

VD_OMNI AC.2006.0086 vom 23. Oktober 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-10-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0086

FR: VD_OMNI AC.2006.0086 du 23 octobre 2006

IT: VD_OMNI AC.2006.0086 del 23 ottobre 2006

Regeste

Municipalité de Vuarrens/Département des institutions et des relations extérieures, MITARD, PRUDENTE, JUBANTENY | Recours de la commune contre une décision du DIRE refusant l'affectation en zone à bâtir de deux parcelles sises en zone agricole, situées l'une et l'autre à 500 mètres au nord et au sud de la localité et supportant chacune un seul bâtiment. Décision cantonale confirmée. Dès lors que les parcelles sont déjà construites, l'on ne se trouve pas dans un cas d'application de l'ar. 15 let. b LAT (consid. 2b/aa). En l'occurrence, les parcelles ne constituent pas un milieu largement bâti au sens de l'art. 15 let. a LAT (consid. 2b/bb). La commune ne saurait faire valoir des intérêts privés prépondérants, dans la mesure où la pesée des intérêts qu'implique un classement en zone à bâtir en vertu des art. 2 et 3 OAT, présuppose que les conditions de l'art. 15 LAT sont remplies (consid. 3).

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'inopportunité, pour autant que la loi spéciale le prévoit (litt. c). En l'espèce, on se trouve dans cette dernière hypothèse. Il résulte en effet de l'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 correspondent 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 du Conseil fédéral sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT). Il s'agit notamment de la conformité du plan d'affectation aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT). Il y a lieu encore de s'assurer que les principes de planification posés aux

art. 2 et 3 OAT, impliquant une pesée générale de tous les intérêts publics ou privés, sont respectés et que la mesure s'intègre au programme d'équipement (art. 31 OAT) (TA arrêt AC 2001.0220 précité).

E. 2

La commune recourante soutient en substance que l'affectation en zone artisanale des parcelles 680, 692 et 1323 n'est pas contraire aux exigences majeures de l'aménagement du territoire et qu'à cet égard l'interprétation des dispositions applicables par l'autorité intimée est trop restrictive. Elle fait valoir à l'appui de ce moyen que ces biens-fonds sont construits depuis de nombreuses années, qu'ils sont situés en bordure de la route cantonale et qu'il serait illusoire de penser qu'ils puissent un jour recouvrer une utilisation agricole. Régulariser l'utilisation effective de ces terrains, en les affectant en zone artisanale, aurait selon elle l'avantage de la clarté. A cet égard, la recourante semble se référer implicitement aux incertitudes liées à l'application des art. 24 et suivants de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT) s'agissant des transformations ou extensions possibles de bâtiments sis hors de la zone à bâtir. Le DIRE estime pour sa part que l'affectation en zone à bâtir de petites entités isolées dans la zone agricole est contraire aux principes de la LAT. a) L'art. 1^{er} LAT mentionne les buts généraux de l'aménagement du territoire. En particulier, il enjoint à la Confédération, aux cantons et aux communes d'assurer une utilisation mesurée du sol (alinéa 1^{er}). Cet objectif général trouve notamment son expression dans la définition de la zone à bâtir, contenue à l'art. 15 LAT: "Les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui: a. sont déjà largement bâtis, ou b. seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps". Cette disposition est reprise à l'art. 48 al. 2 LATC, en ces termes: "Les zones à bâtir doivent être délimitées dans le cadre fixé par les plans directeurs. Elles ne doivent comprendre que des terrains déjà largement bâtis ou probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et qui seront équipés dans ce délai. (...)" La modification d'un plan d'affectation ayant pour objet l'extension de la zone à bâtir doit dans tous les cas être appréciée au regard des principes fixés par l'art. 15 LAT (ATF 1A.56/1999 et 1P.166/1999 et références). Cette disposition définit 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 associée l'exigence de l'équipement. Au premier critère s'ajoute l'un des deux autres: aptitude et densité ou aptitude et besoin (cf Alexandre Flückiger, Commentaire LAT, no 19 ss ad. art. 15). Les critères de l'art. 15 LAT sont déterminants pour savoir si un bien-fonds doit être classé ou non en zone à bâtir. Ils ne sont cependant 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 en présence, conformément aux art. 2 et 3 OAT (cf. aussi Flückiger, Commentaire LAT, art. 15 N. 25). b) aa) En l'espèce, l'affectation des parcelles litigieuses en zone à bâtir ne saurait se justifier par le besoin de nouveaux terrains constructibles dans les quinze ans à venir (art 15 let. b LAT) dès lors qu'il s'agit de terrains déjà construits. La recourante ne mentionne d'ailleurs pas l'existence d'un tel besoin. L'affectation en zone artisanale de ces terrains suppose par conséquent que ceux-ci puissent être considérés comme "déjà largement bâtis" au sens de l'art. 15 lettre a LAT. Cet examen s'effectue non pas parcelle par parcelle, à savoir en analysant la situation d'une seule parcelle, mais en se plaçant dans un contexte plus vaste, 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 (ATF 116 Ia 197, consid. 2b; cf. aussi Flückiger, Commentaire LAT, no 24 ad art. 15). Selon la jurisprudence, il ne suffit pas qu'il y ait un groupe de constructions; il faut bien plus que l'on soit en présence d'un milieu bâti ("Siedlung") (ATF 122 II 455, consid. 6a). Les "mini-zones à bâtir" isolées situées à l'extérieur des zones constructibles ("Kleinstbauzonen") sont en principe contraires à la loi, car elles sont un facteur de dispersion des constructions contrevenant ainsi aux buts de l'aménagement du territoire (ATF 124 II 391, consid. 3a; publié in RDAF 1999 I 582). Certes, s'agissant de parcelles déjà construites, ce principe est susceptible de s'opposer à un autre principe résultant de la jurisprudence du Tribunal fédéral, selon lequel la planification et la réalité du terrain doivent si nécessaire être harmonisées entre elles (ATF 121 I 245 consid. 6b), ce qui peut justifier de classer en zone à bâtir les biens-fonds déjà construits. Toutefois, même en de tels cas, la jurisprudence prévoit qu'un classement en zone à bâtir ne peut entrer en considération que s'il s'harmonise avec les buts et principes de l'aménagement du territoire. Selon le Tribunal fédéral, le fait que des terrains soient utilisés depuis longtemps à des fins artisanales et qu'à vue humaine, cela ne soit pas appelé à changer, n'entraîne ainsi pas nécessairement leur classement en zone constructible (ATF 125 I 245; traduit in JT 1996 I p. 454 et ss, consid.

E. 6

b et jurisprudence citée). Dans un arrêt du 23 décembre 2002 (ZBI 2004, p. 161; traduit in RDAF 2005, p. 587), le Tribunal fédéral a eu à juger d'un recours formé par une commune qui s'opposait au maintien en zone constructible d'un groupe de parcelles jusqu'alors situées dans une "zone à bâtir restreinte" (maintien ordonné par le département cantonal compétent et confirmé par le Tribunal administratif) et voulait les affecter en zone agricole. Ces parcelles, d'une surface d'un hectare et demi environ, étaient situées à une grande distance de la localité et comprenaient sept bâtiments non agricoles pour la plupart habités en permanence. Aucune des constructions ni aucune partie des biens-fonds touchés n'était exploitée à des fins agricoles. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours de la commune en considérant que, de l'extérieur, le groupe de maisons donnait l'impression d'un milieu bâti compact et fermé et que la mesure de planification ne conduisait pas à un mitage du territoire et permettait d'adapter la planification à la réalité du terrain. Le Tribunal fédéral relevait également que, dans l'optique d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol et d'une occupation rationnelle du territoire telle que préconisée par l'art. 75 al. 1 Cst. et l'art. 1 al. 1 LAT, il était préférable d'utiliser encore les constructions existantes, voire de les agrandir, plutôt que d'affecter de nouveaux terrains aux zones à bâtir bb) On constate en l'espèce que les terrains litigieux sont situés l'un et l'autre à quelque 500 mètres de la localité, au cœur de périmètres non construits comprenant exclusivement de terres agricoles et des forêts. On relève au surplus que chaque parcelle ne comporte qu'un bâtiment. On ne saurait ainsi considérer qu'il s'agit-là d'un milieu largement bâti au sens de l'art. 15 lettre a LAT. La situation des parcelles au bord de la route cantonale n'est pas une circonstance conduisant à une analyse différente au regard de cette disposition. On relève par ailleurs qu'on ne se trouve pas dans un cas similaire à celui jugé par le Tribunal fédéral dans l'arrêt précité (RDAF 2005, p. 587), puisque le secteur litigieux comprenait en l'occurrence un groupe de sept bâtiments, donnant de l'extérieur l'impression d'un milieu bâti compact et fermé, secteur qui était précédemment colloqué en zone à bâtir. Comme relevé précédemment, la planification doit s'effectuer en fonction de l'ensemble d'un périmètre donné et non pas parcelle par parcelle. Quand bien même les parcelles litigieuses ne sont pas exploitées actuellement à des fins agricoles et ne le seront probablement pas à l'avenir, leur affectation

en zone agricole est cohérente avec l'ensemble du périmètre, puisqu'elles sont comprises dans un vaste secteur comprenant exclusivement des terrains agricoles. c) C'est ainsi à juste titre que l'autorité intimée a refusé le classement des secteurs litigieux en zone constructible, un tel classement n'étant pas admissible au regard des exigences posées par l'art. 15 LAT pour la délimitation des zones à bâtir 3. La recourante fait valoir que son souhait d'affecter les parcelles litigieuses en zone artisanale poursuit des intérêts prépondérants, notamment l'intérêt privé des propriétaires à pouvoir l'un et l'autre développer leur exploitation commerciale, d'une part, et, d'autre part, l'inutilité que présenteraient les parcelles pour l'exploitation agricole. Ces divers intérêts prévaudraient sur l'intérêt public poursuivi par le principe du maintien d'une séparation claire entre zone constructible et zone agricole. Il est vrai que le classement en zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT appelle dans tous les cas une pesée globale des différents intérêts en présence (art. 2 et 3 OAT). Cependant, celle-ci présuppose que les conditions posées par l'art. 15 LAT pour permettre une affectation en zone à bâtir soient remplies, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, comme on l'a vu ci-avant. En tout état de cause, les intérêts invoqués par la commune ne sauraient prévaloir. Le Tribunal constate par surcroît que la mesure de planification ici contestée n'équivaut pas à un déclassement des parcelles litigieuses, de nature à péjorer la situation des propriétaires: ceux-ci peuvent poursuivre l'exploitation de leurs entreprises, comme ils l'ont fait jusqu'à présent, à savoir dans les limites des dispositions de la LAT relatives aux constructions hors de la zone à bâtir qui garantissent le maintien des situations acquises. 4. Il résulte de ce qui précède que le recours de la Commune de Vuarrens doit être rejeté et les frais de la cause mis à sa charge.

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