

# VD\_OMNI AC.2007.0312 vom 11. Februar 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-02-11, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2007.0312](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2007.0312)

FR: VD\_OMNI AC.2007.0312 du 11 février 2009

IT: VD\_OMNI AC.2007.0312 del 11 febbraio 2009

## Regeste

DUPUIS, PITTET/Département de l'économie, CONSEIL COMMUNAL DE VILLARS-LE-TERROIR | Un secteur constitué principalement de surfaces non bâties (deux villas, dont l'une était une habitation liée à une exploitation agricole) ne forme pas un noyau de constructions pouvant être considéré comme du terrain déjà largement bâti au sens de l'art. 15 let. a LAT. Le fait que ces terrains sont équipés n'est pas un élément suffisant pour exclure leur maintien en zone agricole. Au vu de la portée relative du principe de l'égalité de traitement en aménagement du territoire, on ne peut faire grief à l'autorité communale de privilégier une affectation en zone constructible des parcelles contiguës au coeur du village ou d'un secteur de villas proche de l'agglomération voisine, plutôt que des parcelles des recourants, distantes de 250 m de la zone village.

## Erwägungen

### E. 1

L'art. 60 LATC dispose que la Cour de droit administratif et public 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 correspond pas aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire, ou encore n'en tient pas suffisamment compte (Tribunal administratif, arrêts AC.2005.0212 du 28 juin 2006 et AC.2001.0220 du 17 juin 2004; ATF 112 Ia 268 consid. 2c). 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 121, JdT 1985 I 540).

### E. 2

a) Les zones à bâtir sont définies à l'art. 15 LAT qui est formulé comme suit: Art. 15 Zones à bâtir 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. aa) Selon l'art. 15 let. a LAT, les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis. Le terrain largement bâti au sens de cette disposition comprend un territoire construit de manière regroupée, avec ses brèches dans la continuité du tissu bâti (Baulücken) (ATF 119 Ib 124 consid. 4b). Il doit appartenir de manière cohérente au milieu bâti et en partager les qualités (ATF 117 Ia 434 consid. 3e). 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 délasserment ne font pas partie du milieu déjà largement bâti (ATF 121 II 417 consid. 5a). La notion de "terrains déjà largement bâtis" doit être comprise de manière étroite (ATF 122 II 455 consid. 6a p. 462). Cela ne dépend pas uniquement du nombre de constructions existantes; il faut en outre que le groupe de bâtiments présente les caractéristiques d'une "agglomération", avec les infrastructures habituelles ("Siedlungsstruktur"). Il ne suffit pas qu'un ensemble de maisons n'ait plus de fonctions agricoles pour qu'il réponde à cette définition (cf. ATF 132 II 218 consid. 4.1 p. 223; 121 II 417 consid. 5a p. 424; 113 Ia 444 consid. 4d/da p. 451 et les arrêts cités). Ce qui est déterminant juridiquement, ce n'est donc pas la présence de quelques constructions, mais celle d'un bâti déjà largement établi. Cette notion se conçoit en passant au-dessus des limites des parcelles et en s'attachant au territoire. Il faut y voir non pas une maison indépendante, mais un groupe de maisons effectivement habitées et utilisées, n'ayant pour l'essentiel pas de caractère agricole. On peut, pour en cerner la portée, se référer à la notion de "partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie" à laquelle l'art. 36 al. 3 LATC assigne la fonction de "zone à bâtir provisoire". Toutefois, tout groupe de maison initialement non agricole ne mérite pas d'être intégré dans une zone à bâtir. Il faut qu'il présente la qualité d'une agglomération ou qu'il puisse lui être rattachée. La loi comprend comme "agglomération" les secteurs qui sont destinés à l'habitation ou au travail ainsi que l'infrastructure y relative (art. 1 al. 2 let. b et art. 3 al. 3 LAT). Un groupe de maisons peut exister déjà; ce qui est déterminant pour son caractère d'agglomération est la mesure dans laquelle le genre et l'utilisation des constructions s'est détaché de l'exploitation du territoire environnant, constitue un milieu bâti fermé, fondé dans la structure d'agglomération traditionnelle ou significative pour la décentralisation judicieuse de l'urbanisation (art. 1 al. 2 let. b, c et d LAT; art. 3 al. 3 LAT). Des constructions agricoles et d'autres constructions destinées à l'exploitation du sol non bâti ne fournissent généralement pas (ou alors que peu) d'argument pour classer un terrain en zone à bâtir (ATF 132 II 218 consid. 4.1, JdT 2007 I 727). A ceci s'ajoute la mesure dans laquelle les constructions sont équipées de routes et canalisations et reliées entre elles ou aux autres zones à bâtir, ainsi que la mesure dans laquelle les constructions publiques et les installations sont présentes sous la forme d'une infrastructure publique (écoles, magasins, etc.) (AC.2006.0269 du 23 mai 2007). Une parcelle donnée dont le zonage est en cause est ainsi à considérer comme "déjà largement bâtie" quand on peut l'attribuer à un ensemble urbanisé. Si l'on ne peut reconnaître aucune qualité d'agglomération à un groupe de maisons, il doit être exclu de la zone à bâtir, à moins qu'il existe un besoin suffisant en terrains à bâtir (art. 15 let. b LAT).

bb) Selon l'art. 15 let. b LAT, les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps. Il s'agit d'une alternative à l'exigence du caractère largement bâti figurant à la lettre a. Le critère du besoin prévisible dans les quinze ans à venir fixé à cette disposition 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 339 consid. 3b/aa; 114 Ia 364 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 151 consid. 4d; 115 Ia 358 consid. 3f/bb). 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. 1<sup>er</sup> 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). La loi fédérale prévoit expressément de limiter l'étendue des territoires réservés à l'habitat (art. 3 al. 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. En outre, le fait que le terrain dispose de l'équipement de base ne permet pas non plus à lui seul de le classer en zone à bâtir. 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; ATF 116 Ia 197 consid. 2b; ATF 113 Ia 362 consid. 2b). c) En l'espèce, les recourants estiment que leurs parcelles devraient être classées en zone à bâtir en raison de la nécessité de régulariser la situation existante, à savoir le fait que deux maisons d'habitation sont déjà construites sur les parcelles litigieuses. Ils estiment par conséquent que le secteur constitue de fait la prolongation de la zone villas existante et que les habitations qu'elles supportent ne sont donc pas isolées. Cette argumentation ne peut être suivie car elle n'est pas conforme à la jurisprudence développée au sujet de l'art. 15 let. a LAT et rappelée ci-dessus. Les parcelles en question sont situées à près de 250 m du bord de la zone village, soit hors du tissu bâti. Situées de l'autre côté du chemin de Montofrey, les parcelles n os 160 et 357 qui supportent les habitations de deux des recourants ne sont pas contiguës à la zone de villas de Pont du Flon et ne peuvent y être rattachées. De manière générale, le secteur "En Montofrey" est constitué principalement de surfaces non bâties. En outre, deux villas seulement - dont l'une était une habitation liée à une exploitation agricole - ne forment manifestement pas un noyau de constructions pouvant être considéré comme du terrain déjà largement bâti. d) Les recourants prétendent également que, leurs habitations étant déjà construites, le potentiel d'occupation est déjà utilisé en partie; classer ces parcelles en zone villas ne générerait ainsi pas une augmentation sensible des possibilités de bâtir qui contreviendrait à l'art. 15 LAT ou au plan directeur cantonal. Sise au sud du chemin de Montofrey, la parcelle n o 148 est totalement inoccupée actuellement, de sorte que son classement, même partiel, en zone de villas augmenterait à l'évidence la capacité des zones à bâtir de la commune. Au nord de ce chemin, la disposition des bâtiments sur les parcelles n os 160 et 357 permettrait aussi l'implantation de nouvelles constructions eu égard aux diverses règles applicables du nouveau RPGA (CUS de 0.3, distance aux limites de 5 m, distance entre bâtiments de 10 m - respectivement art. 3.1, 4.4 et 4.5 RPGA). Les possibilités de construire ne seraient de loin pas épuisées si les terrains des recourants devaient être classés en zone villas comme ils le demandent. Au demeurant, les recourants ne semblent pas contester la perspective de nouvelles constructions sur ces parcelles. Il est dès lors contradictoire de minimiser l'éventuelle augmentation de surface bâtie que cela générerait. e) Les recourants se plaignent du manque de cohérence de l'aménagement du territoire communal, dans la mesure où des secteurs sans constructions sont affectés en zones à bâtir avant leurs parcelles qui, pourtant, sont déjà bâties. Dans une planification qui prévoit une surface de zones constructibles largement supérieure à ce qui est nécessaire pour les 15 prochaines années, cette question revient à examiner s'il se justifie d'augmenter les potentialités de construction dans ce secteur plutôt que dans un autre. Elle soulève un problème d'égalité de traitement qui, en aménagement du territoire, n'a qu'une portée relative. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement

soutenable. Le principe de l'égalité de traitement se confond donc ici avec l'interdiction de l'arbitraire (AC.2006.0269 du 23 mai 2007 consid. 2a et la jurisprudence citée). D'une part, on ne saurait faire grief à l'autorité communale de privilégier une affectation en zone constructible des parcelles contiguës au cœur du village, conformément à l'objectif d'une utilisation mesurée du sol énoncé à l'art. 1 al. 1 LAT, qui passe notamment par une densification des zones bâties (ATF 113 Ia 266; voir, dans ce sens, rapport du Conseil fédéral sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse du 22 mai 1996, FF 1996 III p. 526 et ss). C'est du reste la volonté de régulariser les constructions sises en zone agricole directement attenantes au village qui a donné lieu à la révision générale du plan d'affectation (voir les explications données en introduction du préavis municipal du 15 mai 2006). D'autre part, les autorités ont affirmé une volonté délibérée de favoriser le développement des zones villas vers le sud de la commune; ceci est pertinent au vu de la proximité de l'agglomération d'Echallens; en effet, la conception provisoire pour l'aménagement de Villars-le-Terroir, établie dans le cadre de la révision du règlement général sur les constructions et l'aménagement du territoire de 1994, prévoyait notamment qu'il fallait " régler les problèmes de transition avec l'urbanisation de la Commune d'Echallens " (cité dans le rapport d'aménagement 47 OAT), ce que fait entre autres la zone villas située dans la partie sud de la commune. On ne saurait donc déduire de ces différences d'affectation la constatation d'une inégalité de traitement. Il ressort en outre clairement de la jurisprudence présentée ci-dessus que le fait que ces terrains sont équipés n'est pas un élément suffisant pour exclure leur maintien en zone agricole. Aucun argument ne permet donc de retenir que les parcelles litigieuses auraient dû être classées en zone à bâtir en vertu de l'art. 15 LAT.

### **E. 3**

Enfin, les recourants prétendent tirer argument de certaines déclarations faites par les autorités pour justifier un classement de leurs biens-fonds en zone à bâtir. Ils dénoncent à ce titre un comportement qu'ils qualifient de contradictoire. a) L'interdiction des comportements contradictoires découle de l'art. 9 Cst., selon lequel toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. Le droit garanti à l'art. 9 Cst. présuppose toutefois que l'administration ait, dans une situation concrète et individuelle, fait une promesse ou adopté un comportement de nature à éveiller, chez l'administré, une attente ou une espérance légitime et que, sur la foi de cette promesse ou en raison de cette attente ou espérance légitime, l'administré a ensuite pris des dispositions préjudiciables à ses intérêts (cf. ATF non publié 2P.269/2001 du 25 avril 2002; ATF 127 I 31 consid. 3a; 126 II 377 consid. 3a; 124 II 265 consid. 4a et les références citées; TA AC.2002.0153 du 16 mai 2003). b) aa) Les recourants dénoncent tout d'abord un comportement contradictoire de la part des services cantonaux, dès lors que, en 1974, le Département des travaux publics a cautionné la construction de la maison d'André Pittet au motif qu'elle s'implantait dans la future zone villas du plan d'extension communal, alors que désormais le SDT refuse toute entrée en matière sur la collocation de ce secteur en zone à bâtir. En réalité, le Département des travaux publics a autorisé l'édification de ce bâtiment sur la parcelle uniquement sur la base d'un projet communal tendant à classer la parcelle en cause dans la zone villas du plan d'extension communal de la Municipalité de Villars-le-Terroir. Or ce projet ne s'est pas concrétisé; en 1976, la parcelle n° 357 a été au contraire colloquée en zone communale sans affectation spéciale destinée essentiellement aux exploitations agricoles (cf. AC.2004.0248). Quant au plan de 1984, il a maintenu ladite parcelle en zone agricole. Le recourant ne saurait se prévaloir d'une simple indication émise

par l'autorité cantonale plus de 20 ans et deux plans d'affectation auparavant. bb) Selon les recourants, le fait que la construction d'une installation agricole, en l'espèce une porcherie, ait été refusée par les autorités cantonales sur la parcelle de Stéphane Pittet démontre que le secteur "En Montofrey" doit être voué à l'habitation. En raison des nuisances particulières qu'elle peut engendrer et indépendamment de la question de sa vocation agricole, l'installation d'une porcherie, si elle n'est pas forcément soumise à une obligation de planifier (TA AC.2002.0045 du 30 juin 2003 ; AC.2001.0066 du 21 octobre 2002; AC.1997.0009 du 12 août 1997), doit satisfaire à des dispositions particulièrement strictes du droit de l'environnement qui dépassent le cadre des règles de l'aménagement du territoire. C'est le cas notamment des dispositions relatives à la protection de l'air qui prévoient que des distances minimum des habitations les plus proches doivent être observées (Annexe 2, chiffre 512 de l'ordonnance fédérale du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air, OPAir, RS 814.318.142.1). On ne peut donc tirer de conclusions sur la vocation agricole ou non de la parcelle sur la base d'un refus d'autorisation de construire une porcherie. cc) Les recourants s'appuient encore sur le fait que la municipalité a déploré l'attitude rigoureuse à l'extrême du SDT pour le secteur litigieux notamment. Nonobstant cette déclaration, la municipalité s'est à multiples reprises référée au cadre légal strict que le nouveau plan était tenu de respecter (voir notamment la réponse générale aux opposant, paragraphe premier). Or, il a été constaté ci-dessus que ce cadre légal ne permettait pas l'affectation des parcelles litigieuses en zone villas. On ne saurait dès lors lui reprocher de développer un projet dans le souci prépondérant de sa conformité au droit tout en reconnaissant les intérêts, légitimes, mais indéfendables en l'espèce, de ses administrés. Au surplus, la municipalité n'est pas l'autorité compétente pour adopter la planification; ses déclarations sur ce point n'engageaient en rien le conseil communal. dd) Enfin, les recourants invoquent la conception provisoire pour l'aménagement de Villars-le-Terroir, établie dans le cadre de la révision du règlement général sur les constructions et l'aménagement du territoire de 1994, approuvée par le Conseil d'Etat. Ils déduisent de ce texte une " nécessité de régler le statut du groupement bâti du secteur en question (Montofrey) ". Ils ne précisent pas en quoi ce statut devrait se régler dans le sens d'une affectation en zone villas. Une telle déduction constituerait du reste une interprétation élargie de ce rapport, lequel dit en fait que doit être confirmé et reconnu un modèle d'urbanisation ancestral fondé sur le village et les groupements forains, dont Montofrey. Parmi les moyens de mise en œuvre y relatif, une application des règles de la zone village est expressément proposée pour l'un de ces groupements forains, la Grange à Janin, situé directement en continuité du village. Rien n'est précisé pour les autres secteurs évoqués. Ainsi, sans même qu'il soit nécessaire d'examiner la portée de ce rapport, il n'y a pas lieu de conclure à la nécessité d'un classement en zone villas sur cette base. c) En conclusion, aucun des épisodes précités ne conduit à la constatation de comportements contradictoires de nature à éveiller chez les recourants une attente ou espérance légitime de voir leurs parcelles classées en zone villas .

#### **E. 4**

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté et les décisions attaquées confirmées. Les recourants, qui succombent, devront s'acquitter d'un émolument de justice et de dépens à la commune de Villars-le-Terroir, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel et obtient gain de cause.

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