

## **VD\_OMNI AC.2014.0246 vom 7. März 2016**

VD Tribunal cantonal, 2016-03-07, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2014.0246](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2014.0246)

FR: VD\_OMNI AC.2014.0246 du 7 mars 2016

IT: VD\_OMNI AC.2014.0246 del 7 marzo 2016

### **Regeste**

PRO NATURA/Municipalité de L'Abergement, Service du développement territorial, MARTI DEVELOPPEMENT SA, Direction générale de l'environnement DGE-DIRNA | Recours déposé contre une autorisation de construire. L'affectation à la zone à bâtir du secteur litigieux lors de l'adoption du plan de zones de 1981 ne pouvait pas se justifier au motif qu'on était en présence de terrains largement bâtis. Il s'agissait en effet d'un hameau agricole clairement séparé du village, composé uniquement de trois bâtiments d'habitation et de quelques constructions agricoles annexes. De même, l'affectation à la zone à bâtir ne pouvait se justifier au motif que, en 1981, les terrains en question étaient nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir. On ne se trouve pas dans une des hypothèses dans lesquelles la création d'une petite zone à bâtir permettant l'édification de nouvelles constructions est exceptionnellement admise. A cet endroit, seule une zone de hameau au sens de l'art. 50a LATC pourrait entrer en considération et ne permettrait d'ailleurs pas la réalisation du projet litigieux. Enfin, la zone à bâtir litigieuse n'est pas non plus conforme au nouvel art. 15 LAT entré en vigueur le 1er mai 2014. Le permis de construire litigieux a été délivré dans une zone à bâtir légalisée en violation des exigences du droit fédéral et dès lors que la planification en vigueur peut exceptionnellement faire l'objet d'un contrôle incident dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, le recours est admis. Recours au Tribunal fédéral rejeté par arrêt du 10 mai 2017 (1C\_176/2016, 1C\_179/2016).

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Aux termes de l'art. 75 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD, RSV 173.36) a qualité pour former recours 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 qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a) et toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b). a) Les recourantes n'agissent pas au même titre qu'un particulier. Elles se prévalent au contraire de leur statut d'associations d'importance cantonale et nationale vouées à la protection de l'environnement, de la nature et du paysage et invoquent un droit de recours fondé sur l'art. 12 LPN, ainsi que sur l'art. 55 LPE et sur la LPNMS en relation avec l'art. 75 let. b LPA-VD. b) Selon l'art. 12 LPN, la qualité pour recourir contre les décisions des autorités cantonales ou fédérales est reconnue aux organisations qui se vouent à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables, pour autant que l'organisation soit active au niveau national et qu'elle poursuive un but non lucratif (al. 1 let. b). Conformément à l'annexe de l'ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de

l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage (ODO; RS 814.076), Pro Natura fait partie des organisations d'importance nationale auxquelles la législation fédérale accorde un droit de recours selon l'art. 12 LPN (cf. TF 1C\_544/2012 du 5 mai 2014 consid. 1.3.1). Le droit de recours prévu par l'art. 12 al. 1 LPN concerne toutefois exclusivement le recours contre des décisions prises dans l'accomplissement de tâches de la Confédération selon les art. 78 al. 2 Cst. et 2 LPN (ATF 138 II 281 consid. 4.4; 121 II 190 consid. 2c; 120 Ib 27 consid. 2c et les références). Le simple fait d'affirmer que le projet litigieux concerne une tâche fédérale ne suffit pas. Encore faut-il que les organisations allèguent, avec une certaine vraisemblance, qu'il touche effectivement à l'application du droit matériel de la Confédération. Lorsque l'allégué n'apparaît pas d'emblée entièrement dépourvu de fondement ou que la question soulève une controverse entre les parties, l'autorité saisie ne peut écarter la prétention comme étant manifestement dénuée de sens; elle doit trancher la question préalable en ordonnant au besoin les mesures d'instruction propres à clarifier l'état de fait (cf. ATF 123 II 5 consid. 2c; TF 1C\_549/2012, 1C\_555/2012 du 2 octobre 2013 consid. 4.2). La mesure contestée dans le cas d'espèce ne doit pas nécessairement menacer une surface protégée ou digne de protection (cf. ATF 139 II 271 consid. 11.2 et les références citées). Tel n'est le cas que lorsque l'existence de la tâche fédérale ne ressortit précisément que du fait d'une atteinte alléguée concrète à des objets directement protégés par la LPN. Dans tous les autres cas dans lesquels les autorités accomplissent une tâche fédérale, le devoir général de ménager la nature et le paysage existe quelle que soit l'importance de l'objet, dans la mesure de ce qu'exige sa protection et celle de ses environs (art. 3 al. 3 LPN; cf. TF 1C\_549/2012, 1C\_555/2012 précité consid. 4.2). Selon la jurisprudence, la délivrance d'une autorisation exceptionnelle en vertu des art. 24 ss LAT relève de l'accomplissement d'une tâche fédérale au sens de l'art. 2 let. b LPN, que les organisations sont habilitées à contester (TF 1C\_549/2012, 1C\_555/2012 précité consid. 4.2 et les arrêts cités). De même, elles peuvent faire valoir qu'une mesure de planification éluderait les art. 24 ss LAT (TF 1C\_549/2012, 1C\_555/2012 précité consid. 4.2 et les arrêts cités). Tel est notamment le cas lorsque la mesure de planification prévue a pour conséquence la création d'une petite zone à bâtir inadmissible (ATF 124 II 391 consid. 2c et les arrêts cités; TF 1C\_549/2012, 1C\_555/2012 précité consid. 4.2). Dans un arrêt du 17 juin 2015 (TF 1C\_739/2013), le Tribunal fédéral s'est prononcé sur la qualité pour recourir d'une organisation d'importance nationale qui contestait l'octroi d'une autorisation de construire treize villas en zone à bâtir en faisant valoir que la planification en vigueur (plan de quartier mis à l'enquête publique en décembre 1986 et approuvé par le gouvernement cantonal le 17 janvier 1990) contrevenait à l'art. 24 LAT. Le Tribunal fédéral rappelait que, entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2007, les al. 3 et 4 de l'art. 12c LPN prévoient que si une organisation a omis de formuler des griefs recevables contre un plan d'affectation à caractère décisionnel, ou si ces griefs ont été rejetés ultérieurement, l'organisation ne peut plus les faire valoir ultérieurement (al. 3). Cette règle s'applique également aux oppositions et recours formés contre des plans d'affectation en vertu du droit cantonal (al. 4). Il soulignait que ces normes n'étaient pas opposables à la recourante dès lors qu'elles n'étaient entrées en vigueur que postérieurement à la planification mise en cause. Elles traduisaient cependant une jurisprudence précédemment établie, selon laquelle la légalité d'un plan de zone ne peut, sous réserve de certaines circonstances très particulières (cf. ATF 106 Ia 383 consid. 3a-c), être contestée qu'à l'occasion d'un recours formé dans le cadre de la procédure d'adoption de ce plan, le contrôle incident dans un recours dirigé contre un acte qui applique cette planification - typiquement une autorisation

de construire - étant exclu (TF 1C\_739/2013 précité consid. 4.1 et les références). Le Tribunal fédéral relevait toutefois qu'il n'avait admis que dans des arrêts rendus les 8 juillet et 18 juillet 1987, soit postérieurement à la mise à l'enquête publique du plan litigieux, que l'on pouvait faire valoir qu'une mesure de planification violait l'art. 24 LAT (cf. ATF 113 Ib 225 consid. 2c et ATF 113 Ib 371 consid. 1b). Dans ces circonstances particulières, il a considéré qu'on ne pouvait reprocher à l'association recourante - spécialisée dans la protection de la nature et du paysage, mais non dans la réglementation technique de l'aménagement du territoire - de ne pas avoir agi à l'époque contre cette planification. Il a par conséquent exceptionnellement admis sa qualité pour recourir et, plus spécifiquement, sa qualité pour invoquer au stade d'un recours contre un permis de construire des griefs liés à la planification et demander par conséquent un contrôle incident de cette planification (TF 1C\_739/2013 précité consid. 4.2.2). c) Le même raisonnement doit être fait dans le cas d'espèce dès lors que l'adoption du plan des zones communal est également antérieur à la jurisprudence qui a reconnu la possibilité d'invoquer une violation de l'art. 24 LAT dans le cadre de l'élaboration d'une planification. Il convient ainsi d'admettre la recevabilité du recours et d'examiner si c'est à juste titre que les recourantes soutiennent que la planification en vigueur n'est pas conforme à l'art. 24 LAT. Plus précisément, il convient d'examiner si, en affectant en zone à bâtir le hameau du "Petit-Vailloud" dans le plan des zones communal de 1981, y compris des terrains environnants non construits, on a créé une zone à bâtir qui n'est pas conforme aux exigences du droit fédéral et soustrait par conséquent une proportion de territoire normalement soumis aux exigences des art. 24ss LAT. 2. a) Selon l'art. 15 LAT, dans sa teneur jusqu'au 30 avril 2014, les zones à bâtir comprenaient les terrains propres à la construction déjà largement bâtis (let. a) ou probablement nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir et équipés dans ce laps de temps (let. b). Selon la jurisprudence, la notion de "terrains largement bâtis" doit être comprise de manière étroite. Elle ne s'applique pas à n'importe quel groupe de constructions; il faut que l'on soit en présence d'un milieu bâti, qui présente les caractéristiques d'une "agglomération", avec les infrastructures habituelles ( Siedlungsstruktur ). Les critères à prendre en considération sont notamment le caractère compact de l'ensemble construit, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir ou l'infrastructure publique. Les constructions agricoles peuvent exceptionnellement être prises en compte; il ne suffit toutefois pas qu'un ensemble de maisons n'ait plus de fonctions agricoles pour qu'il réponde à cette définition (ATF 132 II 218 consid. 4.1; 121 II 417 consid. 5a). Même s'ils sont déterminants pour savoir si un bien-fonds doit être classé ou non en zone à bâtir, les critères de l'art. 15 LAT ne sont pas décisifs à eux seuls; il importe en effet de prendre en compte tous les principes du droit fédéral et cantonal concernant l'aménagement du territoire, ainsi que tous les intérêts publics ou privés déterminants dans le cadre d'une pesée globale des intérêts. Il convient de procéder à cette pesée en gardant à l'esprit les principes généraux de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT) et tous les intérêts consacrés par la législation fédérale et cantonale (cf. Alexandre Flückiger / Stéphane Grodecki, Commentaire LAT, n° 40 ad art. 15). La jurisprudence considère que l'un des buts principaux de la législation sur l'aménagement du territoire est de concentrer le peuplement dans les zones à bâtir et d'empêcher de construire en ordre dispersé, de sorte que les petites zones à bâtir paraissent en principe non seulement inappropriées, mais également contraires à la loi (ATF 124 II 391 consid. 3a; 121 II 245 consid. 6e; TF 1C\_483/2012, 1C\_485/2012 du 30 août 2013 consid. 3.2.1). En effet, les petites zones à bâtir (une zone à bâtir en situation d'îlot, isolée au milieu de terrains

inconstructibles) favorisent une urbanisation dispersée, alors que cette dernière devrait se concentrer dans des zones à bâtir d'un seul tenant (cf. Sonia Blind, Petites entités urbanisées hors zone à bâtir et petites zones à bâtir, VLP-ASPAN 4/2014 p. 2). Le principe fondamental est qu'il ne faut pas classer en zone à bâtir des biens-fonds peu ou pas construits, dès lors que le périmètre comprenant les terrains déjà largement bâtis suffit aux besoins probables dans les quinze prochaines années (cf. Alexandre Flückiger / Stéphane Grodecki, Commentaire LAT, n° 36 ad art. 15). La délimitation de petites zones à bâtir est admise dans certaines circonstances particulières. C'est notamment le cas pour des installations ayant des effets considérables sur le territoire, mais dont l'implantation est imposée par leur destination (p.ex. sites d'extraction de matériaux) ou si les petites zones en question visent à compléter le territoire urbanisé ou les infrastructures le desservant. Ont également été considérées comme admissibles des petites zones à bâtir non rattachées à une zone à bâtir ordinaire dès lors que celles-ci ne provoquaient pas d'étalement urbain, mais seulement une faible extension d'un site déjà construit ou un agrandissement modéré de constructions existantes et se basaient sur une pesée d'intérêts justifiable. Le Tribunal fédéral s'est notamment prononcé dans ce sens dans un arrêt de 2007 concernant la création d'une petite zone à bâtir pour le sport équestre. Il avait notamment considéré que la création d'une installation pour le sport équestre répondait à un intérêt public (cf. TF 1C\_53/2007 du 6 décembre 2007; Blind, op. cit., p. 12). b) En l'espèce, l'affectation à la zone à bâtir du secteur litigieux lors de l'adoption du plan de zones de 1981 ne pouvait pas se justifier au motif qu'on était en présence de "terrains largement bâtis" au sens de l'art. 15 let. a LAT. Il s'agissait en effet d'un hameau agricole clairement séparé du village de l'Abergement, hameau composé uniquement de trois bâtiments d'habitation et de quelques constructions agricoles annexes. De même, l'affectation à la zone à bâtir de la parcelle n° 327 ne pouvait se justifier au motif que, en 1981, les terrains en question étaient nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir (art. 15 let. b LAT). On relève sur ce point que ce n'est que plus de 30 ans après l'approbation du plan des zones qu'un projet de construction sur cette parcelle a été présenté à la municipalité. A cela s'ajoute que, selon l'analyse effectuée par le SDT en relation le nouveau plan général d'affectation actuellement à l'étude, les zones à bâtir résultant du plan des zones de 1981 sont surdimensionnées. La commune de l'Abergement présente ainsi des réserves équivalentes à 3.5 fois la norme prévue par le Plan directeur cantonal (cf. notamment examens préalables des 14 décembre 2012 et 11 août 2014 figurant dans les pièces produites par le SDT). Tout indique dès lors que, à l'époque de l'adoption du plan des zones de 1981, le périmètre comprenant les terrains déjà largement bâtis, auquel on pouvait si nécessaire ajouter les terrains immédiatement adjacents, suffisait aux besoins probables dans les quinze prochaines années, sans qu'il soit nécessaire de colloquer en zone à bâtir les constructions formant les hameaux du Vailloud et les terrains environnants. On relèvera encore qu'on ne se trouve pas dans une des hypothèses dans lesquelles la jurisprudence admet exceptionnellement la création d'une petite zone à bâtir permettant l'édification de nouvelles constructions. La création de la zone à bâtir dans le secteur du "Petit-Vailloud", avec les possibilités de nouvelles constructions non agricoles qu'elle permet, n'est au demeurant pas admissible au regard de la pesée des intérêts en présence. D'une part, cette zone à bâtir ne répond à aucun intérêt public (contrairement à ce qui était le cas dans l'arrêt 1C\_53/2007). D'autre part, elle se heurte en tous les cas à l'intérêt à la protection du paysage (cf. art. 1 al. 2 let. a LAT). Lors de la vision locale, le Tribunal cantonal a ainsi pu constater que le hameau du "Petit-Vailloud" se trouve dans un paysage agricole particulièrement préservé et

harmonieux, paysage auquel la possibilité d'ériger plusieurs nouvelles constructions non agricoles porte une atteinte significative. Dans le cadre de l'examen préalable du nouveau plan des zones de la commune de l'Abergement, le SDT a expressément confirmé que la zone à bâtir définie actuellement sur les hameaux du Vailloud n'était pas conforme aux principes de l'aménagement du territoire et plus particulièrement à l'art. 15 LAT. Selon l'autorité cantonale compétente en matière d'aménagement du territoire, seule une zone de hameau au sens de l'art. 50 a LATC pourrait entrer en considération. On relèvera qu'une telle zone ne permettrait pas la réalisation du projet litigieux. En effet, une zone de hameau ou de maintien de l'habitat rural au sens des art. 33 OAT et 50a LATC a pour but de maintenir le tissu bâti existant et doit être limitée au périmètre déjà construit afin de ne pas englober des terrains non bâtis. Elle doit ainsi serrer de près les constructions existantes. De nouveaux bâtiments ne sont pas autorisés dans ce type de zone, à moins qu'il ne s'agisse de combler une brèche dans le milieu bâti. Dès lors, la construction de nouveaux bâtiments n'est possible que si elle correspond à la réglementation applicable aux constructions situées hors de la zone à bâtir, ce qui n'est pas le cas du projet litigieux (cf. Blind, op. cit., p. 2). On relèvera enfin que la zone à bâtir litigieuse n'est également pas conforme au nouvel art. 15 LAT entré en vigueur le 1er mai 2014. Les nouvelles dispositions de la LAT sont en effet encore plus restrictives en ce qui concerne les petites zones à bâtir et les problèmes liés à la dispersion des constructions (cf. arrêt du Tribunal cantonal du canton de Neuchâtel du 23 janvier 2015 in RDAF 2015 p. 537; Blind, op. cit., p.16). La LAT révisée prévoit notamment désormais explicitement d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 al. a bis) et de créer un milieu bâti compact. 3.

Il résulte de ce qui précède que le permis de construire litigieux a été délivré dans une zone à bâtir légalisée en violation des exigences du droit fédéral. Dès lors que, pour les motifs évoqués plus haut, la planification en vigueur peut exceptionnellement faire l'objet d'un contrôle incident dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, il convient d'admettre le recours et d'annuler la décision de la municipalité du 28 avril 2014 octroyant le permis de construire et levant l'opposition de Pro Natura. Comme les abattages d'arbres qui ont fait l'objet de la décision municipale du 8 septembre 2015 étaient liés au projet de construction sur la parcelle, il convient également d'admettre le recours complémentaire du 22 septembre 2015 et d'annuler cette décision. Vu le sort des recours, les frais de la cause sont mis à la charge de la constructrice. Celle-ci versera en outre des dépens aux recourantes, qui ont procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel. Les frais et les dépens sont mis à la charge de la constructrice en application du principe selon lequel lorsque la procédure met en présence, outre le recourant et l'autorité intimée, une ou plusieurs autres parties dont les intérêts sont opposés à ceux du recourant, c'est en principe à la partie adverse déboutée, à l'exclusion de la collectivité publique dont la décision est annulée ou modifiée, de supporter les frais et les dépens (cf. RDAF 1994 p. 324).

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