

VD_OMNI AC.2010.0326 vom 20. Oktober 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-10-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2010.0326

FR: VD_OMNI AC.2010.0326 du 20 octobre 2011

IT: VD_OMNI AC.2010.0326 del 20 ottobre 2011

Regeste

AUBERT, CHENEVARD, ANDRES, HOHL, SAINT-LOUP, BRAILLARD, DALLA RIVA, BOOL GRIN, ORNIGG, GROSSENBACHER c/Département de l'économie, Conseil Communal de Carrouge (VD) | Révision du plan général d'affectation communal. Création d'une zone intermédiaire; rappel des principes. En l'occurrence, le choix de la commune de classer un terrain dans la zone intermédiaire, et non dans la zone à bâtir (car celle-ci est trop étendue), en vue d'un transfert ultérieur dans une zone constructible, échappe à la critique. En revanche, la façon dont le règlement communal définit la zone intermédiaire n'est pas conforme à ce que prévoit l'art. 51 al. 2 LATC. Il doit être modifié en ce sens (consid. 7).

Erwägungen

E. 1

Il est pris acte du retrait du recours de l'Hoirie Aubert et consorts, ainsi que de celui formé par Hohl et consorts.

E. 1.3

p. 268; 119 Ia 362 consid. 4a p. 367; Tschannen, op. cit., N.15-24 ad art. 9 LAT; Waldmann/Hänni, op. cit., N. 7-14 ad art. 9 LAT). Le plan directeur cantonal n'a pas pour seul effet de décrire un état existant; il a aussi pour fonction d'impulser et de diriger les procédures de planification ultérieures. Selon l'art. 11 LAT, les plans directeurs cantonaux sont soumis au Conseil fédéral (al. 1), dont l'approbation leur confère force obligatoire pour les autorités de la Confédération et des cantons voisins (al. 2). d) Aux termes de l'art. 25 LATC, les plans directeurs ont pour but d'assurer un aménagement continu et cohérent du territoire (al. 1); ils fixent dans les grandes lignes les objectifs à atteindre, compte tenu du développement souhaité et des besoins individuels et collectifs (al. 2); ils indiquent la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur le territoire (al. 3); ils fixent le programme des priorités et les mesures à prendre pour son exécution (al. 4). Le plan directeur cantonal détermine les objectifs généraux d'aménagement d'intérêt cantonal en vue d'utiliser rationnellement le sol, de répartir judicieusement les activités et de sauvegarder la nature et le paysage (art. 33 LATC). Adopté par le Grand Conseil (art. 8 LATC), le plan directeur cantonal est soumis à l'approbation du Conseil fédéral (art. 29 LATC). Selon l'art. 31 LATC, le plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral lie toutes les autorités (al. 1); les autres plans directeurs approuvés par le Conseil d'Etat sont des plans d'intention servant de référence et d'instrument de travail pour les autorités cantonales et communales (al. 2). Quant aux plans d'affectation, ils règlent l'affectation, la mesure de l'utilisation et les conditions de construction dans les diverses zones qu'ils définissent; ils sont élaborés sur la base des plans directeurs (art. 43 al. 1 LATC). e) Le plan directeur cantonal (PDCn) est entré en vigueur le 1^{er} août 2008. L'un de ses objectifs principaux est de remédier au

problème de l'étalement urbain, contraire au développement durable, par le biais du développement judicieux des centres, qui passe notamment par la densification des zones à bâtir (PDCn, volet stratégique, p. 37; volet opérationnel, fiche A11). Les communes justifient le dimensionnement de la zone à bâtir dans le cadre du rapport au sens de l'art. 47 OAT. Elles analysent les besoins et les demandes réelles pour les quinze ans à venir. Hors des centres, le taux de croissance estimé par les communes pour les quinze ans suivant l'entrée en vigueur du PDCn ne peut pas dépasser le taux cantonal des quinze années précédentes, soit 13%. Le coefficient d'utilisation du sol (CUS) ne peut être inférieur à 0,4 (PDCn, volet stratégique, mesure A11; volet opérationnel, fiche A 11). Dans les centres cantonaux et régionaux, la densité minimale est de 100 personnes et emplois par hectare (PDCn, volet opérationnel, fiche A11). Le canton incite les communes dont les réserves dépassent au moins deux fois les besoins pour les quinze ans suivant l'entrée en vigueur du PDCn à réviser leur plan général d'affectation (PDCn, volet stratégique, mesure A12; volet opérationnel fiche A12). Le redimensionnement des zones à bâtir se fait par le déclassement de terrains menacés ou réservés à d'autres usages, ainsi que par le déclassement de terrains non équipés, non construits depuis plus de quinze ans, qui ne font pas pas l'objet d'un projet à court terme, situés loin des dessertes en transports public ou des centres bâtis (PDCn, volet stratégique, mesure A 12; volet opérationnel, fiche A12). Le dimensionnement de la zone à bâtir doit tenir compte des intérêts privés, dans le cadre d'une évaluation d'ensemble. Une demande privée de terrains à bâtir n'est pas déterminante, notamment lorsque celle-ci ne s'est pas concrétisée dans un passé récent. Il importe d'épuiser d'abord les réserves existantes, avant de créer de nouvelles zones à bâtir; cela s'impose d'autant plus lorsqu'une densification est réalisable (ATF 136 II 204 consid. 6.2-6.2.2 p. 207/208). La loi exige que les zones à bâtir surdimensionnées soient réduites (ATF 136 II 204 consid. 7 p. 211/212). Le besoin de terrains constructibles pour les quinze années suivant l'adoption du plan d'affectation n'est pas le seul critère déterminant; la délimitation de la zone à bâtir doit se faire au regard de tous les éléments décisifs, du point de vue de l'aménagement du territoire (ATF 136 II 204 consid. 7.1 p. 212; arrêt AC.2007.0237 du 9 janvier 2008, consid. 2b). Lorsque la zone existante est trop grande, seuls de motifs impérieux – régionaux ou supra-régionaux - peuvent autoriser une extension supplémentaire (ATF 136 II 204 consid. 7.1 p. 212). f) Selon le rapport d'aménagement au sens de l'art. 47 OAT, dans sa dernière version du 20 août 2008 qui se trouve au dossier, la population de Carrouge au 31 décembre 2007 s'élevait à 914 habitants, représentant un gain démographique de 38% entre 1990 et 2007 (rapport OAT, p. 7). La capacité théorique des zones à bâtir régie par le RPE est de 120 habitants supplémentaires (dont 25 habitants dans le secteur du PPA). Le rapport d'aménagement table sur un accroissement de la population de 180 habitants selon le PGA (soit 20%), dont 100 habitants pour les terrains actuellement compris dans le périmètre du PPA (rapport OAT p. 7, 8). Cet accroissement prévu de la population, de 19,69%, est supérieur à la limite de 13% fixée par le PDCn (volet stratégique, mesure A11; volet opérationnel, fiche A11). Le rapport d'aménagement relève ce dépassement; il part toutefois de la prémisse que les communes de Carrouge et de Mézières seront, dans un proche avenir, reconnues comme centre local au sens du PDCn, ce qui justifierait de déroger à la règle (rapport OAT p. 7; cf. également le rapport d'examen préalable établi par le SDT, dans sa version du 17 décembre 2007, p. 2). Le Département également, dans la décision du 8 octobre 2010, a relevé que le taux d'accroissement prévu par le PGA dépasse les limites autorisées par le PDCn, mais l'a néanmoins tenu pour acceptable, «compte tenu d'options envisagées au niveau de la planification directrice régionale». Ni Carrouge, ni la

localité voisine de Mézières, ne font partie, en l'état, des centres cantonaux et régionaux (PDCn, volet opérationnel, fiche B11). Lors de l'audience du 6 juillet 2011, les représentants du SDT et de la commune ont fait valoir que, de fait, les communes de Carrouge et Mézières remplissent les conditions nécessaires pour former un centre local (cf. également rapport OAT, p. 7), qu'un projet de fusion de ces communes (incluant également celle de Ferlens) est en discussion, et que l'étude d'un plan directeur régional est assez avancée. Le représentant du SDT a dès lors admis qu'une marge de manœuvre existait quant à l'indice de constructibilité.

E. 2

Le Tribunal renonce à inviter la Municipalité ou le SDT à effectuer des investigations supplémentaires pour retrouver le rapport au sens de l'art. 26 aOAT, concernant le PPA, document qui a apparemment disparu. En effet, cette pièce n'est pas indispensable pour examiner le bien-fondé du recours de Pierre Andres (cf. consid. 7 ci-dessous).

E. 3

a) Dans la procédure de recours cantonale contre les plans d'affectation, la qualité pour recourir est reconnue au moins dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral (art. 33 al. 3 let. a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire – LAT; RS 700). Aux termes de l'art. 89 al. 1 de loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Selon art. 75 al. 1 let. a de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD, RSV 173.36), applicable à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal par renvoi de l'art. 99 de la même loi, a qualité pour recourir toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente, ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cet intérêt peut être juridique ou de fait; il ne doit pas nécessairement correspondre à celui protégé par la norme invoquée. Il faut toutefois que le recourant soit touché plus que quiconque ou la généralité des administrés dans un intérêt important, résultant de sa situation par rapport à l'objet litigieux. Un intérêt digne de protection existe lorsque la situation de fait ou de droit du recourant peut être influencée par le sort de la cause; il faut que l'admission du recours lui procure un avantage de nature économique, matérielle ou autre (ATF 133 II 400 consid. 2.4.2 p. 406; 133 V 239 consid. 6.2 p. 242; 131 V 298 consid. 3 p. 300, et les arrêts cités). L'intérêt doit être direct et concret; en particulier, la personne doit se trouver dans un rapport suffisamment étroit avec la décision; tel n'est pas le cas de celui qui n'est atteint que de manière indirecte et médiate (ATF 130 V 196 consid. 3 p. 202/203, 514 consid.

E. 3.1

p. 277; 129 I 232 consid. 3.2 p. 236; 123 I 31 consid 2c p. 34; 112 Ia 107 consid. 2b p. 109). Elle n'est pas tenue de discuter de manière détaillée tous les arguments soulevés par les parties; elle n'est pas davantage astreinte à statuer séparément sur chacune des conclusions qui lui sont présentées. Elle peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige; pour que le droit d'être entendu soit respecté, il suffit que le justiciable puisse

apprécier correctement la portée de la décision et l'attaquer à bon escient (ATF 136 I 184 consid. 2.2.1 p. 188, 229 consid. 5.2 p.236; 136 V 351 consid. 4.2 p. 355; arrêts FO.2010.0030 du 24 janvier 2011; AC.2009.0196 du 30 septembre 2010, consid. 3; AC. 2009.0179 du 30 juillet 2010, consid. 3c). b) Dans son opposition du 7 octobre 2008, le recourant a contesté l'abrogation du PPA, prévue par le PGA, et demandé à ce que la parcelle n°19, non bâtie, soit comprise dans une zone verte et non dans la zone intermédiaire comme proposé. Il a fait valoir, en bref, que les possibilités de bâtir prévues par le projet de PGA, étaient trop importantes. Le 12 février 2009, la Municipalité lui a fait part de son avis, qui était le même que celui adressé à Hohl et consorts, relativement au sort de la parcelle n°523. Le recourant a rencontré les représentants de la commune, le 26 novembre 2008, et exposé son point de vue, qu'il a réitéré le 2 mars 2009. Le 10 mars 2009, le Conseil communal a suivi le préavis municipal (1/2009) – qui ne tenait pas compte des objections du recourant. Celui-ci a, lors de l'enquête complémentaire, encore une fois demandé que la parcelle n°19 soit classée dans une zone verte. Le 16 février 2010, suivant le préavis de la Municipalité (1/2010), le Conseil communal a pris acte de ce qu'il a considéré comme une observation. Ainsi, à aucun stade de la procédure communale, le recourant n'a reçu de réponse à son objection au classement de la parcelle n°19 dans la zone intermédiaire, et non dans la zone verte, comme il le préconise. Dans son premier préavis (1/2009) du 23 février 2009 – contrairement à ce qu'elle soutient dans sa réponse du 17 janvier 2011 - , la Municipalité est partie de la prémisse fautive que l'intervention du recourant était assimilable à celle de Hohl et consorts. En examinant plus attentivement l'opposition du 7 octobre 2008, la Municipalité aurait dû se rendre compte que si le but des deux oppositions était le même – le maintien en force du PPA – son objet était différent: l'opposition de Hohl et consorts concernait la parcelle n°523, celle du recourant la parcelle n°19, soit le classement de celle-ci dans la zone verte et non la zone intermédiaire. La Municipalité n'a pas corrigé cette erreur dans son préavis (1/2010) du 11 janvier 2010, ce dont ni le Conseil communal, ni sa commission ne se sont aperçus, pas davantage que le Département. Les décisions des 8 octobre 2010, 16 février 2010 et 10 mars 2009 sont ainsi entachées d'un vice formel, car elles ne contiennent pas de motivation suffisante relativement aux oppositions du recourant. c) Cela étant, à l'instar de toute violation du droit d'être entendu, ce défaut peut être réparé si le justiciable dispose de la faculté de se déterminer devant l'autorité de recours, pour autant que celle-ci dispose d'un plein pouvoir d'examen, en fait et en droit (ATF 135 I 279 consid. 2.6.1 p. 285; 133 I 201 consid. 2.2 p. 204; 132 V 387 consid. 5.1 p. 390, et les arrêts cités). En l'occurrence, la Municipalité a répondu – certes brièvement – à l'objection du recourant dans sa réponse du 17 janvier 2011. Le recourant a eu l'occasion de répliquer et de faire valoir ses moyens à ce sujet lors de l'audience du 6 juillet 2011, et ses déterminations finales. Le défaut de motivation des décisions attaquées a ainsi été réparé dans le cours de la procédure, le Tribunal cantonal disposant en la matière d'un pouvoir d'examen étendu à l'opportunité (consid. 5 b ci-dessous; cf. également les arrêts précités AC.2009.0196, consid. 3, et AC.2009.0179 consid. 3c, et les arrêts cités). 5. a) La procédure d'adoption des plans d'affectation est régie par les art. 56ss LATC. L'art. 57 LATC prévoit que le projet de plan est soumis à l'enquête publique pendant trente jours. Sur la base d'un préavis de la municipalité, le conseil général ou communal statue ensuite sur les éventuelles oppositions et décide de l'adoption du projet (art. 58 LATC). Le dossier est alors transmis au SDT en vue de son approbation par le Département de l'économie. Avec un pouvoir d'examen restreint à la légalité, le département décide de l'approbation préalable du projet: cette décision, notifiée à la

commune et aux opposants, peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal (art. 61 LATC). En même temps qu'il notifie sa propre décision, le département transmet également à chaque opposant la décision communale sur son opposition. Cette décision est également attaquant devant le Tribunal cantonal (art. 60 LATC). b) Une autorité de recours au moins doit disposer d'un libre pouvoir d'examen (art. 33 al. 3 let. b LAT). Cette disposition est concrétisée par l'art. 60 al. 1 LATC, qui confère un libre pouvoir d'examen à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal lorsqu'elle est saisie d'un recours dirigé contre un plan d'affectation. Le libre examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit; il s'étend également à l'opportunité. Le contrôle en opportunité du plan comprend le contrôle en légalité au moyen duquel l'autorité de recours examine les différents points faisant l'objet du rapport au sens de l'art. 47 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 implique également de s'assurer que les principes de planification posés aux art. 2 et 3 OAT sont respectés. Parmi ces principes, on trouve la nécessité d'examiner les différentes possibilités et variantes entrant en ligne de compte (art. 2 al. 1 let. b OAT) et la prise en considération de tous les intérêts concernés, qu'ils soient publics ou privés (art. 3 OAT), dans le respect du principe de la proportionnalité. Le juge intervient non seulement lorsque la mesure d'aménagement communale est dépourvue de tout fondement objectif ou se révèle insoutenable, mais aussi lorsqu'elle paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale ou n'est pas compatible avec des buts ou principes régissant l'aménagement du territoire, ou n'en tient pas suffisamment compte (cf. art. 1 à 3 LAT; 2 et 3 OAT). Le juge doit cependant veiller à ne pas substituer son pouvoir d'appréciation à celui concédé à l'autorité de planification; il ne préfère pas une solution appropriée à celle, tout aussi appropriée, retenue par l'autorité communale; il s'impose également une certaine retenue dans la prise en compte de situations et intérêts purement locaux (ATF 136 II 81 consid. 6.6 p. 96/97, consid. 7.2.1 p. 100; 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242, et les références citées; arrêts AC.2010.0041 du 20 octobre 2010, consid. 2; AC.2009.0134, précité, consid. 2; AC.2009.0131, précité, consid. 2 et les arrêts cités). 6. a) La Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire (art. 75 Cst.), qui incombent aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. Ces objectifs généraux s'imposent aussi bien à la Confédération qu'aux cantons, ainsi qu'à toutes les autorités chargées de l'aménagement (arrêts précités AC.2010.0041 consid. 3a; AC.2009.0134; AC.2009.0131, et les arrêts cités). Le sol doit être destiné à une utilisation à laquelle il se prête; en d'autres termes, son affectation doit être définie en tenant compte, de manière appropriée, de sa vocation et des différentes fonctions qu'il remplit - en tant que base de l'habitat, des activités économiques, du repos et des loisirs, etc. - et son utilisation doit correspondre à cette affectation. L'occupation rationnelle du territoire se réfère à l'une des formes d'utilisation du sol, la construction. Afin d'éviter la dispersion des constructions et le gaspillage du sol et des ressources qui en résulte, la construction doit être cantonnée à un territoire raisonnablement délimité - les zones à bâtir - doté des infrastructures adéquates et prenant convenablement en considération les différents types d'utilisation à satisfaire (habitation, industrie, services). Le sol est une denrée rare, qui constitue en même temps l'une des bases de la vie. Il convient donc d'en faire un usage économe et d'éviter de le gaspiller. Ce principe concrétise, en matière d'aménagement du territoire, l'exigence du développement durable, inscrit à l'art. 73 Cst. Un développement est durable s'il tient compte des contraintes économiques, sociales et écologiques, et s'il garantit que les besoins

de la génération actuelle sont satisfaits sans porter préjudice aux facultés des générations futures de satisfaire leurs propres besoins (arrêt précité AC.2009.0134, consid. 3a). b) La LAT, qui concrétise l'art. 75 Cst., fixe les buts et les principes de l'aménagement du territoire. Les buts sont exposés à l'art. 1^{er} LAT, qui prévoit que la Confédération, les cantons et les communes doivent veiller à assurer une utilisation mesurée du sol. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie (al. 1^{er}). Ils soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris aux fins, notamment, de créer et maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques (al. 2 let. b). Les principes dont les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent tenir compte sont énoncés à l'art. 3 LAT. Le paysage doit être préservé; il convient notamment de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (art. 3 al. 2 let. b LAT). Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il s'agit notamment, selon ce principe, de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail, et de les doter d'un réseau de transports suffisant (art. 3 al. 3 let. a LAT) ainsi que de ménager dans le milieu bâti de nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbres (art. 3 al. 3 let. e LAT). c) Les cantons édictent des plans directeurs déterminant les grandes lignes de l'aménagement de leur territoire (cf. art. 6 al. 1 LAT; 4ss OAT). Ces plans directeurs définissent l'état et le développement souhaité (art. 6 al. 3 LAT). Aux termes de l'art. 8 LAT, ils indiquent la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité (let. a) et de l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre en œuvre (let. b). Le plan directeur est l'élément central de la planification cantonale, notamment du point de vue de la coordination des plans (Pierre Tschannen, Remarques préliminaires aux art. 6-12 LAT, in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexandre Ruch/Pierre Tschannen (ed), Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich, 2009; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berne 2006, N. 7 et 8 Vorbemerkungen ad Art. 6-12 LAT). Les plans directeurs cantonaux ont force obligatoire pour les autorités (art. 9 al. 1 LAT), soit toutes les autorités administratives, fédérales, cantonales et communales, chargées de tâches relevant de l'aménagement du territoire au sens large, notamment celles compétentes pour l'adoption d'un plan d'affectation, général ou de détail (ATF 136 I 265 consid.

E. 7

Le recourant voudrait que la parcelle n°19, jusque là englobée dans le périmètre du PPA, soit classée dans la zone verte, et non dans la zone intermédiaire, comme le prévoit le PGA. a) Le droit cantonal peut régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée (art. 18 al. 2 LAT). Ces zones sont inconstructibles (ATF 132 II 401 consid. 2.2.1 p. 405; 123 I 175 consid. 3b/aa p. 183, et les arrêts cités). Elles constituent une zone de réserve, qui n'est pas d'affectation; les constructions ne peuvent y être édifiées qu'en application de l'art. 24 LAT. Les terrains qui font partie de la zone à bâtir, à savoir les terrains largement construits (art. 15 let. a LAT) et qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et qui seront équipés dans ce laps de temps (art. 15 let. b LAT), doivent être rangés dans la zone à bâtir, et non attribués à une zone de réserve

(ATF 132 II 401 consid. 2.2.1 p. 405; 123 I 175 consid. 3b/aa p. 188; 116 Ia 328 consid. 3b p. 330ss; 115 Ia 333 consid. 4 et 5 p. 338 ss et les arrêts cités; cf. également ATF 1C_15/2008 du 10 juin 2008), de même que la zone de réserve ou intermédiaire ne peut pas remplacer l'établissement d'une zone agricole fixée de manière précise et comprenant les terrains définis à l'art. 16 LAT (ATF 110 Ib 266 consid. 4 p. 267; arrêt AC.2004.0213, précité, consid. 5a/bb). En l'absence d'un motif justifiant l'ajournement d'un classement précis, la commune doit manifester ses intentions par exemple, créer une zone de verdure, ou une zone d'habitation ou les deux, en les délimitant de façon raisonnable (ATF 115 Ia 333 consid. 6a p. 341). Il lui est également loisible de classer des terrains contigus à une zone constructible et prévus pour un éventuel classement ultérieur en zone à bâtir, dans un territoire sans affectation spéciale avec une fonction de réserve pour les 20 à 25 ans à venir, si le développement urbain n'est pas encore clairement perceptible et les modalités pratiques de leur classement dans une des différentes zones incertaines (ATF 121 I 245 consid. 8c/aa p. 250; arrêt du Tribunal neutre TN F1/2008 du 28 novembre 2008, consid. 3.2; arrêt AC.2004.0123 du 22 juin 2006, consid. 5a/aa). L'adoption d'une zone intermédiaire ou de réserve se justifie également lorsqu'il s'agit de réduire l'étendue de zone à bâtir surdimensionnées (ATF 116 Ia 328 consid. 4 p. 331; arrêt TN F1/2008, précité, consid. 3.2 ; PDCn, volet stratégique, mesure A12 ch. 3, et volet opérationnel fiche A12, ch. 3) ou lorsque l'adoption ou l'extension d'une zone à bâtir ne se justifie pas par rapport au niveau régional (ATF 117 Ia 430 consid. 4b p. 432) ou encore lorsque les objectifs d'aménagement retenus par la commune tendent à mieux maîtriser sa croissance, et même à freiner le développement de l'urbanisation (ATF 114 Ia 364 consid. 4 p. 369 370). En pareil cas, l'attribution d'une parcelle à la zone intermédiaire ou de réserve et, par conséquent son non classement en zone constructible, trouve sa base légale à l'art. 15 LAT (ATF 113 Ia 444 consid. 4a p. 448ss; 1C_425/2008 du 26 janvier 2009, consid. 3.4; arrêt AC.2004.0213, précité, consid. 5a/cc). b) Le législateur vaudois a fait usage de la faculté conférée par l'art. 18 al. 2 LAT en édictant l'art. 51 LATC, aux termes duquel les zones intermédiaires comprennent les terrains dont la destination sera définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier (al. 1); elles sont inconstructibles; le règlement communal peut toutefois y autoriser, dans la mesure où l'affectation future n'est pas compromise, l'extension de construction agricoles ou viticoles existantes ou de nouvelles constructions agricoles ou viticoles (al. 2). c) Le périmètre du PPA englobe une surface importante de la zone à bâtir existante, dans la partie orientale du centre de la localité de Carrouge. Les terrains concernés sont compris entre la route cantonale n°636c, qui conduit à Mézières, et la route cantonale n°630c, qui mène à Ferlens. Ces terrains forment un coteau, orienté à l'Est. Le périmètre du PPA est divisé en trois secteurs; le premier est destiné aux bâtiments de «type village» (A, art. 42-50 RPE), le deuxième à une zone de villas à moyenne densité (B, art. 51-61 RPE), le troisième à une zone de villas à faible densité (C, art. 62-67 RPE). Ces secteurs ont été bâtis. Les parcelles n°19 et 523, occupant une partie médiane du périmètre, ont été rangées dans une zone de verdure (art. 68 RPE). Le résultat est que le flanc du coteau est occupé par des maisons d'habitation sur ses parties supérieure et inférieure; un espace vert coupe ces deux secteurs bâtis. La parcelle n°19 a été utilisée à des fins agricoles. Le projet de PGA prévoyait de classer les parcelles n°522 et 523, situées dans la partie septentrionale du périmètre du PPA, dans la zone d'extension du village; la parcelle n°523, située au centre du périmètre du PPA, serait classée dans la zone de faible densité; la parcelle n°19, située dans la partie méridionale du périmètre du PPA, serait classée dans la zone intermédiaire (cf. rapport d'aménagement p. 11/12). Ces modifications

entraînaient l'abrogation du PPA (cf. rapport d'aménagement, p. 4). Selon l'art. 22.1 RGATC, la zone intermédiaire correspond à une partie du territoire communal dont l'affectation doit faire l'objet de décisions ultérieures au moyen de plans d'affectation ou de plans de quartier; en l'état, cette zone n'est pas constructible (al. 1); les constructions existantes peuvent être maintenues dans leur affectation actuelle; elles peuvent être transformées ou même légèrement agrandies pour autant que les travaux projetés ne compromettent pas l'utilisation future de la zone (al. 2). Toute demande de permis de construire ou tout changement de destination d'une construction ou d'une installation existante doivent au préalable être soumis pour autorisation spéciale au Département (art. 22.3 RGATC). La Municipalité aurait souhaité faire passer toute la partie non-bâtie du PPA dans la zone à bâtir. Comme le potentiel de surfaces bâtissables était déjà épuisé, le Conseil communal, suivant la Municipalité, a classé la parcelle n°19 dans la zone intermédiaire, en vue d'un transfert ultérieur dans la zone à bâtir, avec l'objectif de créer, à terme, 100 logements supplémentaires dans ce secteur. d) Compte tenu du fait que les zones à bâtir existantes sont trop étendues et l'accroissement prévu de la population, selon le rapport d'aménagement, supérieur à ce que prévoit le PDCn, le choix du Conseil communal de ne pas inclure la parcelle n°19 dans la zone à bâtir échappe à la critique. Les propriétaires de ce bien-fonds ne s'y opposent pas, au demeurant. Dans ses déterminations finales, le recourant fait valoir que les réserves de terrain à bâtir sont suffisantes, au regard des limites assignées par le PDCn, de sorte que le rangement de la parcelle n°19 dans la zone intermédiaire irait à fins contraires du PDCn. Le recourant perd toutefois de vue que la zone intermédiaire, telle qu'elle est définie par le droit fédéral, est une zone inconstructible. Les potentialités qu'elle recèle n'entrent pas dans l'évaluation de la capacité de terrains disponibles pour la construction. La seule question à trancher est celle de savoir si l'option préconisée par Pierre Andres, soit le classement de la parcelle n°19 dans la zone de verdure, doit être préférée à celle choisie par le Conseil communal, qui a classé ce bien-fonds dans la zone intermédiaire. A première vue, cette controverse ne paraît pas décisive, car même à considérer la solution retenue par le Conseil communal, la parcelle n°19 restera durablement inconstructible (vraisemblablement jusqu'à la révision générale du PGA en voie d'adoption, et en tout cas pendant quinze ans), de sorte qu'un classement dans la zone de verdure produirait un effet quasiment semblable au classement dans la zone intermédiaire. Cela étant, le Tribunal se doit de relever que l'art. 22.1 al. 2 RGATC permet la transformation ou l'agrandissement des bâtiments existants dans la zone intermédiaire, sous réserve que cela ne compromette l'affectation future de cette zone, sans aucune autre précision quant à la nature des bâtiments concernés, alors que l'art. 51 al. 2 LATC ne permet la transformation et l'agrandissement que des seuls bâtiments agricoles ou viticoles. Sur ce point, l'art. 22.1 al. 2 RGATC est contraire au droit supérieur. Cette disposition doit être modifiée dans un sens conforme à l'art. 51 al. 2 LATC. Le recours de Pierre Andres doit ainsi être admis partiellement, dans ce sens.

E. 8

a) L'Hoirie Aubert et consorts a retiré son recours, parce qu'elle a trouvé un accord avec la commune relativement à un projet de construction sur ses parcelles. Il se justifie de statuer sans frais (art. 50 LPA-VD). Aucune partie n'ayant eu entièrement gain de cause, il convient de renoncer à l'allocation de dépens (art. 57 LPA-VD, mis en relation avec l'art. 51 de la même loi). b) Hohl et consorts ont retiré leur recours, après avoir trouvé un accord avec les promoteurs des bâtiments à construire sur la parcelle n°523. Il se justifie de statuer sans frais (art. 50 LPA-VD). La Commune n'ayant obtenu entièrement gain de cause, il

convient de ne pas lui allouer des dépens (art. 57 LPA-VD, mis en relation avec l'art. 51 de la même loi). c) Le recours de Pierre Andres doit être admis partiellement, au sens du considérant 7d. La décision attaquée est réformée en ce sens que l'art. 22.1 al. 2 RGATC sera libellé comme suit: «Les constructions agricoles existantes peuvent être agrandies ou de nouvelles constructions agricoles créées, dans la mesure où cela ne compromet pas l'affectation future de la zone». Le recours est rejeté pour le surplus. Il se justifie de mettre à la charge de Pierre Andres, qui n'obtient que partiellement gain de cause, un émolument, dont le montant sera réduit (art. 49 al. 1 LPA-VD), ainsi que des dépens en faveur de la Commune, dont le montant sera également réduit (art. 55 et 56 al. 2 LPA-VD).

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