

BGer 1C 455/2018 vom 18. November 2019

Bundesgericht, 2019-11-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_455_2018

FR: TF 1C 455/2018 du 18 novembre 2019

IT: TF 1C 455/2018 del 18 novembre 2019

Regeste

Plan de quartier | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants, dont la qualité pour agir a été reconnue au niveau cantonal, sont propriétaires de parcelles voisines du PdQ litigieux. Ils ont qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité sont réunies, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Invoquant l'art. 66 al. 1 aLATC (dans sa teneur antérieure au 1er septembre 2018) ainsi que les art. 2 al. 1, 21 al. 1 et 25a al. 4 LAT (qui imposent la concordance, la force obligatoire et la coordination des plans, ainsi qu'une pesée d'intérêts à l'échelle pertinente), les recourants estiment que l'affectation prévue par le PdQ serait contraire à celle qui est imposée par le PGA, soit exclusivement des activités secondaires et tertiaires. Il serait aussi contraire au PEC qui définit une zone de non-bâtir de 280 m². Portant sur l'affectation même de la zone, ce changement ne saurait être considéré comme une dérogation secondaire admise par la jurisprudence. Il n'y aurait pas eu non plus de pesée d'intérêts conforme au plan directeur communal, ce dernier prônant le maintien du caractère artisanal et industriel du quartier. L'ancienneté de ce dernier ne permettrait pas de se référer au schéma directeur "Sous Bellefontaine-Vernes" et à l'étude de développement stratégique de Rolle, ces instruments n'ayant pas de valeur juridique. Quant au plan directeur cantonal, il ne définirait pas les objectifs d'aménagement au niveau communal: les objectifs généraux auxquels se réfère la CDAP s'appliquent à l'échelle de l'agglomération ou des centres régionaux. Les recourants estiment aussi qu'il n'y aurait pas eu de pesée d'intérêts à l'échelle pertinente.

E. 2.1

Le Tribunal fédéral ne revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal que sous l'angle de l'arbitraire. Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Par conséquent, si celle-ci ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et

au but de la disposition ou de la législation cantonale en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable. De plus, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 144 I 318 consid. 5.4 p. 327; 141 III 564 consid. 4.1 p. 566; 138 I 305 consid. 4.3 p. 319). Dans ce contexte, la partie recourante est soumise aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF .

E. 2.2

En droit vaudois, le plan de quartier est défini comme un plan d'affectation communal ou intercommunal limité à une portion déterminée du territoire et fixant des conditions détaillées d'urbanisme, d'implantation et de construction dans ce périmètre (art. 64 al. 1 aLATC). Son contenu est défini par la même règle que celle régissant le plan d'affectation (art. 47 aLATC par renvoi de l'art. 64 al. 2 aLATC), des précisions complémentaires pouvant y figurer (art. 69 aLATC). Matériellement, le plan de quartier occupe le même rang hiérarchique que le plan d'affectation (cf. BESSE, Le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de quartier, thèse, 2010, p. 51 s.). Il peut toutefois être reconnu une prééminence fonctionnelle au plan d'affectation dans la mesure où c'est bien cet instrument qui sert en premier lieu à mettre en oeuvre les orientations décidées dans les plans directeurs sur l'ensemble du territoire communal (cf. arrêt 1C_424/2014 du 26 mai 2015 consid. 4.1.2; BESSE, op. cit., p. 345). Avec le plan de quartier, l'attention des autorités communales est en revanche concentrée sur les problématiques de proximité (cf. arrêt 1C_800/2013 du 29 avril 2014 consid. 2.2.2). Le plan de quartier peut s'écarter des normes du plan d'affectation, à condition de respecter les objectifs d'aménagement de la ou des communes concernées et les principes applicables à l'extension des zones à bâtir; il abroge dans le périmètre les règles générales du plan d'affectation qui lui sont contraires (art. 66 al. 1 aLATC). La disposition en question permet ainsi que le plan de quartier fasse l'objet d'une pesée des intérêts propre, pouvant parvenir à un résultat différent de celle ayant présidé à l'adoption du plan général. Cela peut notamment s'expliquer par un changement de circonstances, mais aussi par la spécificité du plan de quartier (arrêt 1C_279/2017 du 27 mars 2018 consid. 4.1.1). Contrairement à ce que soutiennent les recourants, la jurisprudence ne limite pas strictement l'ampleur des dérogations que peut apporter le plan de quartier par rapport à la planification générale; celles-ci peuvent être de nature secondaire, ou au contraire plus importantes (arrêt 1C_424/2014 précité consid. 4.2, admettant des dérogations qui ne soient "pas fondamentales" à la planification générale). L'essentiel, dans le contexte de l'art. 66 aLATC, est que le régime prévu repose sur une pesée d'intérêts convaincante et que les principes supérieurs d'aménagement soient respectés. Lorsqu'elles adoptent, comme en l'espèce, un plan d'affectation spécial, 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). 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 (cf. ATF 129 II 63 consid. 3.1 p. 68). Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (arrêt 1C_279/2017 du 27 mars 2018 consid. 4.1.2).

E. 2.3

Le PGA de la commune de Rolle a été approuvé avec son règlement par le Conseil d'Etat le 6 novembre 1992. Il prévoit notamment que le secteur correspondant au PdQ est une zone "D" à occuper par plan de quartier. Selon l'art. 38 al. 4 du règlement, la zone D est réservée aux activités secondaires et tertiaires. Elle ne peut être occupée que sur la base d'un plan de quartier et demeure provisoirement inconstructible jusqu'à l'adoption de celui-ci. Mis à l'enquête en 1998, le plan directeur communal a pour sa part été adopté en mai 1999 et approuvé le 11 juin 2001. Il ne revient pas sur l'affectation de ce secteur particulier, mais prévoit également le développement des activités (industrielles, artisanales, secteur tertiaire voire habitat) dans une zone distincte, située entre l'autoroute et les voies CFF. Le Plan directeur cantonal, entré en vigueur le 1^{er} août 2008, désigne Rolle comme centre régional et définit un périmètre de centre (mesure B11), dont fait notamment partie le périmètre du PdQ pour lequel un coefficient d'utilisation du sol minimum a été fixé à 0,625. En novembre 2010, à l'issue d'une étude sectorielle sur le périmètre "Vernes-Sous Bellefontaine", un schéma directeur a été établi et intégré au plan directeur communal sous forme de Fiche de mesures, identifiant le secteur comme étant "à vocation résidentielle et d'activités compatibles". Dans la perspective de la révision de son plan directeur communal, et en réponse à une motion déposée au Conseil municipal, la commune a fait établir une étude de développement stratégique de Rolle. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, ce rapport, du mois de juin 2011, a été soumis au Conseil municipal qui, le 15 mai 2012, en a validé les options présentées, notamment le renforcement des quartiers en cours d'étude et en particulier le PdQ "Sous Bellefontaine". Le nouveau plan directeur cantonal du canton de Vaud a été approuvé le 31 janvier 2018 par le Conseil fédéral. La mesure B1, relative au renforcement de la vitalité des centres, maintient les notions de périmètre compact et de centres cantonaux et régionaux, Rolle faisant partie de ces derniers. L'objectif est le renforcement du poids démographique des centres, conformément au principe d'orientation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 1 let. a bis LAT). Le SDT relève d'ailleurs que le périmètre en cause ne sera pas touché par les dézonages auxquels la commune devra procéder en vertu de son obligation de redimensionner la zone à bâtir.

E. 2.4

Sur le vu de ce qui précède, quand bien même le PdQ s'écarte de l'affectation prévue dans le plan d'affectation, voire le plan directeur communal, l'autorité communale pouvait légitimement tenir compte de l'ancienneté de ces deux instruments (respectivement 27 ans et près de 20 ans), qui sont d'ailleurs en cours de révision. Le PdQ apparaît en revanche conforme à la planification directrice cantonale à laquelle, quoiqu'en disent les recourants, doivent se conformer tous les instruments de rang inférieur, s'agissant en particulier de la manière de concentrer le développement de l'urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (art. 8a al. 1 let. c LAT). Le PdQ litigieux apparaît également en conformité avec les études qui sont la base de la future planification communale, et dont on ne saurait, dans ce contexte transitoire, faire abstraction. Les recourants ne contestent d'ailleurs plus que le secteur en cause appartient au milieu densément bâti et qu'il correspond aux critères posés à l'art. 15 LAT : le périmètre fait partie du centre approuvé par l'autorité cantonale, et est directement voisin de la zone résidentielle située à l'est à l'entrée de l'agglomération. La condition posée à l'art. 66 aLATC pour déroger au plan de quartier, soit le respect des objectifs d'aménagement de la commune et des principes applicables à l'extension des zones à bâtir, est dès lors respectée. Le grief tiré d'une application arbitraire de l'art. 66 aLATC apparaît mal fondé. Compte tenu des spécificités du droit cantonal relatif aux plans de

quartier, les art. 2 al. 1 et 25 al. 4 LAT (concordance et coordination des plans) apparaissent sans portée, de même que la règle générale de l' art. 21 al. 1 LAT sur l'effet contraignant des plans d'affectation.

E. 2.5

Les recourants estiment que le PdQ ne résulterait pas d'une pesée d'intérêts à une échelle pertinente. Ils relèvent ainsi que le schéma directeur "Sous Bellefontaine-Vernes" comprendrait un secteur s'étendant plus à l'ouest, ce qui démontrerait que la réflexion devrait être menée à une échelle plus large. Le plan directeur localisé au sens de l'ancien droit, ou un plan directeur couvrant une partie du territoire communal au sens de la nouvelle LATC, constitueraient des outils adéquats. L'art. 66 aLATC, sur lequel les recourants fondent indirectement leur grief, ne fixe pas d'échelle minimum à laquelle un plan de quartier doit être établi, ce choix dépendant des circonstances locales. En l'occurrence, le secteur élargi évoqué par les recourants comprend plusieurs périmètres dont l'affectation prévue est totalement différente; à l'ouest du PdQ litigieux se trouve une zone qui, selon le schéma directeur de 2010, devrait revêtir un caractère mixte avec une préférence pour les activités (artisanales et tertiaires), comprenant également un secteur destiné aux services publics actuellement occupé par la STEP; plus à l'ouest encore devrait prendre place une affectation mixte (avec préférence habitat) avec un front de rue comprenant des activités au rez. Compte tenu de ces affectations clairement distinctes, du nombre de parcelles concernées et du sort de la STEP qui demeure, selon l'arrêt attaqué, incertain, une planification de quartier à une plus grande échelle comportait de nombreuses incertitudes, avec le risque de ne pas aboutir dans un délai raisonnable. L'autorité communale n'a donc pas abusé du pouvoir d'appréciation qui doit lui être reconnu dans ce domaine. Le grief doit lui aussi être rejeté.

E. 3

Le recours doit par conséquent être rejeté. Conformément à l' art. 66 al. 1 LTF , les frais judiciaires sont mis à la charge des recourants qui succombent. Une indemnité de dépens, également à la charge des recourants (art. 68 al. 1 LTF), est allouée à l'Entreprise générale B._____, intimée qui a procédé avec un avocat et qui obtient gain de cause.

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