

VD_OMNI AC.2006.0298 vom 30. April 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-04-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0298

FR: VD_OMNI AC.2006.0298 du 30 avril 2009

IT: VD_OMNI AC.2006.0298 del 30 aprile 2009

Regeste

GIRARDET, HOIRIE de feu Samuel GIRARDET, CRETEGNY c/Conseil communal de Borex, Département de l'économie | Décision du Conseil d'Etat de 1988 selon laquelle la parcelle des recourants est la seule qui puisse accueillir les constructions d'utilité publique (école, parking ...) nécessaires à la commune. Cette affirmation ne lie pas 20 ans plus tard les autorités communales qui seraient contraintes soit d'acheter la parcelle soit de la colloquer en zone à bâtir, dès lors que les circonstances, notamment les besoins de la commune, se sont sensiblement modifiées.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de 20 jours fixé par l'art. 31 LJPA, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2008, le recours a été interjeté en temps utile. Il est au surplus recevable en la forme.

E. 2

de la parcelle n° 3 en zone agricole-viticole, à la zone de verdure, inconstructible, destinée à assurer le prolongement extérieur de l'habitat. Dès lors que la perte de zone agricole-viticole est compensée par la nouvelle affectation de la parcelle 88, ces deux objets sont également liés. Or, les recourants ne se sont pas formellement opposés à l'adoption de ces deux derniers plans, alors même qu'en matière de plan, n'a qualité pour recourir que celui qui s'est préalablement opposé à la modification ou à l'adoption de celui-ci (RDAF 1995 84 ; ATF 1C_92/2009 du 1^{er} avril 2009). Ils n'ont en outre pas recouru à leur rencontre. Dans ces circonstances, l'objet du litige ne peut concerner que la modification du PGA au lieu-dit « Le Grouet » (cf. RDAF 1999 I 254 pour la notion d'objet du litige). Dans le cas contraire, le tribunal statuerait ultra petita, en violation de l'autonomie communale. Il n'en demeure pas moins que le tribunal doit dans le cadre de l'examen du présent recours examiner l'ensemble de la planification locale, mais sans pouvoir annuler des décisions qui ne ressortent pas de l'objet du litige (cf. RDAF 1998 I 263).

E. 3

a) Dans les procédures de recours contre les plans d'affectation communaux, le tribunal 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). b) 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. En outre, plus un plan d'affectation a été mis en œuvre par l'octroi d'autorisations de construire, plus sa stabilité doit être garantie (Zen-Ruffinen, Guy Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, n. 414 p. 185). L'art. 21 al. 2 LAT permet l'adaptation des plans à l'évolution des circonstances de fait ou de la situation juridique. Par modification de la situation juridique, il faut entendre non seulement la modification des textes législatifs mais aussi, par exemple, celle du plan directeur cantonal. Quant à l'évolution des circonstances de fait, elle peut consister notamment en une modification de données purement factuelles du type modifications topographiques, changements de comportements, mouvements démographiques, évolution des besoins de transport, développement économique, mode de vie, ou encore situation financière des collectivités (Tanquerel in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, n. 37 ad art. 21 LAT ; Manuel Bianchi, La révision du plan d'affectation communal, thèse Lausanne 1990, p. 135 et ss, citant l'Office fédéral de l'aménagement du territoire [OFAT]; AC.2006.0253 du 26 juillet 2007). c) En l'espèce, la décision du Département des institutions et des relations extérieures retient que la zone d'utilité publique n'a pas pu être mise en œuvre par les municipalités successives faute d'avoir trouvé un accord avec le propriétaire de la parcelle 88 et que cette zone doit donc être transférée sur d'autres terrains favorables à une mise en œuvre des programmes prévus par les autorités communales. Le rapport d'août 2001 du bureau Urbaplan mentionne que la municipalité souhaite « vivement éviter une procédure d'expropriation d'où la nécessité de se déterminer d'un point de vue urbanistique et paysager ». Or, en 1984, soit avant même l'adoption du plan de zones et l'affectation en zone d'utilité publique de la parcelle 88, qui représente selon le préavis du 10 juin 1987 une « importance stratégique », la municipalité avait engagé des négociations. Toutefois, ses propositions n'ont pas reçu l'agrément des propriétaires dont les offres ont été jugées trop élevées. Elle était consciente des difficultés qu'elle pourrait rencontrer dès lors qu'elle indique que le montant des « indemnités qui, naturellement, pourraient être mises à la charge de la collectivité publique dans le cadre d'une expropriation formelle de la parcelle pour réaliser le projet » serait fixé par « l'autorité judiciaire ». Déjà en 1984, des échanges de parcelles ont été proposés. De mars 1988 à octobre 1994, les parties ont élaboré diverses variantes, sans pouvoir se mettre d'accord. En bref et schématiquement, les propriétaires considéraient que la parcelle en zone d'utilité publique avait une valeur d'au moins 210 fr. le m², et l'autorité, 100 fr. le m². La question de savoir si les prétentions des uns étaient excessives ou si les offres des autres trop faibles n'est pas déterminante. En effet, le désaccord entre les protagonistes préexistait avant même l'adoption du plan de 1988, de sorte qu'on ne saurait quoiqu'il en soit considérer qu'il constitue une modification sensible des circonstances qui justifierait la modification du plan. En revanche, il est indéniable que la Commune de Borex a un besoin pressant de pouvoir édifier des

constructions d'intérêt public et que les conceptions prévalant des les années huitante à leur propos sont aujourd'hui dépassées. Il est en effet admis que les communes ne doivent plus avoir chacune des installations propres, mais que des accords doivent être trouvés que ce soit au niveau des bâtiments scolaires, ou des services du feu notamment. Dans le préavis municipal de 1987, il n'est pas même fait allusion à la collaboration intercommunale, seul le développement du village est envisagé. Ainsi, la construction d'un bâtiment scolaire supplémentaire au Grouet n'est à l'évidence pas adéquate, dès lors que les élèves des communes de Borex, Crassier, Arnex, Eysins, Chavannes de Bogis, notamment, se rendent dans l'établissement scolaire primaire et secondaire intercommunal. C'est pourquoi l'agrandissement de celui-ci ne peut se faire qu'à proximité et que le terrain du « Petit Borex » actuellement en zone agricole et viticole paraît mieux situé. Au demeurant, le développement du village au Pétaney par la construction de logements en partie subventionnés, d'une surface commerciale, d'une auberge communale et d'une grande salle plutôt qu'au Grouet, paraît également logique, le premier étant aujourd'hui plus centré et plus inséré dans le tissu bâti. Enfin, en 1988, le Grouet paraissait adéquat pour construire une place publique de stationnement et aménager les voies de circulation (cf. préavis municipal p. 4), travaux qui ne sont plus aujourd'hui envisagés. Il convient ainsi d'admettre que les conditions de l'art. 21 al. 2 LAT sont remplies.

E. 4

Les recourants ne contestent pas la nécessité d'une zone d'utilité publique ou son morcellement entre Le Pétaney et le Petit Borex. Ils ne demandent pas que leur parcelle reste colloquée en zone d'utilité publique, mais qu'elle soit affectée à une zone constructible selon un PPA et non à la zone agricole et viticole. Ainsi, ils nient la justification d'un classement dans la zone agricole, définie à l'art. 16 LAT, faisant valoir qu'il s'agit d'une restriction disproportionnée à la garantie du droit de propriété et prétendent que les exigences de l'art. 15 LAT sont remplies. a) Les restrictions à la propriété que les plans d'affectation ont pour effet d'imposer doivent, pour être conformes à l'art. 26 Cst., reposer sur une base légale, se justifier par un intérêt public suffisant et respecter les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; ATF 132 II 408 consid. 4.3 p. 415; 129 I 337 consid. 4.1 p. 344 et les arrêts cités). Le premier principe suppose que la mesure de planification litigieuse soit apte à produire les résultats attendus et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par des mesures moins restrictives. En outre, il interdit toute limitation qui irait au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés qui sont compromis (ATF 132 I 49 consid. 7.2 p. 62 et les arrêts cités). Par ailleurs, une décision viole le droit à l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 131 V 107 consid. 3.4.2 p. 114; 129 I 113 consid. 5.1 p. 125, 346 consid. 6 p. 357 et les arrêts cités). Ce principe n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation. Il est dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones créent des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 1C_386/2007 du 15 avril 2008 ; 1C_165/2007 du 5 novembre 2007 ; 121 I 245 consid. 6e/bb p. 249 et les arrêts cités; Pierre Moor, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 1999, n. 42 ad art.

14). b) Aux termes de l'art. 16 al. 1 LAT, les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole et comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture (let. a), ainsi que les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (let. b). L'art. 16 al. 3 LAT prescrit aux cantons de tenir compte de façon adéquate, dans leurs plans d'aménagement, des différentes fonctions des zones agricoles. En l'espèce, la conséquence de l'abandon de la zone d'utilité publique au Grouet fixée en 1988 et la suppression de 11'292 m² de zone agricole-viticole au Pétaney et 1'363 m² à La Poste doit être un classement en zone non constructible si les exigences de l'art. 15 LAT, en relation avec l'art. 21 al. 2 LAT ne sont pas remplies. On pourrait également envisager le classement dans le régime juridique antérieur à 1988, soit en zone intermédiaire. Toutefois comme cette zone est en droit vaudois inconstructible (art. 51 LATC) il convient sous cet angle également d'examiner si les conditions de l'art. 15 LAT sont remplies. Ainsi, un intérêt général au classement en zone agricole au sens de l'art. 16 al. 1 let. b LAT est établi d'une part si le classement en zone à bâtir est exclu en vertu de l'art. 15 LAT, et si d'autre part un classement dans la zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT, voire dans une autre zone inconstructible selon l'art. 18 LAT, ne s'impose pas (cf., à propos d'une situation comparable, arrêt 1P.387/1994 du 12 décembre 1995, consid. 7c, in ZBl 98/1997 p. 266 ss). Or, aucun élément au dossier ne permet de considérer que les zones constructibles sont actuellement insuffisantes à Borex. Selon les informations fournies par la Commune et par le SDT (cf. aperçu de l'état de l'équipement du 16 novembre 2007 produit lors de l'audience et lettre du 27 février 2008 précisant celui-ci), le territoire communal compte 4.4 hectares de réserves de surfaces affectées en zone à bâtir d'habitation et mixte ainsi qu'en zone intermédiaire. En outre, 2.2 hectares d'entre eux sont colloqués en zone d'habitation et mixte, dont 1.2 hectares actuellement équipés, 0.8 hectares partiellement équipés et 0.2 hectares non équipés. Surtout, ces 2.2 hectares correspondent à un potentiel de croissance de la population supérieur ou égal à 15 %, qui répond aux besoins pour les quinze prochaines années. Enfin la parcelle 88 n'est pas équipée et elle a toujours été vouée à l'agriculture. Dans ces circonstances, on ne saurait manifestement considérer qu'il se justifie de colloquer la parcelle 88 en zone constructible, les conditions de l'art. 15 LAT n'étant pas remplies. c) Reste à examiner si la parcelle n° 88 doit être colloquée en tout ou en partie en zone agricole-viticole, voire en zone intermédiaire. Le plan litigieux ne modifie pas l'affectation des 6'850 m² de cette parcelle en zone intermédiaire. Le transfert de 24'278 m² de la zone d'utilité publique à la zone agricole-viticole se justifierait par la suppression des 12'665 m² de terrain agricole des parcelles n° 1 et n° 3. Le rapport selon l'art. 47 OAT expose que le solde des droits à bâtir de 13'037 m² sera utilisé ultérieurement dans le cadre d'un autre PPA pour répondre aux besoins scolaires et pour d'autres démarches. Les recourants ne démontrent pas que cette réserve pour la future zone d'utilité publique est trop importante et ne font valoir aucun argument pour une affectation en zone intermédiaire. En outre, une promesse d'échange a déjà été passée avec le propriétaire du Petit Borex. Dans ces circonstances, il convient d'admettre que rien ne justifie que les 24'278 m² de la parcelle litigieuse soient affectés à la zone intermédiaire.

Les recourants font valoir que le principe de la bonne foi a été violé, se référant aux pourparlers pour l'achat ou l'échange de la parcelle n°88 et à une décision du Conseil d'Etat du 6 avril 1988 qui mentionne : « il n'existe sur le territoire de la Commune, aucun autre terrain que la parcelle 88 qui soit assez vaste pour accueillir les aménagements et constructions envisagés, à moins de songer à des terrains sis en zone agricole-viticole, comme le lieu-dit « Le Bouchet », ainsi que l'envisageait un plan directeur daté du 5 août 1981, ce que le Conseil d'Etat ne saurait admettre en l'espèce en raison de l'art. 53 al. 3 LATC. En outre, la parcelle 88 occupe une position centrale dans l'agglomération ». Le droit à la protection de la bonne foi permet au citoyen d'exiger que l'autorité respecte ses promesses et qu'elle évite de se contredire. Ainsi, à certaines conditions, le citoyen a le droit d'exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou aux assurances précises qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a placée à juste titre dans ses promesses ou ses assurances (ATF 118 Ib 580 consid. 5a p. 582/583). Il faut alors que l'autorité ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de sa compétence, que le particulier ait eu de sérieuses raisons de croire à la validité de l'acte selon lequel il a réglé sa conduite et qu'il ait pris sur cette base des dispositions qu'il ne pourrait modifier sans subir un préjudice (ATF 118 Ia 245 consid. 4b p. 254 ; 117 Ia 285 consid. 2b p. 287). En matière de plan d'affectation, même si une assurance donnée par une autorité est susceptible de lier celle-ci, il convient encore de peser l'intérêt public à l'application du droit objectif et celui à la protection de la bonne foi de l'administré (Tanquerel, in Commentaire LAT, n. 41 ad art. 21 al. 2 ; ATF 116 Ib 185 consid. 4b). Or, en l'espèce, on ne saurait retenir que l'affirmation du Conseil d'Etat formulée en 1988 lie près de vingt ans plus tard les autorités communales, l'adoption des plans étant au premier chef de la compétence communale. Au demeurant, les parcelles du PPA « Le Pétaney » et du PQ « La Poste » étaient selon le plan de zones approuvé le 14 avril 1982 par le Conseil d'Etat déjà affectées en zone agricole-viticole, de sorte qu'on ne saurait soutenir que le délai de 25 ans d'immutabilité de l'art. 53 al. 3 LATC n'est pas respecté et qu'une dérogation s'impose. En outre, il est excessif de soutenir, comme semblent le faire les recourants, que l'affectation d'un terrain en zone d'utilité publique entraîne de facto l'obligation pour la collectivité publique soit d'acheter le terrain, soit de le colloquer en zone à bâtir. Certes, ils ont pu croire qu'ils vendraient leur parcelle en zone d'utilité publique réalisant ainsi un gain supérieur à celui d'une vente de terrain agricole ; ils semblent avoir, compte tenu de cette espérance, engagé des dépenses. Mais, il n'en demeure pas moins que les conditions posées par la jurisprudence au droit à la protection de la bonne foi ne sont pas remplies et qu'en outre, si tel était le cas, la pesée des intérêts en présence conduirait à faire prévaloir l'intérêt public à la sauvegarde des terres agricoles et au non surdimensionnement des zones constructibles sur leur intérêt privé.

E. 6

En définitive le recours doit être rejeté et les décisions du Conseil communal de Borex du 26 juin 2006 et du Département des institutions et des relations extérieures du 15 novembre 2006 confirmées. Les frais de la cause seront mis à la charge des recourants, qui verseront à la Commune de Borex, qui a été représentée par un mandataire professionnel, des dépens.