Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 57/2007 /col

Arrêt du 14 août 2007
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aemisegger et Fonjallaz.
Greffier: M. Parmelin.

Parties
A._____,
recourant, représenté par Me Yves Nicole, avocat,
contre

Commune de Penthéréaz, 1375 Penthéréaz, représentée par Me Paul-Arthur Treyvaud, avocat,
B._____,
Département de l'économie du canton de Vaud, Développement territorial, place de la Riponne 10,
1014 Lausanne,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
aménagement du territoire, plan d'affectation,

recours en matière de droit public contre l'arrêt
du Tribunal administratif du canton de Vaud du 27 février 2007.

Faits:
A.
La Commune de Penthéréaz est une commune essentiellement rurale de la région du Gros-de-Vaud, d'environ 370 habitants, dont le noyau historique se situe autour de l'église. Au nord, s'étend un secteur bâti de plusieurs constructions au lieu-dit "Le Crépon", séparé du village par une zone agricole qui intégrait les parcelles n22 et 23. Ce secteur comprend la salle polyvalente communale, deux anciennes fermes rénovées vouées à l'habitation, un petit locatif et deux villas. Il était affecté en zone de construction des annexes et en zone d'utilité publique selon le plan d'extension partiel du village approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 19 août 1987. A._____ est propriétaire de la parcelle n°251, en zone agricole, vis-à-vis de la parcelle n°22 et du secteur bâti du Crépon, de l'autre côté de la route cantonale menant à Chavornay. Il est usufruitier des parcelles nos 212 et 288, sises en zone artisanale, qui accueillent une halle d'engraissement de poulets, respectivement un hangar et une halle de conditionnement d'endives, à la sortie du village en direction du quartier du Crépon.
B.
En novembre 2001, la Commune de Penthéréaz a entrepris la révision de son plan général d'affectation adopté en 1987 sous la forme d'un avant-projet établi sur la base d'un schéma directeur. Ce document a fait l'objet, en février 2002, d'un accord préliminaire de la part du Service de l'aménagement du territoire, rattaché au Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud. Celui-ci s'est déclaré favorable à une extension de la zone artisanale au nord du village, de part et d'autre de la route cantonale, en vue de développer la culture des endives pour autant que des mesures compensatoires paysagères soient prises. S'il a par ailleurs admis en principe l'extension de la zone à bâtir dans le secteur du Crépon, il s'est en revanche opposé à une liaison bâtie de ce secteur avec le centre de la localité, exigeant une véritable césure entre ces deux pôles. Dans

son rapport d'examen préalable du 30 janvier 2004, il a constaté que la zone à bâtir avait été redimensionnée dans ce secteur de manière à respecter la césure existante d'avec la zone artisanale. Il demandait qu'un schéma de principe de développement de cette zone soit intégré dans le plan et/ou le règlement.
Le projet définitif, tel qu'il a été mis à l'enquête publique du 5 octobre au 5 novembre 2004, classe les parcelles bâties du secteur du Crépon en zone extension village, affectée à l'habitation, aux services qui lui sont rattachés et aux activités compatibles avec l'habitation, et en zone d'utilité publique. Il étend la zone extension village en direction du village sur quelque 7'500 mètres carrés de la parcelle n°22, appartenant à B._____. Il maintient la parcelle n°251 en zone agricole. Il prolonge la zone artisanale à la sortie du village sur une partie non construite de la parcelle n°23 et intègre dans cette zone la parcelle n°142, contiguë au sud à la parcelle n°251, qui supporte un bâtiment servant à la production, à la réception et à l'entreposage d'endives.
A._____ a fait opposition à ce projet. Il demandait que la parcelle n°22 soit retranchée de la zone extension village prévue dans le secteur du Crépon et maintenue en zone agricole. Il sollicitait par ailleurs le classement de la parcelle n°251 en zone maraîchère, avec la possibilité de réaliser des constructions sur la partie sud et d'édifier des serres sur le solde, ainsi que la mise en place d'une zone spéciale d'activités hors sol à l'extérieur du village.
La Municipalité de Penthéréaz a estimé que cette intervention ne justifiait aucune modification du projet soumis à l'enquête publique. Elle s'est déclarée prête à examiner, à l'initiative de l'opposant et à ses frais, les conditions d'établissement de plans partiels d'affectation pour la création d'une zone maraîchère ou d'une zone spéciale d'activités hors sol. Elle a mis à l'enquête publique du 17 juin au 17 juillet 2005 un projet légèrement remanié, qui n'induisait aucune modification sur les points contestés. A._____ a maintenu son opposition le 24 juin 2005.
Dans sa séance du 26 septembre 2005, le Conseil général de Penthéréaz a décidé d'accepter le plan général d'affectation et le règlement général sur l'aménagement du territoire et les constructions tels que proposés et de lever les oppositions. Par décision du 20 mars 2006, le Département des institutions et des relations extérieures a approuvé préalablement le plan général d'affectation, le règlement général sur l'aménagement du territoire et les constructions, le plan fixant les limites de constructions et le plan de délimitation de l'aire forestière de la commune de Penthéréaz.
A._____ a recouru le 18 avril 2006 contre ces décisions auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif ou la cour cantonale) en reprenant les motifs de son opposition. Statuant par arrêt du 27 février 2007, cette autorité a déclaré le recours irrecevable en tant qu'il portait sur l'affectation de la parcelle n°22 en zone extension village et sur la création d'une zone spéciale d'activités hors sol, faute de qualité pour agir. Elle l'a rejeté pour le surplus.
C.
Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt et de renvoyer la cause au Tribunal administratif pour nouvelle instruction et nouveau jugement. Il reproche à la cour cantonale de lui avoir dénié la qualité pour agir contre l'affectation en zone à bâtir d'une portion de la parcelle n°22 en violation des art. 33 al. 3 let. a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et 37 de la loi cantonale sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA).
Le Tribunal administratif et la Commune de Penthéréaz concluent au rejet du recours. Le Département des institutions et des relations extérieures et B._____ n'ont pas déposé d'observations.
D.
Par ordonnance du 7 mai 2007, le Président de la Ire Cour de droit public a admis la requête d'effet suspensif en ce qui concerne le classement de la parcelle n°22 en zone extension village.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
L'arrêt attaqué ayant été rendu après le 1er janvier 2007, la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) est applicable à la présente procédure (art. 132 al. 1 LTF).
2.
Le recours est dirigé contre une décision d'irrecevabilité prise en dernière instance cantonale; sur le fond, la contestation porte sur le classement en zone à bâtir d'une parcelle sise en zone agricole dans le cadre de la révision d'un plan général d'affectation. Le recours est dès lors recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF et 34 al. 1 LAT dans sa teneur actuelle selon le ch. 64 de l'annexe à la loi sur le

Tribunal administratif fédéral. Aucune des exceptions définies à l'art. 83 LTF n'est réalisée.
A._____ a participé à la procédure de recours devant le Tribunal administratif. Il est particulièrement touché par l'arrêt attaqué qui déclare son recours irrecevable, faute de qualité pour agir, en tant qu'il porte sur le classement partiel de la parcelle n°22 en zone extension village; il peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à faire constater que sa légitimation active ne lui a pas été déniée en violation de ses droits de partie et à obtenir l'annulation de l'arrêt attaqué sur ce point dès lors qu'il a pour conséquence de ne pas entrer en matière sur le fond de son recours (cf. sous l'empire de l'ancien droit, ATF 124 II 124 consid. 1b p. 126; 104 Ib 307 consid. 3a p. 317 et la jurisprudence citée). Les autres conditions de recevabilité du recours en matière de droit public sont réunies de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.
3.
Le recourant estime que sa qualité pour contester le classement partiel de la parcelle n°22 en zone à bâtir lui aurait été déniée en violation du droit fédéral.
3.1 En vertu de l'art. 33 al. 3 let. a LAT, dans sa teneur actuelle selon le ch. 64 de l'annexe à la loi sur le Tribunal administratif fédéral, la qualité pour recourir devant les instances cantonales doit être reconnue dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution de cette loi. Sous réserve d'exceptions qui n'entrent pas en ligne de compte en l'espèce, la qualité pour agir devant le Tribunal administratif du canton de Vaud est définie à l'art. 37 al. 1 LJPA. Cette disposition accorde le droit de recourir à quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Elle reprend les critères retenus à l'art. 103 let. a de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ), respectivement à l'art. 89 LTF et est interprétée selon la jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral en application de ces dispositions (RDAF 2001 I 487 consid. 2 p. 489). La qualité pour recourir des particuliers contre un plan d'affectation est donc régie de manière concordante
pour les procédures devant le Tribunal administratif et devant le Tribunal fédéral saisi d'un recours en matière de droit public.
3.2 Selon l'art. 89 al. 1 LTF, a notamment qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque est particulièrement atteint par la décision attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de celle-ci (let. c). Cette disposition reprend les exigences qui prévalaient sous l'empire de l'art. 103 let. a OJ pour le recours de droit administratif (cf. Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 p. 4126). Le recourant doit ainsi se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. La proximité avec l'objet du litige ne suffit cependant pas à elle seule à conférer au voisin la qualité pour recourir contre un plan d'affectation. Celui-ci doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'il est touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la collectivité concernée de manière à exclure l'action populaire (Message précité, FF 2001 p. 4127; arrêt 1C 3/2007 du 20 juin 2007 consid. 1.3.1 destiné à la
publication; cf. pour l'ancien droit, ATF 120 Ib 431 consid. 1 p. 433). Le Tribunal fédéral examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont soumis. Le recourant n'est cependant pas dispensé pour autant d'alléguer les faits qu'il considère comme propres à fonder sa qualité pour agir lorsqu'ils ne ressortent pas à l'évidence de la décision attaquée ou du dossier de la cause (arrêt 1C 3/2007 précité consid. 1.1 destiné à la publication; cf. pour l'ancien droit, ATF 133 V 239 consid. 9.2 p. 246). Cette exigence vaut aussi pour le recours cantonal (cf. arrêt 1A.73/2004 du 6 juillet 2004 consid. 3 publié in Pra 2004 n. 157 p. 898).
3.3 Le Tribunal administratif a estimé que le recourant n'avait aucun intérêt personnel digne de protection à ce que la surface de la parcelle n°22 classée en zone extension village demeure en zone agricole. On ne pouvait raisonnablement admettre que le régime d'habitation appliqué à cette surface puisse avoir un quelconque effet direct sur l'exploitation agricole de la parcelle n°251, sise de l'autre côté de la route cantonale. Le recourant conteste cette appréciation. Il prétend que l'exploitation de sa parcelle serait manifestement rendue plus compliquée par le voisinage direct avec une parcelle constructible qui l'exposerait à des conflits prévisibles susceptibles d'aboutir à des actions judiciaires. Il aurait ainsi un intérêt digne de protection à faire contrôler la conformité du changement d'affectation envisagé pour la surface litigieuse de la parcelle n°22 avec les buts et les principes de l'aménagement du territoire et, en particulier, avec l'art. 15 LAT.
En l'occurrence, le recourant ne met pas en avant les nuisances qu'il subirait en provenance des habitations

autorisées sur la surface de la parcelle n°22 classée en zone extension village; il redoute bien plus les doléances des futurs habitants au sujet des nuisances issues de l'exploitation de sa parcelle n°251 et de la halle de conditionnement d'endives établie sur la parcelle n°288. Le Tribunal administratif n'a pas exclu que la simple virtualité d'un conflit de voisinage puisse suffire, dans certaines circonstances, à admettre la qualité pour agir d'un propriétaire voisin. Il a estimé qu'il n'en allait pas ainsi en l'espèce parce que la parcelle agricole du recourant était séparée de l'extension litigieuse de la zone à bâtir par une route, parce qu'il existait déjà une zone à bâtir à cet endroit et que seule une extension limitée de celle-ci était prévue, ne modifiant pas de manière substantielle le lien de proximité entre le terrain agricole et les habitations, et enfin parce que le recourant ne menait pas un type d'exploitation qui exige des espaces de transition en vertu de la législation fédérale sur la protection de l'air.
Le Tribunal administratif n'a pas examiné la question sous l'angle spécifique du bruit. Or, le classement partiel en zone extension village de la parcelle n°22 aura des incidences sur le niveau des nuisances sonores admissibles puisque dorénavant le recourant devra faire en sorte que l'exploitation de sa parcelle agricole respecte les normes plus sévères en matière de protection contre le bruit découlant de l'attribution à la surface concernée d'un degré de sensibilité au bruit II et ne provoque pas d'immissions excessives dont ses futurs voisins pourraient se plaindre. Il ne suffit certes pas d'un risque théorique que les nuisances provenant de l'exploitation de sa parcelle puissent être excessives au regard des normes de droit public ou du droit privé pour lui reconnaître la qualité pour agir. Ce risque doit au contraire présenter une certaine vraisemblance et consistance pour admettre que le recourant est touché de manière particulière et plus intense que le reste des administrés (cf. ATF 130 V 560 consid. 3.4 p. 564; 123 II 376 consid. 4b/aa p. 379; 121 II 176 consid. 3a p. 180; 120 Ib 431 consid. 1 p. 435). Cette question doit être examinée d'une manière objective, en fonction des circonstances concrètes de l'espèce.
Dans le cas particulier, la parcelle n°251 n'est séparée de celle qui accueillerait les nouvelles constructions prévues en zone extension village que par une route cantonale dont on ignore la fréquentation. Le recourant n'a certes fourni aucune indication sur la nature et l'ampleur des activités déployées actuellement sur cette parcelle et le bruit qu'elles engendrent pour le voisinage. Peu importe car même si elles devaient respecter les normes en matière de bruit correspondant à un degré de sensibilité II ou ne pas être excessives au regard du droit privé, on ne peut exclure une utilisation future de ce terrain conforme à la zone agricole à laquelle ces mêmes normes pourraient faire obstacle ou du moins qu'elles pourraient rendre plus compliquée ou onéreuse en raison des mesures de protection contre le bruit à prendre le cas échéant pour les satisfaire. Vu la proximité des parcelles, le risque allégué de plaintes ou de conflits de voisinage liés à la présence de nouveaux habitants dans le quartier du Crépon n'est pas purement théorique. Le recourant peut ainsi se prévaloir d'un intérêt de fait suffisant à s'opposer à l'extension de la zone à bâtir dans ce secteur. La qualité pour agir devant lui être reconnue pour ce motif
déjà, il n'y a pas lieu d'examiner si celle-ci aurait également dû être admise en raison des conflits potentiels de voisinage dus aux nuisances sonores inhérentes à l'exploitation de la halle de conditionnement d'endives édifiée sur la parcelle n°288, dont il est usufruitier.
3.4 L'arrêt attaqué viole ainsi le droit fédéral en tant qu'il déclare le recours de A._____ irrecevable sur la question de l'affectation de la parcelle n°22 en zone extension village et doit par conséquent être annulé sur ce point seul litigieux devant le Tribunal fédéral. Il convient de renvoyer la cause au Tribunal administratif pour qu'il statue sur les arguments de fond développés contre cette mesure d'aménagement, étant précisé que la présente décision ne préjuge en rien du sort matériel du recours.
4.
Le recours est admis. Il n'y a pas lieu de percevoir des frais judiciaires, la Commune de Penthéréaz en étant dispensée (art. 66 al. 4 LTF) et B._____ n'ayant pas déposé d'observations. La Commune de Penthéréaz versera en revanche une indemnité à titre de dépens au recourant qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 et 2 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est admis. L'arrêt attaqué est annulé et la cause renvoyée au Tribunal administratif du canton de Vaud pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
2.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.
3.
Une indemnité de 2'000 fr. est allouée au recourant, à titre de dépens, à la charge de la Commune de Penthéréaz.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux parties, au mandataire de la Commune de Penthéréaz ainsi qu'au Département de l'économie et au Tribunal administratif du canton de Vaud.
Lausanne, le 14 août 2007
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: