

# VD\_OMNI AC.2023.0416 vom 8. Juli 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-07-08, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2023.0416](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0416)

FR: VD\_OMNI AC.2023.0416 du 8 juillet 2024

IT: VD\_OMNI AC.2023.0416 del 8 luglio 2024

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), Conseil général |  
Recours dirigé contre la décision du Conseil général de la Commune de Trey écartant l'opposition du recourant et adoptant le PACom et contre la décision du département approuvant ce plan, qui prévoit de modifier l'affectation de la parcelle du recourant qui serait entièrement colloquée en zone agricole. Constat que le plan des zones de 1978 de la commune n'a jamais été adapté aux exigences du droit fédéral à la suite de l'entrée en vigueur de la LAT. La parcelle du recourant, entièrement entourée de parcelles en zone agricole, est largement excentrée du territoire bâti et isolée au milieu du territoire rural. Elle ne figure pas dans une zone à bâtir conforme au droit fédéral. Rappel des buts poursuivis par la LAT et de la jurisprudence s'agissant des petites zones à bâtir. En l'espèce, aucun motif spécial ne permettrait de justifier l'existence d'une zone à bâtir, qui plus est, qui s'étendrait sur une seule et unique parcelle. En outre, les décisions reposent sur une base légale, et sont aptes et nécessaires pour atteindre les intérêts publics poursuivis. Rejet du recours. Recours au TF rejeté (1C\_545/2024 du 13 mai 2025).

## Erwägungen

### E. 1

La contestation porte sur l'adoption par le Conseil général de la Commune de Trey d'un PACom et sur son approbation par le Département. Ces deux décisions (d'adoption et d'approbation) ont été notifiées au recourant, qui les attaque simultanément dans son recours, conformément à l'art. 43 al. 2 de loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11). Celui qui conteste un nouveau plan d'affectation a qualité pour recourir s'il a pris part à la procédure devant l'autorité précédente – en d'autres termes s'il a fait opposition pendant l'enquête publique –, s'il est atteint par la décision attaquée et s'il dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 75 let. a de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36], par renvoi de l'art. 99 LPA-VD; ATF 141 II 50 consid. 2.1; CDAP AC.2021.0351 du 11 juillet 2022 consid. 1c). En l'occurrence, le recourant, qui a formé opposition durant l'enquête publique et qui dispose d'un intérêt évident à ce que sa parcelle soit classée en zone à bâtir, a manifestement la qualité pour recourir. Pour le reste, déposé en temps utile (cf. art. 95 LPA-VD), le recours satisfait en outre aux autres exigences légales de recevabilité (en particulier art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

### E. 2

Le recourant fait valoir que les décisions entreprises auraient été prises en violation du droit ainsi que des principes cantonaux d'application du plan directeur cantonal. Il reproche en particulier aux décisions entreprises de ne pas avoir réduit la zone à bâtir " en la calant au

plus près des constructions pertinentes " avant d'examiner s'il était pertinent de " maintenir le bâti en zone à bâtir ". a) aa) Le 1 er janvier 1980 est entrée en vigueur la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). A compter de cette date, il incombait aux cantons de veiller à ce que les anciens plans d'affectation soient adaptés aux exigences du nouveau droit dans un délai de huit ans (art. 35 al. 1 let. b LAT), soit jusqu'au 1 er janvier 1988. Selon l'art. 35 al. 3 LAT, les plans d'affectation adoptés avant l'entrée en vigueur de la LAT conservaient leur validité jusqu'au 1 er janvier 1988. Ensuite, tant que le nouveau 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 (art. 36 al. 3 LAT; ATF 127 I 103 consid. 6; TF 1C\_361/2011 du 28 juin 2012 consid. 5.1; 1C\_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 4; arrêts AC.2016.0162 du 1 er mai 2017 consid. 3b; AC.2015.0049 du 22 novembre 2016 consid. 2a). Le Tribunal fédéral a rappelé à plusieurs reprises que la notion de " terrains déjà largement bâtis " de l'ancien art. 15 let. a LAT (en vigueur du 1 er janvier 1980 au 30 avril 2014) devait 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 compte sont notamment le caractère compact de l'ensemble construit, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir ou l'infrastructure publique (ATF 132 II 218 consid. 4.1 p. 223; 121 II 417 consid. 5a p. 424; 116 Ia 197 consid. 2b p. 201; 113 Ia 444 consid. 4d/da p. 451 et les arrêts cités). L'art. 15 LAT dans sa teneur jusqu'au 30 avril 2014 disposait ce qui suit (RO 2014 899) : " 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. " À la suite de l'entrée en vigueur de la LAT en 1980, la délimitation des zones à bâtir devait respecter le principe de concentration selon lequel l'urbanisation doit être concentrée sur des zones rattachées entre elles, clairement délimitées du territoire environnant non constructible. Le Tribunal fédéral en a déduit que des petites zones à bâtir isolées au sens de l'art. 15 LAT sont en général inadmissibles, car elles contreviennent au principe de concentration et sont un facteur de dispersion des constructions. En l'absence de motifs spéciaux (structure traditionnelle du milieu bâti, maintien des zones de hameaux, etc.), elles peuvent s'avérer être contraires à la loi (ATF 132 II 408 consid. 4.2a p. 414; 124 II 391 consid. 2c et 3a p. 393 ss; 119 Ia 300 consid. 3b p. 303; 116 Ia 339 consid. 4 p. 343; arrêt du Tribunal fédéral 1A.271/2005 du 26 avril 2006 consid. 3.1, in ZBI 2007 p. 30 et RDAF 2008 I p. 526 ; v. ég. Flückiger, Grodecki, in: Aemissegger/Kuttler/Moor/Ruch (éd.), Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, n° 27 ss ad. art. 15; Flückiger in: Aemissegger/Kuttler/Moor/Ruch (éd.), Commentaire ASPAN de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Genève 1999, n° 17 ad art. 15). bb) En droit cantonal, l'art. 135 LATC (entré en vigueur en 1987) 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 " (al. 1). Son al. 2 précise que le périmètre de localité est " l'aire délimitée par une ligne entourant à une distance de cinquante mètres les bâtiments extérieurs d'une localité (ville, village ou hameau ". Le territoire agricole est le territoire hors du périmètre d'une localité (al. 3). Sur ce territoire, seules les constructions en rapport avec la culture, l'exploitation du sol et l'élevage, les constructions d'habitation de l'exploitant, de sa famille et de son personnel et les constructions et les installations d'intérêt public ou indispensables

à un service public, sont autorisés. cc) En l'espèce, il y a lieu de constater que le plan des zones de 1978 de la commune n'a jamais été adapté aux exigences du droit fédéral à la suite de l'entrée en vigueur de la LAT. Pour ce faire, il suffit de relever que ce plan de zones qui affecte à la zone de villas les parcelles n os 153 et 155 alors même que ces dernières sont largement excentrées du territoire bâti et isolées au milieu du territoire rural, entourées par la zone agricole de toute part, était manifestement contraire aux exigences introduites par l'art. 15 LAT. Or, les parties du plan des zones communal de 1978 qui ne sont pas conformes aux dispositions de la LAT, notamment la délimitation des zones à bâtir (art. 15 LAT dans sa teneur jusqu'au 30 avril 2014) sont devenues caduques le 1<sup>er</sup> janvier 1988, conformément à l'art. 35 al. 1 let. b LAT (cf. ATF 127 I 103 consid. 6b/bb p. 106; 120 Ia 227 consid. 2c p. 233; 119 Ib 124 consid. 3c p. 132; 118 Ib 38 consid. 4a p. 44 et les références citées). En conséquence, il convient de constater en premier lieu que la parcelle du recourant ne figure pas dans une zone à bâtir conforme au droit fédéral. Elle n'est pas non plus sise dans une zone à bâtir transitoire que ce soit au sens du droit fédéral ou du droit cantonal, puisqu'elle ne se trouve pas dans une partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie, respectivement qu'elle se trouve à plus de 50 m des bâtiments extérieurs des localités de Trey et de Granges-sous-Trey. b) Il y a donc lieu d'examiner si l'affectation de la parcelle du recourant à la zone agricole est conforme à la LAT. aa) La LAT préconise un développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a bis LAT), la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT) et une densification des surfaces de l'habitat (art. 3 al. 3 let. a bis LAT). L'art. 15 LAT prévoit que les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1) et que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire; en particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage (al. 3). La Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer la surface répondant aux besoins (al. 5). Fondée notamment sur ces dispositions, la jurisprudence considère que l'un des buts principaux de la législation fédérale 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 p. 395; 121 I 245 consid. 6e p. 248; 119 Ia 300 consid. 3b p. 303; cf. également arrêts TF 1C\_404/2014 du 24 mars 2015; 1C\_374/2011 du 14 mars 2012 consid. 3 publié in ZBl 2013 p. 389; 1C\_225/2008 du 9 mars 2009 consid. 4.1 publié in RDAF 2011 I p. 563; 1C\_13/2012 du 24 mai 2012 consid. 3.1). 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). Selon la jurisprudence, 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). Le Tribunal fédéral a toutefois relevé qu'il n'est pas admissible de créer des petites zones à bâtir si elles tendent à contourner les buts de l'aménagement du territoire que sont la concentration de l'habitation dans les zones à bâtir et l'interdiction des constructions en ordre dispersé (ATF 132 II 408 consid. 4.2 p. 414; 124 II 391 consid. 2c et 3a p. 393 ss; 119 Ia 300 consid. 3b p. 303; TF 1C\_404/2014 du 24 mars 2015 consid. 4.1.1). Selon la jurisprudence, les nouvelles dispositions de la LAT (entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014) sont devenues encore plus restrictives en ce qui concerne les petites zones à bâtir et les problèmes liés à la dispersion des constructions. Ainsi, la LAT prévoit 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 (cf. CDAP AC.2014.0246 du 7 mars 2016 consid. 2). bb) En l'espèce, la parcelle n° 153 est située au cœur de la zone agricole entre les deux villages de Trey et de Granges-sous-Trey, à près de 300 m des périmètres extérieurs desdits villages. Cette parcelle est complètement isolée, sans lien avec d'autres constructions existantes. Elle est complètement entourée par la zone agricole. De plus, il y a lieu de relever 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. Aucun motif spécial ne permettrait de justifier l'existence d'une zone à bâtir, qui plus est, qui s'étendrait sur une seule et unique parcelle. Le recourant n'en invoque d'ailleurs aucun. C'est donc à raison que le PACom a colloqué la totalité de la parcelle en zone agricole.

### **E. 3**

Dans un second moyen, le recourant expose que les décisions entreprises ne reposeraient pas sur un intérêt public pertinent et prépondérant, dès lors que sa parcelle serait déjà bâtie. Ce grief peut être analysé avec le troisième moyen invoqué par le recourant, à savoir la violation du principe de proportionnalité, dans la mesure où il prétend que les décisions entreprises ne seraient ni aptes à opérer un regroupement des constructions, ni nécessaires sous l'angle de la lutte contre le surdimensionnement de la zone à bâtir. Les décisions entreprises sont fondées sur l'art. 15 LAT, qui constitue une base légale suffisante (cf. CDAP AC.2023.0288 du 1<sup>er</sup> mai 2024 consid. 3). Les buts qu'il poursuit, soit notamment la lutte contre le mitage du territoire, la préservation du milieu bâti et non bâti et la réduction des zones à bâtir surdimensionnées, relève d'un intérêt public important (TF 1C\_652/2022 du 7 mars 2024 consid. 3.3). Les décisions entreprises sont en outre aptes à atteindre les buts d'intérêts publics visés. Le recourant admet d'ailleurs lui-même qu'elles auront pour effet de limiter les possibilités d'aménagements sur sa parcelle, comme la création d'une piscine, d'un jacuzzi ou d'une terrasse. Les décisions entreprises participent dès lors à préserver le principe de séparation du milieu bâti et non bâti, à lutter contre la dispersion des constructions et permettront d'éviter une péjoration du site. Elles sont par ailleurs nécessaires pour atteindre le but visé. On ne voit pas quelles mesures moins incisives permettraient de préserver le caractère inconstructible de la parcelle du recourant. Enfin, il n'y a pas non plus lieu de s'écarter du principe selon lequel, en matière d'aménagement du territoire, les buts d'intérêt public poursuivis par un plan d'affectation

priment l'intérêt privé du propriétaire, en particulier s'il s'agit d'un intérêt financier (TF 1C\_652/2022 du 7 mars 2024 consid. 3.3). Le développement qui précède amène également à constater que c'est à bon droit que les autorités en charge de la planification ont écarté la solution alternative proposée par le recourant, qui consistait à créer une zone à bâtir sur sa parcelle limitée à sa villa et à ses aménagements extérieurs de sa villa. Une telle mesure serait manifestement contraire au principe de concentration et pourrait entraîner une péjoration du site. Pour les mêmes motifs, il convient également d'écarter la conclusion subsidiaire du recourant qui visait à créer une zone de verdure sur sa parcelle autorisant les constructions de minime importance. Mal fondés, les griefs du recourant doivent donc être écartés.

#### **E. 4**

Vu ce qui précède, il n'y a pas lieu d'ordonner, comme le requiert le recourant, la production par l'autorité intimée cantonale de la liste des communes dont les plans d'affectation et les règlements ont été considérés comme conformes à la LAT, la production par les autorités intimées de toutes les correspondances impartissant à la commune un délai pour adopter un plan et un règlement conformes à la LAT ainsi que la production par la municipalité de tous les permis de construire accordés en application de ses plans d'affectation et de son règlement de police des constructions adoptés en 1978 (sur l'appréciation anticipée des preuves, cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1; CDAP AC.2021.0135 du 20 janvier 2022 consid. 2a/aa et les réf. cit.). On ne voit en effet pas en quoi ces mesures d'instruction seraient susceptibles de conduire à une appréciation différente, s'agissant du bien fondé de l'affectation de la parcelle à la zone agricole prévue dans le PACom. Ces mesures d'instruction ne sont par ailleurs pas susceptibles de remettre en question le fait que le plan des zones de 1978 de la commune n'a jamais été adapté aux exigences du droit fédéral, ce qui est un élément décisif pour l'élaboration du nouveau PACom, s'agissant de la parcelle du recourant.

#### **E. 5**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et la confirmation des décisions attaquées. Un émolument judiciaire sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 49 LPA-VD). Celui-ci versera également une indemnité de dépens en faveur de la commune, qui a procédé avec l'aide d'un avocat (art. 55 LPA-VD).

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