

VD_OMNI AC.2007.0237 vom 9. Januar 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-01-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2007.0237

FR: VD_OMNI AC.2007.0237 du 9 janvier 2008

IT: VD_OMNI AC.2007.0237 del 9 gennaio 2008

Regeste

MERCIER/Conseil général de la Commune de et à Penthéréaz, MAYOR, Département de l'économie | Rappel des conditions fixées par l'art. 15 LAT pour le classement de parcelles en zone à bâtir. Les terrains "stockés" par leurs propriétaires doivent être inclus dans la réserve de terrains à bâtir. Selon le nouveau Plan directeur cantonal du 5 juin 2007 (à soumettre en 2008 à l'approbation de la Confédération), hors des centres, le taux de croissance démographique pour les communes ne doit en principe pas dépasser le taux cantonal des 15 ans précédant l'entrée en vigueur du Plan, grosso modo 13% à ce jour. Recours au TF déclaré irrecevable, la cause étant renvoyée à la commune pour nouvelle décision.

Erwägungen

E. 1

Dans sa teneur en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004, l'art. 61 LATC prévoit ce qui suit: Art. 61 Approbation et recours au Tribunal administratif Le département décide préalablement s'il peut approuver le plan et le règlement, l'approuver partiellement ou l'écarter. Son pouvoir d'examen est limité à la légalité. La décision du département est notifiée par écrit à la commune, aux opposants et aux propriétaires lésés. Elle est susceptible d'un recours au Tribunal administratif. Les articles 31 ss LJPA sont au surplus applicables. Dans un contrôle en légalité, l'autorité d'approbation du plan doit examiner aussi bien les besoins en terrains à bâtir (art. 15 let. b de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT; RS 700]) et en terrains agricoles (art. 16 LAT) que la pesée des intérêts entre ces deux besoins et leur conciliation (ATF 114 Ia 371 consid. 4b p. 373 et les références citées). Son contrôle doit aussi porter sur les différents points, qui font l'objet du rapport que l'autorité de planification doit adresser à l'autorité d'approbation du plan, en vertu de l'art. 47 OAT. Il s'agit notamment d'examiner la conformité du plan d'affectation au plan directeur (art. 26 al. 2 LAT), aux conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), aux buts et principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), les observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT) ainsi que les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment la législation sur la protection de l'environnement au sens large ayant trait à la protection du patrimoine naturel et culturel et en particulier la protection de la nature, du paysage, des forêts et des monuments historiques (art. 47 al. 1 in fine OAT). L'autorité d'approbation du plan doit encore s'assurer dans un contrôle en légalité que les principes de planification prévus aux art. 2 et 3 OAT sont respectés et que la mesure s'intègre au programme d'équipement (cf. BGC janvier-février 2003 p. 6565; Tribunal administratif, arrêt AC.2001.0220 du 17 juin 2004). 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; voir aussi JdT 1990 I 461). Cette 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 différenciée, 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). Ces considérations demeurent pleinement valables pour la CDAP.

E. 2

En l'espèce, on rappellera en liminaire que la présente procédure se limite à traiter de la classification d'une portion de la parcelle 22 en zone extension village, à savoir en zone à bâtir. 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}). Ce principe 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 équipées dans ce délai. (...)" b) Le critère des quinze ans à venir a été relativisé par la jurisprudence. Il ne constitue qu'un élément 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 non publié du 13 août 2001 rendu en la cause 1P.218/2001; ATF 116 Ia 339 consid. 3b/aa; 114 Ia 365 consid. 4; Tribunal administratif, arrêt AC.2001.0031 déjà cité; RDAF 1999 I 396). 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; 115 Ia 360 consid. 3f/bb). Le besoin en terrains à bâtir dans les quinze ans ne se laisse pas déterminer mathématiquement de manière précise. La jurisprudence fait usage de la méthode des tendances probables: celle-ci consiste à comparer la surface de terrain utilisée pour la construction dans les dix à quinze dernières années avec les réserves disponibles, puis à extrapoler cette évolution dans les quinze ans à venir, compte tenu d'une progression constante, pondérable en fonction de facteurs de correction accélérant ou retardant l'évolution (Flückiger, Commentaire LAT, art. 15 N. 72 et références citées en particulier ATF 116 Ia 221 c. 3b = JdT 1992 I 425). La durée de quinze ans ne doit pas être interprétée de manière trop absolue: elle constitue une simple indication d'ordre prospectif signifiant que les zones à bâtir ne doivent être délimitées en principe ni à court ou à moyen terme (cinq ans), ni à long ou très long terme (vingt ou trente ans) (Flückiger, op.cit., art. 15 N. 78). Mais le besoin dans les quinze ans détermine en principe la limite supérieure de la taille de la zone à bâtir (Flückiger, op.cit., art. 15 N. 79). Les éléments significatifs pour déterminer le besoin en terrains à bâtir sont: les réserves en terrains disponibles dans les zones à bâtir actuelles, l'utilisation passée et future de terrains à bâtir, la volonté communale de maîtriser la croissance, le développement démographique, le développement économique, le développement régional, l'état et développement du réseau des transports, les possibilités financières et techniques de la commune en matière d'équipement notamment (Flückiger, op.cit., art. 15 N. 81).

E. 3

Le recourant soutient que la zone extension village est disproportionnée et que la parcelle 22 doit en être retranchée pour être attribuée à la zone agricole. a) Selon les explications du bureau d'aménagement et des autorités intimées, le dimensionnement des nouvelles zones à bâtir s'est fondé sur un développement démographique de 20% dans les quinze prochaines années. Le rapport de présentation du 1er juin 2005 se fonde sur un état existant de 370 habitants, répartis entre le village (320), le secteur du Crépon (20) et la zone agricole (30). Il prévoit l'intégration de 100 habitants supplémentaires répartis entre le Crépon (50), la zone artisanale (10) et la zone agricole (40) (sans compter la zone intermédiaire censée abriter 30 habitants théoriques). Ces 100 habitants, qui conduisent à une population totale de 470 habitants, ne correspondent toutefois pas à une augmentation de 20%, mais de 27%. Les explications du bureau d'aménagement figurant au bas du tableau ne relativisent guère ces chiffres, dans la mesure où elles indiquent une population prévisible entre 450 (+22%) et 500 (+35%). Surtout, il ressort du procès-verbal d'audience que la planification n'a pas tenu compte des sept à huit parcelles constructibles (mais non bâties) se trouvant en zone village qui permettraient, en y ajoutant les possibilités de densification des bâtiments existants, de dégager un potentiel de 50 habitants. Aux dires des autorités intimées et du bureau d'aménagement, ces parcelles sont bloquées pour des raisons propres aux propriétaires. Toutefois, ce potentiel doit être pris en considération. 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 s.). En l'espèce, avec l'ajout d'un potentiel de 50 habitants en zone village aux 100 habitants théoriques précités, l'évolution démographique couverte par la planification atteint 150 âmes supplémentaires, à savoir une augmentation de 41%. Il ressort ainsi de ce seul calcul que l'accroissement de la zone à bâtir tel que prévu par le plan litigieux est largement disproportionné et contraire à l'art. 15 al. 1 let. b LAT. On soulignera par ailleurs que la parcelle 22 est pratiquement la seule surface en zone non constructible selon le plan de 1987 (annexe I du rapport 47 OAT) qui passe en zone extension village. Les décisions attaquées doivent ainsi être annulées et la cause renvoyée à la municipalité pour qu'elle procède à une nouvelle mesure de planification à cet égard. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'examiner plus avant si la césure prévue entre la zone extension village et la zone artisanale est suffisamment marquante, si la zone à bâtir devrait être accrue à un autre emplacement de la commune, ou si l'évolution démographique à prendre en compte devrait être estimée à 11, 13, 15 ou 20% selon les chiffres allégués en procédure. b) On formulera néanmoins les remarques ponctuelles suivantes: La population de la commune de Penthérez est passée les quinze dernières années, soit de 1990 au 31 décembre 2005, de 280 à 365 habitants, toutes zones comprises, ce qui correspond à une augmentation de 30%. Un tel accroissement ne saurait toutefois être appliqué sans autre réflexion à la période 2005-2020. Selon les dernières perspectives démographiques pour le canton de Vaud, la population du canton, qui comptait 650'791 habitants au 31 décembre 2005, devrait atteindre 755'394 habitants en 2020 (SCRIS, Perspectives démographiques; Population, ménages, logements: 2006–2030–Vaud, juin 2007, p. 59). Autrement dit, le canton devrait croître d'environ 105'000 habitants pendant ces quinze années, à savoir de 16%. S'agissant plus précisément du district du Gros-de-Vaud, la population résidante devrait passer de 33'677 habitants au 31 décembre 2005 à 40'997 en 2020, soit un accroissement de 21,7% (SCRIS, op. cit., p. 62). Cette perspective doit cependant être relativisée pour Penthérez, compte tenu notamment de l'offre somme toute peu abondante de la commune en transports publics et du caractère avant tout rural de celle-ci. A cela s'ajoute que selon le nouveau Plan directeur cantonal adopté par le Grand Conseil le 5 juin 2007 (qui sera soumis cette année 2008 à l'approbation de la Confédération), en dehors des centres, le taux de croissance estimé par les communes pour les quinze années suivant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal ne doit en principe pas dépasser le taux cantonal des quinze années précédant son entrée en vigueur (A11). Or, ce taux peut à ce jour être estimé grosso modo à 13%, le canton comptant 574'661 habitants en 1990 (SCRIS, loc. cit.) puis 650'791 en 2005.

E. 4

Au vu des considérants qui précèdent, le recours doit être admis, les décisions des autorités intimées annulées et la cause renvoyée à la commune de Penthérez pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Le recourant n'obtient toutefois que partiellement gain de cause, dès lors que ses conclusions tendant au classement de sa parcelle 251 en zone maraîchère, ainsi qu'à la mise en place d'une zone spéciale d'activités hors sol à l'extérieur du village, n'ont pas été admises. Dans ces conditions, l'émolument judiciaire doit être partagé à part égale entre le recourant et Willy Mayor. Pour les mêmes motifs, seule une indemnité réduite pour les dépens sera allouée à la charge de Willy Mayor en faveur du recourant et de la municipalité qui ont procédé chacun à l'aide d'un avocat. Le recourant sera chargé à son tour d'une indemnité particulièrement réduite en faveur de Willy Mayor qui s'est adjoint les services d'un avocat en fin de procédure seulement. Pour facilité, les dépens dus réciproquement par le recourant et Willy Mayor sont partiellement compensés.

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