.b du plan directeur cantonal). Le plan directeur cantonal distingue différents milieux d'habitat, soit le milieu urbain, périurbain rural et le milieu de montage. 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°554 de la recourante 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 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°554 d'une surface de 8'144 m² comporte une seule construction. La zone intermédiaire s'étend sur une vaste surface qui trouve son prolongement en lisière de forêt sur la parcelle voisine n°356 sur plus de 8'000 m². Il s'agit en fait d'un secteur non bâti en limite de forêt suffisamment important pour qu'il ne puisse 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°554 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/b). 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. 1er 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 ce qui concerne les besoins en terrain constructible, le tribunal constate que la capacité théorique des zones à bâtir légalisées s'élève à 1'240 habitants (920 + 320) selon le plan directeur communal. Le préavis municipal du 22 mars 2004 précise que la population de Servion s'élevait à 1'044 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 assurer ainsi une meilleure maîtrise du développement et une amélioration du cadre de vie pour les années à venir. Il est indifférent à cet égard que plusieurs parcelles encore disponibles ne seraient pas à vendre. La jurisprudence fédérale a en effet 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 terrains 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 leurs propriétaires 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, soit pour l'habitation, les zones largement bâties et les parcelles libres à l'intérieur des villas (M2.32). La parcelle n°554, par ses dimensions et sa situation en lisière de forêt, ne fait pas partie des zones largement bâties mais elle est répertoriée comme un espace stratégique, constituant une réserve à moyen et à long terme pour les générations futures (voir mesure M 3.15 concernant les espaces stratégiques). Aussi, 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°554 ne fait pas partie en effet des espaces largement urbanisés de la commune. Le tribunal relève encore que la Commune de Servion, appartenant au milieu périurbain essentiellement, et proche du milieu rural, ne dispose pas de services de transports publics performants. 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 d'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. 369/370).

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 ATF 126 I 219 consid. 2a et 2c p. 221/222, voir encore ATF 121 I 117 consid. 3b p. 120, ATF 120 Ia 126 consid. 5a p. 132; 119 Ia 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. Ia 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 terrains 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'oppose 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 ; en effet, de telles difficultés peuvent être résolues par l'adoption d'un plan d'aménagement de détail et il suffit que la commune prévoie 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°554 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°554 en zone intermédiaire correspond à la fonction dévolue à une telle affectation. 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, 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. bLAT). 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°554 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, au lieu dit « Aux Praz du Perey » où précisément se situe la parcelle litigieuse ; de cette manière la planification correspond aux objectifs d'aménagement du territoire développés par le plan directeur communal 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°554 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. Au demeurant, la municipalité a tenu compte des caractéristiques de la parcelle n°554 en classant en zone de villas la partie déjà bâtie de ce bien-fonds. 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°554 en zone intermédiaire, Dès lors que la parcelle n°554 de la recourante ne remplit pas les conditions requises par l'art. 15 LAT pour un classement en zone à bâtir (voir ci-dessus consid. 4c), le tribunal constate que l'ancien plan de zones 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°554 en zone de réserve et s'oppose à une affectation immédiate en zone à bâtir.

E. 6

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. La mesure est 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 transports publics et répond aussi, dans cette mesure, aux impératifs du développement durable (art. 73 Cst.). Le classement de la parcelle n°554 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 transports publics et aux caractéristiques locales.

E. 7

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision communale ainsi que la décision d'approbation préalable maintenues. Au vu de ce résultat, il y a lieu de mettre à la charge de la recourante un émolument de justice de 1500 fr. La commune, qui a consulté un homme de loi et qui obtient gain de cause, a droit aux dépens qu'elle a requis, arrêtés à 1'500 francs.

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