

BGer 1C_505/2018 vom 5. August 2019

Bundesgericht, 2019-08-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_505_2018

FR: TF 1C_505/2018 du 5 août 2019

IT: TF 1C_505/2018 del 5 agosto 2019

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale rendue dans le domaine du droit public 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. La recourante a pris part à la procédure de recours devant l'autorité cantonale; en tant qu'usufruitière d'une parcelle située dans le voisinage immédiat du projet litigieux, qu'elle tient pour contraire à la planification communale, elle est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué, qui en autorise la réalisation. Elle revêt donc la qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

E. 2

La recourante se plaint d'un établissement arbitraire des faits.

E. 2.1

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 à l'art. 105 al. 2 LTF (ATF 142 I 155 consid. 4.4.3 p. 156). La partie recourante ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF; ATF 142 II 355 consid. 6 p. 358). Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Les faits invoqués de manière appellatoire sont irrecevables (ATF 141 IV 369 consid. 6.3 p. 375).

E. 2.2

La recourante reproche à l'instance précédente de n'avoir qu'incomplètement cité les conventions conclues les 5 avril 1984 et 13 août 1993. Elle aurait de même omis d'évoquer les préavis communaux des 10 janvier 1984 et 11 octobre 1999 relatifs, respectivement, au PQ "Les Tines" ainsi qu'au PQ "Le Boiron". Ces éléments démontreraient que "la volonté claire de la Municipalité de Nyon a toujours été de construire à l'endroit litigieux une école ou des infrastructures relatives à l'accueil scolaire"; ils seraient donc susceptibles de modifier l'issue de la cause.

Les passages de ces documents, auxquels se réfère la recourante, portent effectivement sur le souhait exprimé par la commune - à tout le moins à l'origine - de réaliser des constructions scolaires dans la zone d'utilité publique du PQ "Les Tines". Or cette volonté se trouve largement exprimée dans l'arrêt attaqué, en particulier dans les deux passages desdites conventions, qui s'y trouvent reproduits. Dans ces conditions, le Tribunal cantonal

ayant tenu compte des faits dont se prévaut la recourante, on ne discerne pas en quoi la reproduction

in extenso des passages supplémentaires invoqués serait susceptible d'influer sur le sort du litige.

Mal fondé, le grief est rejeté.

E. 3

La recourante invoque une violation de l'art. 21 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), "du respect de l'affectation en cas d'octroi d'un permis de construire (art. 22 LAT) " ainsi qu'une application arbitraire (art. 9 Cst.) des art. 47 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RS/VD 700.11) et 29 RPQ.

Selon elle, le Tribunal cantonal aurait appliqué l'art. 29 RPQ de "manière dérogatoire" en autorisant un projet sans lien avec une infrastructure scolaire, violant en cela la force obligatoire des plans ainsi que l' art. 22 LAT , qui limite la délivrance du permis de construire aux seules constructions et installations conformes à la zone. Ce faisant - et comme le souligne à juste titre la commune - la recourante tente en vain de porter le litige sur le terrain du droit fédéral. Or, l'examen de la conformité du projet à la zone d'utilité publique relève du seul droit cantonal, respectivement communal (cf. PIERRE MOOR, Commentaire de la LAT, 2010, n. 79 ad art. 14 LAT ; ALEXANDER RUCH, 2010, n. 70 ad art. 22 LAT) - en particulier de l'art. 29 RPQ -, que le Tribunal fédéral n'examine que sous l'angle de l'arbitraire (cf. ATF 137 V 143 consid. 1.2 p. 145). Quant à l'art. 47 LATC, dont la violation est certes mentionnée dans l'intitulé du grief, il n'est pas autrement discuté par la recourante; s'agissant également d'une disposition de droit cantonal, il n'appartient pas à la Cour de céans d'en examiner l'application d'office (art. 106 al. 2 LTF ; cf. ATF 136 II 489 consid. 2.8 p. 494; 133 IV 286 consid. 1.4).

E. 3.1

L'art. 29 RPQ, prévoit que la zone d'utilité publique "est destinée à des constructions d'intérêt public et d'équipements communautaires de quartier tels que: salles polyvalentes, classes enfantines, garderie d'enfants, école de quartier, ou autres....".

Appelé à revoir l'application d'une norme cantonale ou communale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat. Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle 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 140 III 167 consid. 2.1 p. 168; 138 I 305 consid. 4.3 p. 319; 138 III 378 consid. 6.1 p. 379). Dans ce contexte, la partie recourante est soumise aux exigences accrues de motivation définies par l' art. 106 al. 2 LTF

E. 3.2

Dans le cadre de son examen du plan de quartier "Les Tines", en particulier de l'art. 29 RPQ, le Tribunal cantonal a introduit dans sa réflexion les conventions des 5 avril 1984 et

13 août 1993 conclues entre certains propriétaires et la commune. Au sujet de ces conventions, le tribunal a relevé que celles-ci - spécialement dans leurs exposés préliminaires respectifs - évoquaient certes le souhait de la commune d'ériger "une construction scolaire" dans la zone d'utilité publique. Cependant, procédant à l'analyse de ces deux conventions à la lumière respectivement de l'ancienne loi cantonale du 5 février 1941 sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT) et de la loi actuelle du 4 décembre 1985 (LATC; RS/VD 700.11), la cour cantonale a estimé que ces documents ne constituaient pas des instruments susceptibles d'emporter une modification du plan ou de son règlement (cf. art. 46, 48 et 49 LCAT et art. 64 ss LATC), lesquels devaient de surcroît être approuvés par l'autorité cantonale pour avoir force obligatoire (art. 26 al. 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 [LAT; RS 700]). Elle en a déduit que ces conventions n'empêchaient pas une interprétation dynamique de la réglementation de la zone d'utilité publique tenant compte de l'évolution des besoins, pour autant que la construction prévue soit une construction d'intérêt public. Elle a jugé, se référant à un précédent cantonal du 27 juillet 2015, ayant notamment pour objet la portée de l'art. 29 RPQ (arrêt AC.2017.0419), que la liste y figurant n'était pas exhaustive; une interprétation littérale n'empêchait pas de retenir qu'un EMS faisait partie des "autres" constructions d'intérêt public admissibles, opinion sur laquelle il ne lui appartenait pas de revenir compte tenu de la marge d'appréciation dont bénéficiait la commune dans l'interprétation de son propre règlement.

E. 3.2.1

La recourante se prévaut du fait que la convention conclue en 1984 mentionne la réalisation d'infrastructures scolaires. Elle affirme également que l'hoirie A. _____ se serait, en exécution de la convention de 1993, acquittée d'un montant de 700'000 fr., notamment pour la réalisation d'une école. Une telle argumentation relève cependant de la problématique de l'inexécution des obligations contractuelles découlant en particulier de cette dernière convention, à laquelle la recourante ne prétend toutefois pas être partie. Elle ne soutient d'ailleurs pas non plus que cette question devait être tranchée par le Tribunal cantonal dans le cadre de la procédure de recours de droit administratif menée devant lui (cf. art. 92 ss de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 [LPA-VD; RS/VD 173.36]) et non par la voie distincte d'une action (cf. arrêt 1C_227/2018 du 25 janvier 2019 consid. 3.7; voir également NATHALIE F. ADANK, *Le contrat de planification*, thèse, 2016, n. 501 et 831; MOOR/POLTIER, *Droit administratif*, Volume II: Les actes administratifs et leur contrôle, 3e éd. 2011, n. 3.2.5, 5.3.1.3 et 5.5.1.4). Il s'ensuit que, sous cet angle déjà, le grief est mal fondé.

Pour le surplus, la recourante ne discute pas - comme le lui impose pourtant l'art. 106 al. 2 LTF - les développements et l'appréciation des premiers juges. Elle ne démontre en particulier pas que la détermination de la portée des conventions de 1984 et de 1993 à la lumière des dispositions de l'ancienne LCAT, respectivement de la LATC en vigueur, relèverait d'un procédé arbitraire. Elle livre par ailleurs péremptoirement les conclusions qu'elle tire des conventions précitées ainsi que de certains préavis municipaux ayant présidé à l'adoption des plans communaux; elle perd ce faisant de vue que, dans le présent contexte, il n'appartient pas au Tribunal fédéral de procéder à une libre interprétation du texte réglementaire communal, à la lumière des travaux préparatoires, sa cognition étant ici limitée à l'arbitraire. Or, faute de développements spécifiques à ce propos, on ne discerne pas en quoi il serait insoutenable d'avoir jugé la réalisation d'un EMS conforme à

l'affectation de la zone d'intérêt public, spécialement au regard du texte ouvert et exemplatif de l'art. 29 RPQ, sur la base duquel il convient de se fonder en premier lieu (cf. ATF 115 V 347 consid. 1c p. 348/ 349; voir aussi ATF 126 III 49 consid. 2d p. 54, 124 III 126 consid. 1b/aa p. 129). La création de l'EMS présente en effet un intérêt public en tant qu'il répond à la nécessité d'augmenter l'offre régionale d'hébergement, la ville de Nyon étant un site d'implantation prioritaire, comme l'a souligné le SASH; la recourante ne le conteste au demeurant pas. Il n'est par ailleurs pas non plus établi que l'implantation d'un EMS générerait des nuisances plus importantes que celles liées à l'établissement d'infrastructures scolaires incompatibles avec l'affectation de la zone. Aussi, même si une autre interprétation du texte réglementaire eût été envisageable, la solution consacrée par la cour cantonale n'apparaît-elle pas arbitraire, à tout le moins dans son résultat. Il s'ensuit que le grief tiré de la prétendue nécessité de réviser le plan en application de l' art. 21 al. 2 LAT pour recevoir une telle construction tombe également à faux.

E. 3.3

En définitive, mal fondé, le grief doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

E. 4

La recourante fait encore valoir une violation du principe de la bonne foi.

E. 4.1

Aux termes de l' art. 5 al. 3 Cst. , les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. De ce principe général découle notamment le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat, consacré à l'art. 9

in fine Cst. Le droit à la protection de la bonne foi préserve la confiance légitime que le citoyen met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore que l'administré se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 637; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123; 99 Ib 94 consid. 4 p. 101 s. et les références citées; ATF 2C_120/2010 du 16 décembre 2010).

E. 4.2

A l'appui de son grief, la recourante affirme pour l'essentiel qu'en vertu du principe de la bonne foi, la municipalité serait liée par ses engagements, de sorte que seules des infrastructures scolaires ou d'accueil d'enfants pourraient être admises. Or, comme cela vient d'être exposé, il n'est pas insoutenable d'avoir autorisé, en application de l'art. 29 RPQ, un EMS au sein de la zone d'utilité publique, de sorte que, sous cet angle, la critique de la recourante s'avère déjà infondée. Pour le surplus, la recourante n'expose pas avoir pris, sur la base des conventions conclues en 1984 et 1993, des dispositions sur lesquelles elle ne

pourrait revenir sans subir de préjudice; elle ne prétend du reste pas figurer au nombre des parties contractantes. Il est dès lors douteux qu'elle soit légitimée à se prévaloir du présent grief (cf. ATF 128 I 295 consid. 6a p. 311; arrêt 1C_160/2011 du 8 novembre 2011 consid. 3.1). En tout état de cause, pour les motifs qui précèdent, le grief doit être écarté.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité, aux frais de la recourante, qui succombe (art. 65 et 66 al. 1 LTF). Elle versera en outre des dépens à l'intimée, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 LTF). La commune n'y a pas droit (art. 68 al. 3 LTF).

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