

BGer 1C 898/2013 vom 23. Juni 2014

Bundesgericht, 2014-06-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_898_2013

FR: TF 1C 898/2013 du 23 juin 2014

IT: TF 1C 898/2013 del 23 giugno 2014

Regeste

plan d'affectation | 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. Le recourant est propriétaire de la parcelle 1081 de la commune de Bussigny, incluse dans le périmètre du PPA litigieux et vouée à changer d'affectation. Il a donc manifestement qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Au surplus, le recours ayant été déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes prescrites par la loi (art. 42 LTF), il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 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. En début de mémoire, le recourant présente sa propre version des faits. Une telle argumentation, dans la mesure où elle s'écarte des faits constatés 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

Dans un premier grief d'ordre formel, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu ainsi que d'une application arbitraire de l'art. 58 de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après: la LATC). Il allègue que le Conseil communal de Bussigny n'a pas répondu à son opposition du 18 décembre 2006 déposée dans le cadre de la deuxième enquête publique.

E. 3.1

Appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale sous l'angle restreint de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière

instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, 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 - même préférable - paraît possible (ATF 137 I 1 consid. 2.4 p. 5; 136 III 552 consid. 4.2 p. 560). En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 132 I 13 consid. 5.1 p. 17).

E. 3.2

En vertu de l'art. 58 LATC, relatif à l'adoption du plan d'affectation par le conseil communal, la municipalité établit à l'intention du conseil de la commune un préavis contenant un résumé des oppositions et des observations ainsi que des propositions de réponse aux oppositions non retirées; les conclusions du préavis indiquent s'il y a lieu les modifications proposées au projet soumis à l'enquête (al. 2). Le conseil de la commune statue sur les réponses motivées aux oppositions non retirées en même temps qu'il se prononce sur l'adoption du plan et du règlement dans un délai de huit mois dès la clôture de l'enquête publique (al. 3).

E. 3.3

En l'espèce, le Tribunal cantonal semble admettre que le conseil communal n'a pas donné de réponse motivée à toutes les oppositions du recourant. Il a toutefois considéré que le recours ne pouvait être admis pour ce seul motif et qu'il y avait lieu d'examiner les conclusions du recourant en fonction des explications fournies par les autorités intimées durant la procédure et du résultat des mesures d'instruction effectuées par le tribunal. Pour sa part, le recourant est d'avis que le fait de ne pas répondre à des oppositions motivées constitue un vice irréparable devant rendre caduque la planification. Il s'agirait d'une violation du principe de l'égalité de traitement et du droit d'être entendu, ainsi que d'une application arbitraire de l'art. 58 LATC. Le recourant ne démontre toutefois pas en quoi la solution à laquelle aboutit le Tribunal cantonal serait insoutenable, ce qui n'apparaît pas être le cas. En effet, même si le Conseil municipal n'a pas formellement répondu à chacune de ses oppositions, en violation de l'art. 58 LATC, l'intéressé a pu porter sa cause devant le Tribunal cantonal et prendre connaissance, en cours de procédure, des explications fournies par la municipalité. L'on ne décèle dès lors aucune violation de son droit d'être entendu à cet égard, ni de violation du principe de l'égalité de traitement. Le recourant ne prétend au demeurant pas qu'il aurait subi un préjudice du vice qu'il dénonce ou que l'un des griefs soulevés lors de ses différentes oppositions n'aurait pas été traité par le Tribunal cantonal. Dans ces conditions, il apparaît que la violation de l'art. 58 LATC par le Conseil municipal ne saurait en tant que telle entraîner la nullité, voire l'annulation, de la planification contestée. Mal fondé, ce premier grief doit être écarté.

E. 4

Comme devant le Tribunal cantonal, le recourant fait valoir que le PPA Bussigny-Ouest n'est pas conforme au plan directeur cantonal, qui a repris les lignes directrices du projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM). Il indique que la zone de faible densité bénéficierait d'un CUS de 0,35 alors que le plan directeur cantonal exigerait au minimum un CUS de 0,4 pour les nouvelles zones de faible densité.

E. 4.1

L' art. 9 al. 1 LAT dispose que les plans directeurs cantonaux ont force obligatoire pour les autorités. Cette force obligatoire ne concerne cependant, d'après le droit fédéral, que les éléments du plan directeur qui sont visés à l' art. 8 LAT et qui en constituent le "contenu minimum"; il s'agit de la définition de la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité, ainsi que l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre en oeuvre (cf. Pierre Tschannen, Commentaire LAT, n. 12 ad art. 9 LAT). Il n'est pas évident de déterminer le sens ou la portée, d'un point de vue juridique, de la notion de force obligatoire du plan directeur cantonal selon l' art. 9 al. 1 LAT (cf. notamment à ce sujet: Beat Rudin, Der Richtplan nach dem Bundesgesetz über die Raumplanung und der Koordinationsplan des Kantons Basel-Landschaft, thèse Bâle 1992, p. 128 ss). Quoi qu'il en soit, cet instrument n'est pas un "pré-plan d'affectation" et il n'a pas pour objet de régler directement le mode d'utilisation du sol (cf. ATF 116 Ia 221 consid. 4a p. 233; arrêt 1P.293/1994 du 20 décembre 1994 in ZBI 97/1996 p. 36 consid. 6a).

E. 4.2

En l'espèce, le Tribunal cantonal a relevé que, dans le canton de Vaud, les éléments du plan directeur cantonal qui ont force obligatoire pour les autorités apparaissent dans des encadrés gris. Parmi ces éléments figure ici notamment la mesure A11 qui impose un coefficient d'utilisation du sol de 0,4 dans les nouvelles zones à bâtir de faible densité. Il s'agit, selon le texte du plan directeur, "de permettre à terme une densification des nouvelles zones à bâtir de faible densité". En regard de cette exigence, la cour cantonale a souligné qu'un plan de quartier qui créerait sur tout son périmètre une nouvelle zone à bâtir de faible densité dont le CUS serait inférieur à 0,4 devrait probablement être considéré comme contraire au plan directeur cantonal. En audience d'ailleurs, le SDT avait relevé qu'en moyenne le CUS du plan litigieux était supérieur à 0,4 et que le service aurait refusé un projet qui aurait prévu un CUS de 0,35 sur toute la surface du PPA. A la faveur de l'appréciation d'ensemble préconisée par le SDT, les juges cantonaux ont constaté que le plan directeur cantonal n'exigeait pas que tout plan d'affectation respecte une valeur de densité déterminée, que ce soit sur l'ensemble de son périmètre ou sur les secteurs constructibles seulement. Or dans une situation complexe comme en l'espèce, où un vaste périmètre devenait en partie constructible avec une densité variable suivant les différentes zones tandis qu'une partie du périmètre était affectée à des zones inconstructibles, la "densité humaine" finale de l'ensemble dépendait bien plus du rapport entre les surfaces constructibles et celles qui ne l'étaient pas, ainsi que du CUS des zones les plus denses, que du seul coefficient d'utilisation du sol de la zone réputée de "faible densité". Les juges cantonaux ont d'ailleurs souligné qu'en appliquant le coefficient de 0,35 à la surface de la zone de faible densité (59'061 m²), le calcul du SDT aboutissait à une surface brute de plancher de 20'672 m², soit 330 habitants ($[20'671 \times 0.8] / 50$), tandis qu'un CUS de 0,4 (23'624 m² de plancher) aboutirait à 377 habitants ($[23'624 \times 0.8] / 50$). Au vu du peu de différence entre ces chiffres certes théoriques, le résultat final, d'environ 2000 habitants selon la volonté de la commune, ne paraissait pas influencé de manière sensible. Au surplus, l'arrêt attaqué a rappelé qu'il fallait garder à l'esprit que la planification communale résultait d'une pesée des intérêts et qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer un objectif de densification de manière schématique (cf. arrêt 1C_365/2010 du 18 janvier 2011 consid. 4.6 non publié à l' ATF 137 II 23). En l'occurrence, la commune de Bussigny n'entendait pas dépasser l'objectif de 2'000 habitants qu'elle s'était fixé et qui avait d'emblée figuré dans les exigences du concours d'urbanisme. Par ailleurs, des études de déplacement avaient montré que les augmentations de trafic sur

la rue Saint-Germain devaient être limitées au maximum car la charge de trafic était déjà élevée et les valeurs limites d'immissions dépassées. On se trouvait donc en présence du résultat d'une pesée des intérêts qui aboutissait à tempérer les exigences de densité pour des motifs de protection de l'environnement.

E. 4.3

La motivation de l'arrêt attaqué ne prête pas le flanc à la critique: l'interprétation et l'application de l' art. 9 al. 1 LAT par le Tribunal cantonal sont conformes à la jurisprudence et aboutissent à un résultat compatible avec les exigences de l'aménagement du territoire. Il en résulte que la cour cantonale était en définitive fondée à retenir, à l'issue d'une pesée des intérêts ou au bénéfice d'une interprétation strictement juridique, que la planification contestée ne violait pas le plan directeur cantonal. Le recourant allègue en vain que les juges cantonaux auraient enfreint le principe de la légalité "en considérant qu'on pouvait faire preuve de souplesse alors que le plan directeur lui-même ne le prévoit pas". Mal fondé, son grief doit être rejeté.

E. 5

Le recourant évoque la problématique du chemin de la Tatironne, alléguant que le sort de ce chemin n'est pas réglé par la planification contestée. Dans le projet de PPA, il était prévu que ce chemin serait affecté à un cheminement piétonnier. Or, dans ses dernières intentions, la municipalité envisagerait la réalisation d'une route ouverte à la circulation sur ce chemin. Selon le recourant, le Tribunal cantonal retient de manière arbitraire que le chemin de la Tatironne sera finalement voué aux piétons, cette appréciation étant en contradiction avec les propos de l'autorité de planification. Dans l'arrêt 1C_897/2013 de ce jour, le Tribunal fédéral constate que, selon les différentes variantes examinées par la municipalité, le chemin de la Tatironne sera finalement voué aux piétons conformément à la solution qui résulte, à terme, aussi bien du plan de quartier En Jonchets que du PPA Bussigny-Ouest. C'est dès lors en vain que le recourant se plaint d'une appréciation arbitraire des faits à ce propos. Au demeurant, on peut relever que si la municipalité envisageait à terme de modifier la circulation dans le secteur du PPA, ceci ne constituerait pas en soi une violation du droit. Les critiques du recourant doivent dès lors être écartées dans la mesure où elles se rapportent à l'objet du litige.

E. 6

Le recourant fait valoir que le PPA litigieux n'est pas adapté au périmètre de la parcelle 1081: à l'entrée en vigueur du nouveau plan d'affectation et selon le nouveau parcellaire, le bâtiment ECA 1147 sera longé par une (nouvelle) voie de circulation et, débordant du périmètre d'évolution voué aux constructions de la zone d'habitation collective, il se retrouvera non conforme aux règles de la zone. Les autorités communales auraient "résolument organisé le parcellaire dans la perspective d'une démolition du bâtiment 1147". Par ailleurs, l'intéressé ne comprend pas pour quelles raisons la route, au nord de la parcelle, n'aurait pas pu être déplacée, ce qui aurait permis d'inclure de façon cohérente les bâtiments existants dans le plan.

E. 6.1

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 de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 OAT). Le Tribunal fédéral examine en principe librement si les mesures d'aménagement du territoire répondent à un intérêt public et respectent le principe de la proportionnalité; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales, mieux connues des autorités cantonales, ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 132 II 408 consid. 4.3 p. 415 et les arrêts cités).

E. 6.2

En l'occurrence, le Tribunal cantonal regrette qu'un bâtiment existant se retrouve, à l'entrée en vigueur d'un nouveau plan d'affectation, non conforme aux règles de la zone. Une telle situation ne devrait pas se produire sans motifs importants mais ceux-ci seraient en l'espèce réalisés. Les juges cantonaux ont en effet relevé que le tracé de la route litigieuse se justifiait dans le nouvel environnement urbanistique du périmètre en cause; le tracé avait au surplus été modifié dans la mesure du possible par rapport aux précédentes enquêtes, de manière à réduire les inconvénients subis par le recourant. Ensuite, la présence du bâtiment 1147 ne justifiait pas une modification du plan d'affectation: il fallait bien admettre que cette construction, tout comme le hangar agricole attenant, n'avait plus sa place dans un quartier qui sera voué à l'habitation collective et aux constructions d'utilité publique. Selon la cour cantonale, on pouvait même considérer que, d'un point de vue économique et en regard des possibilités de construire qu'offrait la parcelle du recourant, le maintien des constructions existantes n'avait plus guère de sens. Sans doute l'intéressé restait-il libre de les conserver, l'autorité communale n'ayant pas le pouvoir de le contraindre à les démolir. Le recourant n'apporte aucun élément qui permettrait de remettre en cause l'appréciation du Tribunal cantonal; en particulier, il ne fait pas valoir que la planification de la nouvelle route ne répondrait pas à un intérêt public ou ne respecterait pas le principe de la proportionnalité. Quoi qu'il en soit, il apparaît que la pesée des intérêts de la cour cantonale, effectuée principalement sur la base des circonstances locales, est conforme aux buts et aux principes d'aménagement du territoire. Il n'y a dès lors pas lieu de s'en écarter et le recours doit être rejeté sur ce point.

E. 7

Enfin, le recourant allègue que la mise en oeuvre du PPA Bussigny- Ouest conduit à la suppression pure et simple de son exploitation au détriment de la garantie de la propriété et de la situation acquise. La nouvelle "zone d'habitation liée à l'exploitation agricole" sur la parcelle 1821 avait été créée dans la perspective d'un déménagement de son exploitation; or l'annulation de cette zone par le Tribunal cantonal rendait impossible le déménagement de l'exploitation et précipitait dès lors sa disparition. Il n'est pas contesté que l'exploitation maraîchère du recourant est vouée à disparaître avec l'entrée en vigueur du PPA litigieux. La parcelle 1081, actuellement colloquée en zone intermédiaire, sera en effet classée en zone à bâtir, dans un quartier destiné à l'habitation collective et aux constructions. La question du déménagement de l'exploitation du recourant sur la parcelle 1821 et des indemnités qui lui seront allouées ne fait toutefois pas l'objet du présent litige; ces points sont traités dans la cause relative aux améliorations foncières. D'ailleurs, dans son arrêt AF.1011.0004 du 11 novembre 2013, le Tribunal cantonal a renvoyé le dossier à la commission de classification pour qu'elle modifie la valeur d'attribution de la parcelle 1821

à la suite de la suppression de la "zone d'habitation liée à l'exploitation agricole". Au surplus, le recourant ne dit pas en quoi l'arrêt attaqué aurait violé le droit fédéral en refusant d'approuver la "zone d'habitation liée à l'exploitation agricole" prévue sur la parcelle 1821. Quoi qu'il en soit, le Tribunal cantonal a considéré à juste titre que la constitution à cet endroit d'une petite zone à bâtir, empiétant sur la zone agricole et destinée à la construction d'une unique habitation individuelle, serait dépourvue de toute cohérence et contraire aux buts et principes de l'aménagement du territoire. Son grief doit par conséquent être rejeté.

E. 8

Il résulte de ce qui précède que le recours, entièrement mal fondé, doit être rejeté aux frais du recourant qui succombe (art. 65 et 66 al. 1 LTF).

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