

BGer 1C_314/2020 vom 10. Mai 2021

Bundesgericht, 2021-05-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_314_2020

FR: TF 1C_314/2020 du 10 mai 2021

IT: TF 1C_314/2020 del 10 maggio 2021

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre un arrêt rendu en dernière instance cantonale confirmant l'approbation d'un plan d'affectation cantonal. Le recours est dès lors en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF et 34 al. 1 LAT (RS 700), aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants ont pris part à la procédure devant l'autorité précédente. Propriétaire, respectivement locataire d'immeubles voisins du périmètre du plan d'affectation litigieux, ils sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué. Ils ont ainsi un intérêt digne de protection à son annulation ou sa modification et disposent dès lors de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité sont réunies si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

E. 2

Les recourants se plaignent d'une violation des art. 1 à 3 LAT. Ils soutiennent que le PAC tel que projeté n'aurait pas fait l'objet d'une pesée globale des intérêts en présence. Les besoins en zones d'activité ou zones industrielles n'auraient pas été suffisamment pris en compte. Les intérêts de la population des gens du voyage auraient également été négligés, en raison du caractère peu constructible de la parcelle en cause, respectivement des lignes à haute tension situées à proximité. Les recourants se prévalent également d'une violation du principe de coordination en ce sens que le PAC n

o 362 mettrait en péril le projet de route de contournement du Mont-sur-Lausanne.

E. 2.1

Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT); elle doit également prendre en considération les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral de la protection de l'environnement au sens large (ATF 129 II 63 consid. 3.1; arrêt 1C_265/2019 du 26 mai 2020 consid. 4.1.1). Aux termes de l' art. 3 al. 1 OAT , lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence. Ce faisant, elles déterminent les intérêts concernés, apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent; elles fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération tous les intérêts déterminants, publics ou privés, ainsi que les principes généraux de planification et les éléments concrets du cas d'espèce (cf. ATF 132 II

408 consid. 4.2; 117 Ia 302 consid. 4b; arrêts 1C_398/2018 du 16 avril 2020 consid. 4.1; 1C_174/2018 du 13 février 2019 consid. 4.1).

Le Tribunal fédéral examine en principe librement ces questions; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 140 I 168 consid. 4.2.1; 135 I 176 consid. 6.1).

E. 2.2

Selon l' ATF 129 II 321 - sur lequel s'est fondé le Tribunal cantonal -, l'aménagement de places de stationnement (ou places fixes) en nombre suffisant dans les cantons, pour que les gens du voyage suisses puissent mener une vie conforme à leur tradition, est une préoccupation des autorités fédérales (il en va de même de l'aménagement de places de passage). Les gens du voyage suisses constituent, en Suisse, un groupe de population (population nomade, qui se distingue sur ce point du reste de la population, sédentaire). Quand, dans les " principes régissant l'aménagement ", la loi fédérale sur l'aménagement du territoire dispose que " les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population " (art. 3 al. 3 LAT), il faut comprendre que les besoins spécifiques de la partie de la population que constituent les gens du voyage suisses doivent également être satisfaits (ATF 129 II 321 consid. 3.2). Dans ce sens, les plans d'aménagement doivent-ils prévoir des zones et des emplacements appropriés, qui puissent servir de lieu de résidence à ce groupe de population, conformément à ses traditions (ou, le cas échéant, les autorités compétentes doivent-elles adapter la réglementation de zones à bâtir existantes pour permettre ce type d'utilisation du sol; ATF 129 II 321 consid. 3.2 qui déduit cette exigence des art. 8 CEDH , 13 Cst., 2 et 3 LAT). Une telle obligation découle également de la Convention-cadre du 1

er février 1995 pour la protection des minorités nationales à laquelle la Suisse a adhéré (RS 0.441.1; cf. arrêt 1C_181/2019 du 29 avril 2020 consid. 11.4, destiné à la publication).

E. 2.3

En l'occurrence, le Tribunal cantonal, tout en tenant compte du manque de zones d'activités identifiées dans d'autres régions du canton, a mis en avant l'existence d'un intérêt public à créer des aires de stationnement pour les gens du voyage. Il a considéré que la reconversion d'une zone d'activités en zone d'utilité publique pour l'accueil des gens du voyage indigènes était en l'espèce pleinement justifiée; le périmètre du PAC litigieux était en effet pratiquement inconstructible pour diverses raisons liées à la limite des constructions traversant la parcelle (depuis 1981), à la limite de 10 mètres à la lisière de la forêt et à la présence de lignes à haute tension à proximité.

S'agissant plus particulièrement du projet de route de contournement du Mont-sur-Lausanne, à proximité immédiate de la portion de la parcelle n

o 975 concernée, la cour cantonale a exposé qu'il était à l'étude et qu'il devrait se concrétiser dans quelques années; toutefois, dans l'intervalle, il se justifiait de l'affecter provisoirement à l'accueil temporaire des gens du voyage, au lieu de laisser cette fraction de parcelle en friche, ce qui serait incompatible avec l'art. 3 al. 3 let. a

bis LAT; elle s'est en outre référée à l'art. 4.3 al. 2 du règlement, disposant qu'au moment de la délivrance du permis de construire du projet de route de contournement en question, l'entier du présent plan d'affectation devra être abrogé.

Le Tribunal cantonal a par ailleurs retenu que, bien qu'étant colloquée en zone à bâtir depuis 1993, la parcelle en cause n'avait accueilli aucun bâtiment industriel, ce qui laissait supposer qu'elle ne se prêtait pas aisément à la construction de ce type de bâtiments, vu également sa forme allongée; en outre, dite parcelle, propriété de l'Etat de Vaud et libre de constructions, était équipée et avait une bonne accessibilité au réseau routier; elle n'était pas exposée aux dangers naturels et n'était pas située à proximité d'une zone résidentielle.

Considérant l'ensemble de ces éléments, l'autorité précédente est parvenue à la conclusion que le choix du site litigieux apparaissait comme étant le plus approprié de tous ceux étudiés pour la création d'une aire d'accueil pour les gens du voyage, précisant pour le surplus que de telles places sont en nombre insuffisant sur le territoire vaudois.

E. 2.4

Les recourants n'avancent aucune raison justifiant de s'écarter de cette appréciation ou qui laisserait supposer que les principes de coordination et de concordance n'auraient pas été respectés en l'espèce. On ne saurait en outre les suivre lorsqu'ils allèguent que les aménagements des gens du voyage qui seront installés retarderont la construction de la future route de contournement, dans la mesure où l'arrêt cantonal fait seulement état de la construction d'un édifice sanitaire. Quant aux lignes à haute tension, le Tribunal cantonal en a tenu compte, considérant toutefois qu'elles ne constituaient pas un obstacle à la réalisation du projet; cette conclusion n'apparaît pas critiquable au vu de ce qui suit (cf. infra consid. 4) et de la décision, entrée en force, du 24 juillet 2018 de l'Inspection fédérale des installations à courant fort ESTI octroyant une dérogation à l'art. 38 de l'ordonnance du 30 mars 1994 sur les lignes électriques (OLEI; RS 734.31) pour l'aménagement d'une aire de repos pour les gens du voyage sans installation permanente.

En définitive, le Tribunal cantonal a apprécié le projet litigieux dans son ensemble, considérant le manque de zones d'activités identifiées dans d'autres régions du canton, l'obligation d'aménager des autorités compétentes en matière de places de stationnement pour les gens du voyage suisses (cf. arrêt 1C_181/2019 précité consid. 11.4, destiné à la publication; ATF 129 II 321 consid. 3.4), ainsi que l'emplacement du terrain choisi, sa configuration et les restrictions de construction auxquelles il est soumis. La pesée des intérêts à laquelle il a procédé tient compte de toutes les circonstances pertinentes et fait pencher, dans le cas particulier, en faveur de la réalisation du PAC n

o 362, sans que l'on puisse lui reprocher d'avoir violé les principes applicables en matière d'aménagement du territoire.

E. 3

Les recourants critiquent ensuite l'instrument du plan d'affectation cantonal utilisé pour le projet litigieux. Selon eux, la voie du plan d'affectation communal aurait dû être choisie. Ils font valoir une violation des art. 1 à 3, 6 ss et 14 ss LAT ainsi qu'une application arbitraire (art. 9 Cst.) de l'art. 11 al. 1 let. a de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11).

E. 3.1

Le droit fédéral comprend des règles générales sur les plans d'affectation (art. 14 ss LAT), qui délimitent en premier lieu les zones à bâtir (art. 15 LAT), les zones agricoles (art. 16 ss LAT) et les zones à protéger (art. 17 LAT). Dans la quasi-totalité des cantons, les plans d'affectation relèvent dans la règle des attributions communales (JEANNERAT/MOOR, in

Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n

o 31 ad art. 14 LAT). Toutefois, le canton jouit en principe du pouvoir d'adopter un plan d'affectation cantonal lorsqu'il s'agit d'aménager des éléments d'infrastructures importants ou de protéger des éléments d'importance cantonale (JEANNERAT/MOOR, op. cit., n o 33 ad art. 14 LAT).

E. 3.2

C'est ainsi qu'en droit vaudois, l'art. 11 LATC, dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2018, prévoit deux hypothèses dans lesquelles un plan d'affectation cantonal peut être élaboré, en dérogation à la règle de base selon laquelle le territoire doit être affecté par les plans communaux (cf. art. 22 LATC). Selon cette disposition, un plan d'affectation cantonal peut être établi pour des objets d'importance cantonale (let. a) ou lorsqu'une commune dûment mise en demeure n'établit pas ou ne modifie pas un plan d'affectation dont la loi lui impose l'adoption ou la modification; dans ce cas, la commune assume les frais (let. b).

Selon l'Exposé des motifs au sujet de l'art. 11 al. 1 let. a LATC, un plan d'affectation cantonal peut être élaboré lorsque des enjeux cantonaux sont en cause, par exemple pour protéger un site d'importance fédérale ou cantonale (exemple: PAC sur les sites marécageux, PAC Venoge ou Lavaux) ou pour permettre des aménagements d'importance cantonale ([par exemple un gymnase]; cf. Exposé des motifs et projets de lois [EMPL], octobre 2016, modifiant la partie aménagement du territoire [art. 1 à 79] de la LATC, la loi sur les impôts directs cantonaux du 4 juillet 2000, la loi forestière du 8 mai 2012 et la loi sur les routes du 10 décembre 1991, p. 18). La décision doit être prise par le Conseil d'Etat lui-même, compte tenu de l'importance de l'enjeu et de l'atteinte portée à l'autonomie communale, l'élaboration étant confiée au service qui dispose des compétences nécessaires à l'approbation relevant du département (EMPL précité, p. 19).

E. 3.3

S'agissant des membres de la communauté des gens du voyage suisses, c'est aux cantons qu'il appartient en particulier de respecter et de mettre en oeuvre la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en tant que partie intégrante du droit fédéral, respectivement d'intégrer les besoins de cette population dans la politique d'aménagement du territoire (cf. arrêt 1C_181/2019 précité consid. 11.4, destiné à la publication). Aussi, il incombe, en cas de nécessité - à savoir si les zones d'affectation ou sites existants ne sont pas appropriés, comme c'est le cas en l'espèce - aux autorités cantonales chargées de l'aménagement du territoire de rechercher un emplacement adéquat et d'engager une procédure respectant les exigences démocratiques et les garanties de procédure (cf. art. 4 et 33 LAT), qui pourra aboutir à l'adoption d'un plan d'affectation spécial (ATF 129 II 321 consid. 3.3).

E. 3.4

En l'occurrence, le Tribunal cantonal a relevé, en substance, que la nécessité d'aménager des aires d'accueil temporaires pour les gens du voyage indigènes découlait d'un engagement pris par la Confédération sur le plan international et que cette tâche devait être mise en oeuvre par les cantons; dans ce sens, elle a jugé qu'il s'agissait d'un objet d'importance cantonale au sens de l'art. 11 al. 1 let. a LATC; par ailleurs, compte tenu de la grande difficulté de trouver de tels emplacements sur des terrains appartenant à des communes ou à

des privés, il se justifiait que l'Etat cherche à en aménager sur les terrains disponibles dont il était propriétaire et donc qu'il utilise l'instrument du plan d'affectation cantonal à cet effet; l'adoption du PAC n

o 362 s'inscrivait en outre dans le droit fil du Plan directeur cantonal et cette tâche n'avait pas été expressément déléguée aux communes. Reprenant par ailleurs la formulation de l'art. 11 al. 1 let. a LATC, mentionnant les " objets d'importance cantonale " et non les importantes infrastructures d'intérêt cantonal, l'autorité précédente s'est rapportée aux travaux préparatoires de cette disposition légale; ceux-ci ne se référaient pas à l'ampleur des travaux de construction à exécuter pour déterminer si un plan d'affectation cantonal pouvait être établi, mais aux " aménagements d'importance cantonale ", soit lorsque des enjeux cantonaux sont en cause. Elle en a déduit qu'à partir du moment où - comme c'était le cas en l'espèce - un enjeu cantonal était en cause et que les installations et constructions à réaliser concernaient l'ensemble du canton et non pas spécifiquement une ou plusieurs communes, un plan d'affectation cantonal pouvait être établi, quelles que soient leurs dimensions et leur impact sur le sol; la création d'une aire d'accueil temporaire pour les gens du voyage indigènes revêtait ainsi un intérêt cantonal avéré, comme cela avait été confirmé dans le rapport selon l' art. 47 OAT .

E. 3.5

Les recourants affirment en premier lieu que les principaux acteurs de la planification au niveau de l'affectation sont les communes et non le canton. Cette allégation générale ne permet toutefois pas de remettre en cause la possibilité d'élaborer un plan d'affectation cantonal pour des projets ou des situations particuliers comme celui d'espèce. Ils soutiennent encore que l'importance physique du projet ne justifierait pas l'utilisation du plan d'affectation cantonal. Ils se prévalent de l'arrêt AC.2013.0047 du 7 février 2014 cité par la cour cantonale portant sur le PAC n

o 333 qui ne serait pas comparable au cas d'espèce. Certes, l'impact sur le territoire du projet en cause ainsi que le nombre de personnes qu'il est destiné à accueillir paraît moindre par rapport au PAC n

o 333 précité. Or, comme l'a relevé l'autorité précédente, les enjeux de ce projet, qui répond à un intérêt public important et qui doit être mis en oeuvre par les cantons, sont ici de niveau cantonal. Il n'apparaît dès lors pas que le recours au plan d'affectation cantonal était en l'espèce inopportun. Du moins, les allégations des recourants ne sont pas de nature à démontrer que la conclusion à laquelle est parvenu le Tribunal cantonal procéderait d'une interprétation arbitraire des prescriptions de la loi cantonale (sur la notion d'arbitraire: ATF 144 I 170 consid. 7.3; arrêt 1C_589/2020 du 25 mars 2021 consid. 4.1) ou violerait d'une autre manière le droit fédéral; il est pour le surplus rappelé que même si une autre interprétation de l'art. 11 al. 1 let. b LATC demeure envisageable, celle retenue par l'autorité précédente n'en est pas pour autant insoutenable. Partant, le grief est écarté.

E. 4

Les recourants se plaignent enfin d'une violation de l'ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI; RS 814.710) ainsi que du principe de prévention consacré à l' art. 11 al. 2 LPE (RS 814.01).

E. 4.1

La Confédération veille à prévenir les atteintes nuisibles ou incommodantes pour l'être humain et son environnement naturel (art. 74 al. 2 Cst.). Les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodantes seront réduites à titre préventif et assez tôt (art. 1 al. 2 LPE). L' art. 11 al. 2 LPE consacre ainsi le principe de prévention en prescrivant de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable. En application de ce principe repris à l' art. 4 al. 1 ORNI , les installations concernées ne doivent pas dépasser les valeurs limites d'émission prescrites par l'annexe 1 de l'ordonnance, dans les lieux à utilisation sensible (LUS - principalement les locaux dans lesquels des personnes séjournent régulièrement durant une période prolongée; cf. art. 3 al. 3 ORNI), dans le mode d'exploitation déterminant (ch. 15 annexe 1 ORNI). De jurisprudence constante, le principe de prévention est réputé respecté en cas de respect de la valeur limite de l'installation dans les LUS où cette valeur s'applique (ATF 126 II 399 consid. 3c; cf. également ATF 133 II 64 consid. 5.2; arrêt 1C_518/2018 du 14 avril 2020 consid. 5.1.1).

S'agissant des exigences posées à la définition des zones à bâtir, l' art. 16 ORNI prescrit que ces zones " ne doivent être définies que là où les valeurs limites de l'installation au sens de l'annexe 1 sont respectées, ou peuvent l'être grâce à des mesures de planification ou de construction. Sont à considérer les installations existantes ainsi que les projets établis conformément au droit de l'aménagement du territoire ". L' art. 16 ORNI ne s'applique pas lorsqu'un terrain était déjà colloqué en zone à bâtir - à savoir qu'il remplissait les conditions de l' art. 15 LAT - lors de l'entrée en vigueur de l'ORNI, le 1

er février 2000.

E. 4.2

Les recourants soutiennent tout d'abord que le changement d'affectation en cause serait " très important tant les activités possibles dans les deux types de zones sont différentes " et devrait être assimilé à une nouvelle définition de la zone à bâtir, respectivement induire l'application de l' art. 16 ORNI . Or, comme l'a relevé la cour cantonale, des autres zones au sens de l' art. 18 al. 1 LAT peuvent être créées à l'intérieur de la zone à bâtir (art. 15 LAT), telles que la zone d'installations (para-) publiques destinée à l'accueil des gens du voyage (cf. art. 3 al. 3 LAT ; dans ce sens ATF 145 I 73 consid. 6.5; arrêt 1C_398/2018 du 16 avril 2020 consid. 4.2). Quant à la dimension résidentielle soulevée par les recourants, elle est à relativiser; l'aire d'accueil en cause est en effet destinée à une utilisation temporaire qui ne se distingue pas fondamentalement, en terme de présence, de la zone " En Budron " dans laquelle des employés travaillent quotidiennement. C'est donc à juste titre que la cour cantonale a jugé que l'ORNI ne s'appliquait pas pour ce premier motif, le terrain en cause étant déjà colloqué en zone à bâtir au sens de l' art. 15 LAT lors de l'entrée en vigueur de cette ordonnance.

Pour le reste, les recourants font valoir que les " habitations roulantes des gens du voyage suisses " devraient être assimilées à des lieux à utilisation sensible (LUS) au sens de l' art. 3 al. 3 let. a ORNI , où les valeurs limites de l'installation devraient être respectées. Leur argumentation repose sur la prémisse que le terrain en cause sera le " lieu d'habitation à l'année " des Yéniches, respectivement qu'ils s'y établiront pour une période minimale d'un mois, sans toutefois démontrer l'arbitraire des constatations effectuées par la cour cantonale, conformément aux exigences de motivation posées à l' art. 106 al. 2 LTF . C'est donc sur la base des faits tels qu'ils ressortent de l'arrêt entrepris qu'il sera statué. En l'occurrence,

l'autorité précédente a constaté à cet égard que l'aire d'accueil était destinée au stationnement d'une quinzaine de caravanes et qu'il s'agissait d'une aire de passage pour les courts séjours variant entre deux semaines et un mois pour une période allant de mars à octobre; ces caravanes étaient assimilables à des tentes, des " bungalows-tentes en toile ", des mobile homes ou des caravanes sur une place de camping, posés pour une courte période ou pour une période illimitée sans autorisation et qui étaient habités, mais qui pouvaient à tout moment et sans autre être déplacés ou enlevés (cf. arrêt 1C_487/2012 du 13 mai 2013 consid. 8.2). L'autorité précédente pouvait, sur cette base, en déduire que l'aire d'accueil projetée n'était pas assimilable à un LUS et que, dès lors, elle n'était pas soumise à l'ORNI.

Dans ces conditions, on ne saurait non plus lui reprocher de n'avoir pas procédé à d'autres mesures pour vérifier le respect des valeurs fixées par cette ordonnance, ni, a fortiori, d'avoir violé les grands principes de planification de la LAT, respectivement le principe général consacré par l' art. 11 al. 2 LPE . A ces éléments s'ajoute, comme l'a relevé l'autorité précédente, qu'il n'y aura pas davantage de problèmes pour la santé des Yéniches séjournant de manière sporadique dans des caravanes que pour les employés travaillant quotidiennement dans la zone " En Budron " ou pour ceux qui occupent des logements justifiés par un besoin de gardiennage ou par d'autres motifs jugés valables selon l'art. 79 RCCT.

E. 5

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté. Les recourants, qui succombent, doivent supporter les frais judiciaires (art. 66 al. 1 et 5 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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