

BGer 1C 208/2012 vom 7. Januar 2013

Bundesgericht, 2013-01-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_208_2012

FR: TF 1C 208/2012 du 7 janvier 2013

IT: TF 1C 208/2012 del 7 gennaio 2013

Regeste

modification de la réglementation d'un plan d'extension | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Selon l' art. 89 al. 2 let . c LTF, les communes ont qualité pour recourir en invoquant la violation de garanties qui leur sont reconnues par les Constitutions cantonale ou fédérale. La recourante, qui invoque l'autonomie dont elle bénéficie en matière de police des constructions, a ainsi qualité pour agir. La question de savoir si elle est réellement autonome dans ces domaines relève du fond (ATF 135 I 43 consid. 1.2 p. 45; 129 I 313 consid. 4.2 p. 319 et les références).

E. 2

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus par l' art. 105 al. 2 LTF . Il ne peut s'en écarter que si les constatations de ladite autorité ont été établies de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. (ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62; 136 II 304 consid. 2.4 p. 314) - ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF), et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF). S'il entend s'écarter des constatations de fait de l'autorité précédente, le recourant doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions d'une exception prévue par l' art. 105 al. 2 LTF sont réalisées. Au début de son mémoire, la recourante présente sa propre version des faits et apporte quelques précisions aux constatations des juges cantonaux. Une telle argumentation, dans la mesure où elle s'écarte des faits établis dans l'arrêt attaqué ou les complète, sans qu'il soit indiqué que ceux-ci seraient manifestement inexacts ou arbitraires, est irrecevable, le Tribunal fédéral n'étant pas une instance d'appel (ATF 136 II 101 consid. 3 p. 104 s.; 135 II 313 consid. 5.2.2 p. 322).

E. 3

Selon l' art. 50 al. 1 Cst. , l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans

une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 135 I 43 consid. 1.2 p. 45; 133 I 128 consid. 3.1 p. 131; 129 I 410 consid. 2.1 p. 413; 129 I 313 consid. 5.2 p. 320 et les arrêts cités). En droit cantonal vaudois, les communes jouissent d'une autonomie maintes fois reconnue lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire, et lorsqu'elles appliquent le droit des constructions (art. 139 al. 1 let. d Cst./VD; cf. notamment ATF 115 Ia 114 consid. 3d p. 118 s., 363 consid. 3b p. 367; 108 Ia 74 consid. 2b p. 76 s.). Lorsqu'elle est reconnue autonome dans un domaine spécifique, une commune peut dénoncer tant les excès de compétence d'une autorité cantonale de contrôle ou de recours que la violation par celle-ci des règles du droit fédéral, cantonal ou communal qui régissent la matière (ATF 128 I 3 consid. 2b p. 9; 126 I 133 consid. 2 p. 136). Le Tribunal fédéral examine librement l'interprétation du droit constitutionnel; en revanche, il vérifie l'application de règles de rang inférieur à la constitution cantonale sous l'angle restreint de l'arbitraire (art. 9 Cst. ; ATF 128 I 3 consid. 2b p. 9; 122 I 279 consid. 8b p. 290 et la jurisprudence citée). Dans ce cas, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (ATF 134 II 124 consid. 4.1 p. 133; 133 II 257 consid. 5.1 p. 260 s. et les arrêts cités).

E. 4

La recourante invoque l'art. 9 al. 1 de loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), en vertu duquel les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités. Elle estime qu'en imposant aux autorités en charge de l'aménagement du territoire de revenir à l'ancien RPE, le Tribunal cantonal les obligerait à ne pas se soumettre au plan directeur communal, qui commande de densifier les zones à bâtir en général. Les juges cantonaux se seraient ainsi abusivement substitués aux autorités compétentes et auraient violé l'art. 9 al. 1 LAT. Le plan directeur communal, en tant qu'il fixe comme objectif la densification de la zone à bâtir, constitue une indication quant à la direction que doit prendre la pesée des intérêts dans le cadre de la planification communale subséquente. L'autorité de planification reste toutefois libre d'apprécier les différents éléments en présence, notamment les circonstances locales, lorsqu'elle procède à l'élaboration des plans de détail et tous les secteurs ne sauraient être densifiés de la même façon. Concrètement, le plan directeur communal n'exclut pas, en tant que tel, le maintien d'une zone de villa (zone de faible densité) à l'intérieur de la zone à bâtir, pas plus qu'il n'impose d'adopter un indice d'utilisation du sol plus élevé dans un secteur déterminé. D'ailleurs, dans un courrier du 26 octobre 2004, le directeur des travaux avait concédé aux opposants, qui craignaient une densification du quartier, que le maintien du cadre réglementaire en vigueur, à savoir notamment le RPE no 398, n'était pas incompatible avec les objectifs fixés par le plan directeur communal. A cela s'ajoute que les PPA nos 331, 333 et 339, toujours en vigueur et voisins du RPE litigieux, imposent quant à eux des COS variant entre 1:4, 1:6 et 1:8, sans que la municipalité n'y voie une contradiction avec le plan directeur. En tout état de cause et contrairement à ce que prétend la recourante, l'arrêt attaqué, considérant que la réglementation en vigueur comporte toujours un COS de 1:6, n'oblige nullement les autorités communales à se soustraire aux exigences du plan directeur communal. Il n'y a par conséquent pas de violation de l'art. 9 LAT en l'espèce et ce premier grief doit être écarté.

E. 5

Il n'est pas contesté que le PPA n° 398, maintenu par le nouveau plan général d'affectation de la ville de Lausanne de 2006, est toujours resté en vigueur. Ce PPA renvoie à l'art. 53 RPE, qui imposait un COS de 1:6 au maximum. Or, le RPE a été abrogé par l'adoption du RPGA. La recourante soutient dès lors qu'en vertu des art. 17 et 119 RPGA, l'ancien coefficient d'occupation du sol doit être remplacé par un indice d'utilisation du sol de 1:2 selon les tableaux de correspondance des annexes 2a et 2b. Le Tribunal cantonal considère au contraire que le RPGA ne peut pas s'appliquer et que le renvoi aux dispositions du RPE de 1942 reste en vigueur. Pour la recourante, cette solution, arbitraire, est contraire aux principes de la bonne foi et de la sécurité du droit.

E. 5.1

En l'espèce, les juges cantonaux ont avancé plusieurs motifs à l'appui de leur conclusion. Ils ont tout d'abord considéré que l'inclusion du PPA n° 398 dans la liste des plans spéciaux dont les limites de constructions étaient radiées exigeait une mise à l'enquête complémentaire, de manière à donner aux propriétaires favorables au passage en zone mixte de faible densité la possibilité de s'opposer à son maintien; à défaut, le droit d'être entendu était violé. Le Département des institutions et des relations extérieures avait décidé d'approuver préalablement le RPGA, puis de le mettre en vigueur, à l'exception des secteurs compris dans les PPA nos 331, 333, 398 et 399; cette décision avait pour conséquence que les secteurs en question continuaient à être régis par les PPA précités à défaut d'une réglementation nouvelle les remplaçant, laquelle ne pouvait être adoptée qu'après nouvelle enquête publique. Or, aucune enquête complémentaire n'avait eu lieu. Le Tribunal cantonal estime dès lors que le renvoi aux dispositions du RPE de 1942 ne peut pas être remplacé par les dispositions du RPGA selon les tableaux de correspondance des annexes 2a et 2b. Une application partielle du RPGA dans des secteurs où le PGA n'est pas en vigueur doit en effet être exclu: le document cartographique (PGA), sur lequel on peut lire la situation de chaque parcelle, et son règlement (RPGA), qui pose les règles d'utilisation, forment ensemble le plan d'affectation; ils sont indissociables. Si le PGA n'est pas en vigueur dans les secteurs compris dans les PPA nos 331, 333, 398 et 399, son règlement ne l'est pas non plus. L'interprétation contraire reviendrait à dire que les règles applicables aux constructions dans ce secteur ont changé sans que ces modifications aient été mises à l'enquête publique. On cherche en vain dans le recours une démonstration d'arbitraire de la motivation précitée. Or, celle-ci n'apparaît insoutenable ni dans son contenu, ni dans son résultat. L'interprétation de la réglementation communale par les juges cantonaux peut dès lors être confirmée, même si, de l'avis de la recourante, une autre solution aurait été préférable.

E. 5.2

La recourante remet en cause la bonne foi des intimés et estime que la solution retenue enfreint le principe de la sécurité du droit. Elle fait valoir que les opposants ne pouvaient ignorer que les anciennes dispositions du RPE de 1942 étaient abrogées et remplacées par celles du RPGA. Ils avaient d'ailleurs retiré leur opposition et obtenu que le PE n° 398 figure à l'annexe 4 du PGA, puis avaient renoncé à recourir contre la nouvelle réglementation. La sécurité du droit exigeait en outre que toute personne qui s'estime lésée réagisse aussitôt que le défaut de la procédure est parvenu à sa connaissance, ceci en déployant un minimum de diligence. Les intimés ne pouvaient invoquer le fait qu'il n'y avait pas eu d'enquête complémentaire six ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation. La critique relative au principe de la sécurité du droit, tel qu'il est compris par la recourante, tombe à faux. La municipalité reproche en effet en vain leur inaction aux

intimés, puis leur réaction tardive, puisqu'elle admet elle-même que personne ne s'est prévalu jusqu'ici d'une absence de mise à l'enquête complémentaire, la cour cantonale ayant examiné cette question d'office. Quant à la bonne foi des intimés, outre qu'elle n'a aucune influence sur le problème au fond, elle ne saurait être remise en cause. Etant donné le flou qui régnait sur la réglementation applicable au secteur en cause - preuve en sont les deux arrêts contradictoires du Tribunal cantonal sur la question -, on ne voit pas comment les opposants devaient "savoir" que l'ancien COS de 1:6 était remplacé par un indice d'utilisation du sol de 1:2 (selon les dispositions du RPGA), cette allégation de la municipalité ayant de toute façon été infirmée par la cour cantonale. Enfin, on peut relever que les intimés avaient retiré leur opposition au projet de PGA après avoir reçu la confirmation, par la municipalité, que les PPA concernés resteraient en vigueur. Les opposants pouvaient donc partir du principe que le conseil communal maintenait l'ancienne réglementation pour les secteurs en cause, notamment en ce qui concernait la densité. L'attitude de l'autorité communale donnait ainsi plutôt à penser que le COS de 1:6 serait maintenu, raison pour laquelle la bonne foi des intimés ne peut être discutée.

E. 6

Il résulte de ce qui précède que le recours, entièrement mal fondé, doit être rejeté. Conformément à l' art. 66 al. 4 LTF , il n'est pas perçu de frais judiciaires. Les sociétés concernées C._____ et B._____ ont adhéré au recours; succombant, elles n'ont pas droit à des dépens (art. 68 al. 1 LTF). Quant aux intimés, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat, ils ont droit à des dépens, à la charge de la recourante (art. 68 al. 2 LTF).

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