

VD_OMNI AC.2008.0008 vom 21. Oktober 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-10-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2008.0008

FR: VD_OMNI AC.2008.0008 du 21 octobre 2008

IT: VD_OMNI AC.2008.0008 del 21 ottobre 2008

Regeste

CHARROTTON/Municipalité de Crans-près-Céligny, Service des forêts, de la faune et de la nature, Service du développement territorial | Plan d'affectation communal antérieur à la LFo fixant la limite entre une zone forêt et une zone à bâtir. Recul de la forêt sur le terrain. Le concept dynamique de forêt en droit fédéral a pour conséquence que l'espace libéré par la forêt devient un territoire sans affectation. La limite de la zone à bâtir reste inchangée. L'art. 135 LATC n'est pas applicable. La commune doit procéder sans tarder à l'affectation de cette portion de territoire au moyen d'une procédure de planification (art. 56 ss LATC).

Erwägungen

E. 1

a) La Cour de droit administratif et de droit public du Tribunal cantonal (CDAP) examine d'office et avec un libre pouvoir d'examen la recevabilité des recours qui lui sont soumis (arrêts du Tribunal administratif [TA] AC.1994.0062 du 9 janvier 1996; AC.1993.0092 du 28 octobre 1993 et AC.1992.0345 du 30 septembre 1993). b) Selon l'art. 37 al. 1 de la loi sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA; RSV 173.36), le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Selon l'alinéa 2 de cette disposition, sont réservées les dispositions des lois spéciales légitimant d'autres personnes ou autorités à recourir ainsi que les dispositions du droit fédéral. Comme l'a rappelé régulièrement le tribunal de céans (voir par exemple arrêt TA AC.2006.0248 du 20 avril 2007), la qualité pour recourir des particuliers est réglée de manière concordante pour la procédure devant la CDAP (art. 37 LJPA) et devant le Tribunal fédéral (art. 103 let. a de l'ancienne loi fédérale du 16 décembre 1943 d'organisation judiciaire [OJF], actuellement art. 89 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF; RS 173.110] entrée en vigueur au 1er janvier 2007 [voir notamment ATF 121 II 39 et 116 Ib 450 consid. 2b; AC.2003.0196 du 14 avril 2004]). c) Propriétaire de la parcelle concernée par le projet de construction refusé par la municipalité, le recourant dispose manifestement de la qualité pour recourir.

E. 2

a) La municipalité a refusé la délivrance du permis de construire sollicité au motif qu'il n'était pas conforme aux règles de la zone. Selon elle, le recul de la forêt n'entraîne pas l'agrandissement automatique de la zone à bâtir, l'espace ainsi délaissé devant plutôt être attribué à la zone de verdure. b) Le recourant considère en revanche que, la limite de la forêt étant indicative sur le plan des zones, son retrait entraîne le déplacement de la zone constructible, sous réserve du respect de la distance de 10 m à la lisière.

E. 3

a) L'art. 3.11 RPZ définit comme suit l'aire forestière : « La forêt (FO) recouvre la partie du territoire soumise à la législation forestière. La délimitation figurant au plan des zones est indicative. Toute construction est interdite à une distance inférieure à 10m de la lisière. » Le règlement communal ne contient pas d'autre disposition à cet égard. b) Selon l'art. 18 al. 3 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS.700), l'aire forestière est définie et protégée par la législation sur les forêts. L'ancienne loi fédérale du 11 octobre 1902 concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts (LFor) consacrait un concept de forêt dynamique dans le sens où l'évolution et la délimitation de l'aire forestière étaient indépendantes des prescriptions d'aménagement du territoire et découlaient directement de la loi sur les forêts. La nouvelle loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo; RS 921.01), entrée en vigueur le 1er janvier 1993, a repris ce concept dynamique de sorte qu'il reste toujours applicable hors zone à bâtir. Selon la jurisprudence, la notion dynamique de forêt implique que la surface forestière n'est pas fixée une fois pour toute, mais qu'elle est susceptible de se modifier constamment en fonction de l'évolution naturelle de la forêt sur le terrain. En vertu de la force dérogatoire du droit fédéral, tout espace gagné par la forêt est ainsi automatiquement régi par les règles de la législation forestière. Peu importe à cet égard l'affectation prévue par la planification existante (ATF 118 Ib 433; ATF 116 Ib 185 consid. 4b) ou la mention au registre foncier (art. 2 LFo). En zone constructible, la nouvelle loi sur les forêts a renoncé à ce concept dynamique. Selon l'art. 10 al. 2 LFo, les plans d'affectation adoptés après l'entrée en vigueur de cette loi doivent contenir une constatation de la nature forestière dans les périmètres des zones à bâtir qui confinent et confineront à la forêt. La LFo introduit donc désormais une obligation de coordination en matière d'établissement des plans d'affectation. Cette réglementation a pour but de permettre une claire définition des limites de la forêt en zone à bâtir. Dans cette zone, la LFo a pour conséquence d'exclure la qualification de forêt à toute aire qui n'aurait pas été définie comme telle par le plan d'affectation (Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Berne, 2006, n° 54 ad art. 18; AC.2007.0073 du 29 janvier 2008 consid. 1). c) En l'espèce, le plan des zones de la commune a été adopté en 1982, puis révisé en 1989. Il est donc antérieur à la nouvelle loi sur les forêts. Pour cette raison, il n'a pas pour effet de poser une limite fixe de la forêt dans la zone à bâtir. La lisière, telle qu'elle apparaît sur la parcelle n° 111, est donc susceptible de se déplacer en fonction de l'évolution naturelle de la forêt à cet endroit. Le 3 septembre 2002, l'inspecteur forestier a procédé à une nouvelle délimitation de l'aire forestière et a constaté un recul global de la forêt sur la parcelle litigieuse. La conséquence en est que la limite de la forêt figurée sur le plan partiel d'affectation ne correspond plus à celle établie par l'inspecteur forestier. La lisière se trouve désormais en retrait, ce qui libère une large bande de terrain de l'emprise effective de la forêt. Il s'agit alors de définir quelle est l'affectation légale du périmètre ainsi délivré. En indiquant expressément que « la forêt (FO) recouvre la partie du territoire soumise à la législation forestière » et que « la délimitation figurant au plan des zones est indicative », le RPZ, à son art. 3.11, lie intimement la zone forêt décrite par le plan des zones à la législation forestière fédérale. Ce règlement ne définit d'ailleurs pas lui-même le régime applicable à la zone, se reportant à cet égard entièrement à la législation fédérale applicable. La seule concession faite à ce renvoi intégral est le rappel express dans le RPZ du caractère dynamique de la forêt. Par conséquent, on constate que la définition et l'extension de l'aire forestière n'ont pas d'existence propre au plan des zones communal, mais dépendent entièrement de la présence d'une forêt au sens de la LFo. Pour que le recul effectif de la forêt déploie des effets, nul n'est besoin de procéder à une constatation de la nature

forestière au sens de l'art. 10 LFo. La délimitation de l'aire forestière telle qu'elle résulte du RPZ n'avait pas fait l'objet d'une telle constatation à l'époque, comme il a précisé le SFFN dans ses déterminations du 27 février 2008. Le relevé de l'inspecteur forestier suffit donc à établir les contours actuels de la forêt dans la mesure où il n'est nullement contesté par les parties, qu'il s'agisse du recourant ou de la municipalité. Lorsque l'aire occupée par la forêt augmente, la force dérogatoire du droit fédéral a pour effet que le territoire précédemment attribué à une autre zone devient automatiquement de la forêt. A l'inverse, en cas de recul de la forêt, l'aire d'application de la LFo se réduit d'autant et la zone libérée de l'emprise de la forêt n'est plus soumise au régime forestier. Contrairement à ce que soutient le recourant, le terrain délaissé par la forêt n'est pas spontanément conquis par la zone qui lui est contiguë. Cette aire devient par conséquent un territoire sans affectation.

E. 4

Le droit fédéral impose aux cantons et aux communes une obligation de gérer l'utilisation de l'espace par le moyen des plans d'affectation. Cette obligation générale de planifier découle des art. 2 al. 1 et 14 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Pour ce faire, les collectivités publiques doivent procéder à la répartition de l'entier de leur territoire entre les trois zones prévues aux art. 15 à 17 LAT, à savoir la zone à bâtir, la zone agricole et la zone à protéger. La loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions définit le contenu des plans d'affectation en précisant qu'ils doivent fixer les prescriptions relatives à l'affectation des zones et au degré de sensibilité au bruit, ainsi qu'à la mesure de l'utilisation du sol (art. 47 al. 1 LATC). En l'occurrence, le RPZ n'est plus conforme au droit fédéral, et en particulier à l'art. 14 LAT, dans la mesure où la zone libérée par la forêt n'est actuellement plus régie par une décision de planification qui définisse le mode d'utilisation du sol à cet endroit.

E. 5

La procédure d'octroi du permis de construire a pour but de vérifier la conformité de l'ouvrage projeté à la destination de la zone (art. 22 let. a LAT). L'autorisation de construire ne saurait contenir des éléments qui relèvent de la planification ni compléter ou modifier le plan, car elle ne satisfait pas aux exigences de la LAT en ce qui concerne notamment la participation des citoyens et la protection juridique (ATF 116 Ib 53 consid. 3a; 115 Ib 151 consid. 5c; 113 Ib 374; ATF non publié 1P.372/1992 du 15 octobre 1992, rendu dans la cause AC.1991.0071 et consultable sur le site www.jurisprudence.vd.ch ;). La jurisprudence du Tribunal fédéral admet toutefois de procéder au contrôle de la validité d'un plan d'affectation au stade de la délivrance du permis de construire lorsque les circonstances de fait ou les conditions légales se sont, depuis l'adoption du plan, modifiées dans une mesure telle que l'intérêt public au maintien des restrictions d'utilisation peut avoir disparu (ATF 120 Ia 227 consid. 2c; 106 Ia 310 consid. 3). Se prévalant de la garantie de la propriété (art. 26 Cst), un propriétaire peut soulever ce grief tant pour son propre fonds que pour les fonds voisins (ATF 127 I 103 consid. 6b). Dans ce dernier arrêt, le Tribunal fédéral a notamment admis le contrôle incident pour refuser une autorisation de construire à une entreprise de transbordement et de recyclage au motif que le plan d'équipement n'avait pas encore été adapté aux circonstances modifiées dues à la suppression d'un passage à niveau et au déplacement, dans un quartier d'habitation, du trafic lié à une zone industrielle. Toutefois, à la connaissance du tribunal de céans, il s'agit d'un des rares cas dans lesquels le Tribunal fédéral, même s'il rappelle régulièrement ces principes, a finalement admis un tel contrôle. Dans sa jurisprudence, il privilégie d'ordinaire la sécurité du droit et la stabilité

des plans pour refuser de procéder au contrôle incident de la validité des plans d'affectation.

E. 6

En l'occurrence, il n'est pas contesté que l'aire d'extension de la forêt a reculé, de sorte que les données factuelles sur le terrain se sont modifiées. A cet égard, on relève toutefois qu'on peut légitimement s'interroger sur la mesure de ce recul. En effet, le plan cadastral de 1983 situe la limite de la forêt passablement en retrait de celle figurée au titre de zone forêt sur le plan des zones. Certes, le plan cadastral est daté d'une année après l'adoption du plan des zones, elle-même intervenue en 1982. Toutefois, il paraît peu probable, sans intervention humaine, que la forêt ait reculé dans une telle proportion en l'espace d'une année seulement, de sorte qu'il est permis de douter de la conformité du plan des zones avec la réalité de la forêt sur le terrain au jour de son adoption. Dans cette hypothèse, le recul constaté de la forêt depuis 1983 ne constituerait pas une modification importante des circonstances puisque l'inadéquation de la planification communale avec l'aire d'extension réelle de la forêt n'aurait pas changé. Dans tous les cas, la diminution de l'aire forestière ne suffit pas à elle seule pour justifier l'augmentation des possibilités de bâtir fixées par le plan des zones. En effet, si la limite de la zone forêt présente la caractéristique d'être évolutive selon l'art. 3.10 RPZ, tel n'est pas le cas de celle de la zone du Bourg. La limite de ces zones, figurée par un seul trait sur le plan, constitue en réalité la superposition de deux traits dont l'évolution est indépendante l'une de l'autre. Si la limite de la zone forêt bouge, elle n'entraîne pas automatiquement avec elle le déplacement de la zone du Bourg. Lors de l'adoption du RPZ, le législateur a défini clairement l'extension de la zone à bâtir. Il n'y a donc pas lieu d'étendre dans le cadre du présent recours les possibilités de construire hors de toute procédure des art. 56 ss LATC. Il en va du respect du droit d'être entendu des propriétaires voisins et des principes démocratiques régissant l'adoption et la modification des plans d'affectation (AC.1999.0218 du 7 mai 2004).

E. 7

L'art. 135 LATC ne permet pas d'aboutir à un autre résultat. a) L'art. 135 al. 1 LATC dispose que les territoires ou fractions de territoire d'une commune qui ne sont pas encore régis par un plan d'affectation ou un règlement comprennent, de par la loi, le périmètre de localité et le territoire agricole. Cet article est une disposition d'application de l'art. 36 al. 3 LAT qui prévoit que tant que le plan d'affectation n'a pas délimité des zones à bâtir, est réputée zone à bâtir provisoire la partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie, sauf disposition contraire du droit cantonal. L'art. 135 LATC constitue une disposition transitoire qui n'est pas directement applicable en présence d'un plan d'affectation existant adopté après l'entrée en vigueur de la LAT. La jurisprudence a toutefois admis l'application de cet article par analogie dans le cas de zones d'utilité publique à la réglementation lacunaire (AC.2001.0215 du 31 janvier 2003; AC.2006.0186 du 17 août 2007). Dans ces affaires, l'affectation du sol en zone à bâtir n'était pas litigieuse. Seule la mesure des possibilités de construire restait à définir. Dans un arrêt AC.2005.0181 (du 9 mars 2006), le tribunal a admis l'application de l'art. 135 LATC afin d'autoriser une construction dans une zone dont le plan d'affectation, postérieur à l'adoption de la LAT, prévoyait que cette zone dite d'« agglomération » devrait être traitée par plan spécial, plan qui n'avait toutefois jamais été élaboré. Le Tribunal fédéral a confirmé l'arrêt cantonal et admis l'application des critères de l'art. 135 LATC pour reconnaître le caractère constructible d'une zone située dans le « périmètre de localité » défini par cet article,

considérant que, en l'espèce, la solution était conforme aux conditions de l'art. 15 LAT (ATF 1A.74/2006 du 19 mai 2006). Il a considéré que, malgré l'absence de plan spécial, l'intention des autorités communale et cantonale au jour de l'adoption du plan général d'affectation n'était pas de différer la décision sur l'affectation de ce périmètre au-delà de l'horizon ordinaire des quinze ans. b) En l'espèce, à la différence de cette dernière affaire, il n'est pas évident que l'intention des autorités aurait été d'affecter en zone à bâtir le périmètre litigieux si la forêt s'était située plus en retrait à l'époque. Même s'il pourrait paraître opportun d'admettre le caractère constructible du replat de la parcelle du recourant, tel que l'avait d'ailleurs admis en 1974 la commission chargée de traiter les oppositions formulées à l'encontre des plans des zones protégées à titre provisoire, la présence et la localisation de la zone de verdure sur les parcelles avoisinantes tendent plutôt à infirmer cette hypothèse. Il en va de même de l'incertitude quant à l'extension réelle de l'aire forestière au jour de l'adoption du plan des zones : même s'il semble que le périmètre occupé par la forêt se rapprochait en réalité de celui figuré sur le plan cadastral de 1983, les autorités ont néanmoins estimé qu'il convenait de fixer la limite de la zone du Bourg bien plus haut sur le terrain. Aussi, comme l'a déjà jugé le Tribunal administratif dans une affaire similaire (AC.1999.0218 du 7 mai 2004 précité), la zone délaissée par la forêt ne saurait-elle être considérée d'emblée comme constructible sur la base de l'art. 135 LATC.

E. 8

En vertu de l'art. 22 al. 2 LAT, l'autorisation de construire est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (let. a) et si le terrain est équipé (let. b). Selon l'art. 24 LAT, en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations, ou pour tout changement d'affectation, si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Le projet litigieux concerne une construction nouvelle destinée à l'habitation et à une activité professionnelle sans rapport avec l'agriculture. Par conséquent, le recourant ne peut prétendre à la délivrance d'une autorisation de construire par le SDT sur la base de l'art. 24 LAT. On relève à cet égard que la municipalité était prête à autoriser une construction hors de la zone du Bourg au bénéfice d'une dérogation d'implantation de 20 % de la longueur du bâtiment. Cette dérogation empiétant sur la zone non constructible, elle aurait de toute façon été soumise à l'obligation d'une autorisation spéciale délivrée par le SDT.

E. 9

En définitive, on constate que la villa projetée se situe en partie sur une zone qui n'est pas affectée à la construction. C'est donc à juste titre que la municipalité a refusé de délivrer le permis de construire sollicité. Toutefois, afin de respecter notamment les art. 14 et 21 al. 2 LAT, ce dernier prescrivant que lorsque les circonstances se seront sensiblement modifiées, les plans d'affectations feront l'objet des adaptations nécessaires, la commune complétera sans tarder son plan d'affectation afin que la portion de territoire libérée par la forêt soit dûment affectée selon la procédure prévue aux art. 56 ss LATC.

E. 10

Au vu des considérants qui précèdent, le recours ne peut être que rejeté et la décision de la municipalité confirmée. Le recourant, qui succombe, supportera les frais du recours (art. 55 al. 1 LJPA). La commune n'étant pas assistée par un mandataire professionnel, il n'y a pas lieu de lui allouer des dépens.

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