

VD_OMNI AC.2000.0106 vom 3. April 2002

VD Tribunal cantonal, 2002-04-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2000.0106

FR: VD_OMNI AC.2000.0106 du 3 avril 2002

IT: VD_OMNI AC.2000.0106 del 3 aprile 2002

Regeste

DINF c/Ecublens | Même si la réglementation communale ne contient rien à cet égard, les centres commerciaux dont la surface de vente excède 2000 m² ne peuvent être construits, en vertu du droit cantonal, sans que leurs impacts soient préalablement définis par un indice de génération de trafic ou un plan d'affectation spécial.

Erwägungen

E. 11

aux centres commerciaux dont la surface de vente excède deux mille mètres carrés et dont les impacts doivent être définis par un indice de génération de trafic ou, à défaut, par un plan d'affectation spécifique, le propriétaire assumant la totalité des frais des équipements publics et privés nécessités par la construction ainsi que par l'entretien de ces équipements; (...)" Selon le département l'art. 47 al. 2 ch. 11 instituerait donc directement, en vertu du droit cantonal, l'obligation de soumettre la construction d'un centre commercial comportant plus de 2'000 m² de surface de vente à l'adoption préalable d'un indice de génération de trafic ou d'un plan partiel d'affectation. Pour la municipalité et la constructrice, cette disposition figure au contraire parmi celles que les communes sont libres d'introduire ou non dans leurs plans et règlements d'affectation, et ce n'est que si elles choisissent d'édicter des normes relatives aux centres commerciaux que celles-ci doivent alors prévoir un indice de génération de trafic ou, à défaut, un plan d'affectation spécifique. c) Le Tribunal administratif a rendu en la matière deux arrêts contradictoires, consacrant successivement chacune de ces interprétations. Dans un arrêt du 6 juillet 1995 (AC 94/0264, consid. 3b, p. 5-6) il s'exprimait en ces termes : " En vérité, la systématique de l'art. 47 LATC n'apparaît pas des plus cohérentes : alors que le but essentiel de la disposition précitée semble être de confier aux autorités locales la possibilité de légiférer dans une série de domaines, la lettre m introduit abruptement une "Mussvorschrift" formulée qui plus est de façon malhabile. Mais aucun doute n'est permis sur le sens de l'art. 47 lit. m LATC : lorsque comme en l'espèce il n'existe aucune réglementation de rang cantonal [sic] , la construction de tout centre commercial de plus de 2'000 m² de surface de vente doit obligatoirement être précédée d'un plan de quartier. " Inversement, dans un obiter dictum de l'arrêt AC 98/0045 du 24 novembre 1998 (consid. 3a, p. 18) on peut lire : " Certes, l'art. 34 bis RCATC [règlement sur les constructions et l'aménagement du territoire de la Commune de Crissier] subordonne à l'élaboration d'un plan de quartier la construction de centres commerciaux d'une surface supérieure à 2'000 m². Le législateur communal a ainsi fait usage de la compétence que lui confère l'art. 47 lit. m LATC (dans sa teneur antérieure au 1er avril 1998, partiellement amendée dans le nouvel art. 47 al. 2 ch. 11 LATC; on relèvera d'ailleurs, toujours en passant mais contrairement à ce qu'a retenu le Tribunal fédéral dans les ATF 120 Ib 436 p. 451 et 124 II 272 p. 283, que l'exigence d'un plan de quartier n'est pas

d'emblée applicable à tout centre commercial dans le canton, mais nécessite une disposition communale expresse, telle que précisément l'art. 34bis RCATC) ". d) La longue énumération par l'art. 47 LATC des points sur lesquels peuvent porter les plans et les règlements d'affectation communaux répond au souci de donner une base légale claire et précise aux restrictions que lesdits plans et règlements peuvent apporter à la garantie de la propriété. Sous l'empire de la loi du 5 février 1941 sur les constructions et l'aménagement du territoire, qui contenait une disposition analogue (art. 25), mais moins détaillée, le Tribunal fédéral avait en effet jugé que l'adoption par une commune d'une zone destinée à maintenir le tracé des pistes de ski, grevée d'une interdiction de construire, était dépourvue de base légale en droit vaudois (ATF 89 I 103); de même pour la création d'une zone de bâtiments d'utilité publique (ATF 92 I 284). La loi a été complétée en conséquence (modification du 16 mai 1967, RLV 1967 p. 111). L'art. 47 LATC a repris en substance l'art. 25 de la loi du 5 février 1941, en le complétant encore, notamment à sa lettre m concernant les centres commerciaux. La formulation choisie (... les plans et les règlements d'affectation peuvent fixer des prescriptions relatives ...) peut faire penser que l'art. 47 LATC, dans sa teneur initiale, constituait un ensemble de " Kannvorschriften " (A. Bonnard et al. , Droit fédéral et vaudois de la construction, 3ème éd., n. 2 ad art. 47 LATC). Il n'en demeure pas moins que les plans et les règlements d'affectation que les communes étaient déjà tenues d'établir (art. 2 et 35 LAT; art. 45 al. 1er et 133 LATC) devaient nécessairement fixer des prescriptions relatives aux zones (art. 47 let. a), ainsi qu'aux conditions de construction (let. i). Dans sa nouvelle teneur, l'art. 47 LATC distingue le contenu minimum des plans et règlements d'affectation (al. 1er) des autres règles qu'ils peuvent contenir (al. 2). Selon l'exposé des motifs, l'alinéa 1er " détermine les prescriptions que doivent impérativement contenir les règlements d'affectation. (...) L'alinéa 2 énonce d'autres dispositions relativement impératives que les règlements peuvent également contenir. La liste est exemplative " (BGC, janvier 1998, p. 7216). Ces indications ne suffisent toutefois pas à lever l'ambiguïté du chiffre 11 de l'art. 47 al. 2 : s'il paraît clair que les communes ne sont pas tenues d'adopter des règles spéciales concernant les centres commerciaux dont la surface de vente excède 2'000 m², il ne s'ensuit pas nécessairement que, si elles renoncent à le faire (ce qui est fréquent), lesdits centres échappent aux contraintes prévues par le reste de la disposition. Il n'est pas contradictoire de considérer au contraire que les impacts des centres commerciaux dont la surface de vente excède 2'000 m² doivent dans tous les cas, en vertu du droit cantonal, être définis par un indice de génération de trafic ou, à défaut, par un plan d'affectation spécifique et qu'ils peuvent, en outre, faire l'objet de prescriptions complémentaires, si la réglementation communale le prévoit. En d'autres termes l'art. 47 al. 2 ch. 11 LATC contient bien une norme attributive de compétence, mais on peut la comprendre soit comme assortie d'injonctions au législateur communal s'il fait usage de cette compétence, soit comme doublée d'une réglementation minimum directement applicable. e) La seule analyse grammaticale ne permet pas de donner la préférence à l'une ou l'autre de ces interprétations. En revanche les travaux préparatoires montrent clairement que le législateur avait en vue la seconde : selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), " Les mesures d'aménagement et de police des constructions que la commune peut prendre sont énumérées à l'art. 46 [du projet, devenu l'art. 47 de la loi] qui reprend dans les grandes lignes l'art. 25 de la LCAT, qu'il complète notamment sur les points suivants : [...], surface de vente de plus de 2'000 m², qui nécessitent un plan de quartier. Cette dernière mesure permettra un aménagement et un équipement rationnels en fonction des besoins (v. RO 102 Ia 104) "

(BGC, novembre 1985, p. 366). L'arrêt auquel on faisait ici référence confirmait la constitutionnalité d'un décret du Grand Conseil de Bâle-Campagne subordonnant notamment à l'existence d'un plan de quartier l'autorisation de construire un centre commercial de plus de 1'000 m² de surface utile. Le rapport de la commission du Grand Conseil chargée d'examiner le projet de LATC est encore plus clair. On peut y lire, à propos de l'art. 46 let. m du projet, "... cet article comporte la possibilité de prévoir des règles spéciales pour les centres commerciaux dont la surface de vente excède 2'000 m². Selon le projet qui nous est soumis, de telles surfaces de vente ne peuvent d'ailleurs être construites que moyennant plan de quartier, le propriétaire assumant la totalité des frais des équipements publics et privés nécessités par la construction. Il en supporte aussi l'entretien. La commission ne peut que se rallier à cette disposition tant il est vrai que l'implantation de grands centres commerciaux soulève des problèmes particuliers notamment en relation avec le réseau routier." (BGC, novembre 1985, p. 475). On peut certes regretter que la volonté du législateur n'ait pas trouvé une formulation plus explicite : l'exigence préalable d'un plan de quartier ou d'un indice de génération de trafic pour la construction de centres commerciaux de plus de 2'000 m² aurait mérité une disposition spécifique, plutôt que d'être glissée dans une énumération d'objets que les communes ont la faculté de réglementer ou non. Cette volonté résulte néanmoins clairement des travaux préparatoires, et c'est à juste titre que le Tribunal fédéral a considéré que l'exigence préalable d'un plan de quartier (ou, aujourd'hui, de l'adoption d'un indice de génération de trafic) résultait dans le canton de Vaud d'une prescription du droit cantonal de l'aménagement du territoire, applicable à tous les centres commerciaux dont la surface de vente excède 2'000 m² (v. ATF 120 Ib 436, spéc. 451; v. aussi ATF 124 II 272, spéc. 283). 4. Le secteur dans lequel devrait s'implanter le projet litigieux ne fait l'objet d'aucun plan de quartier. Le département recourant considère d'ailleurs qu'il ne s'agirait en l'occurrence pas de l'instrument d'aménagement du territoire le plus adéquat pour résoudre le problème de l'expansion des activités industrielles et commerciales dans l'ouest lausannois, avec les conséquences qui en résultent sur le plan du trafic et de la protection de l'environnement. La réglementation communale ne comporte pas non plus d'indice de génération de trafic qui permettrait de contenir dans des limites acceptables les activités nouvelles susceptibles d'accroître encore la circulation routière dans un secteur proche de la saturation. Dans ces conditions l'art. 47 al. 2 ch. 11 LATC fait obstacle à la création de tout nouveau centre commercial d'une surface de vente de plus de 2'000 m². Quoique cela ne soit pas décisif pour le sort de la présente cause, on observera au passage que les municipalités des communes de l'Ouest lausannois ont conclu avec le Département des infrastructures, le 20 novembre 2000, une convention aux termes de laquelle elles s'engagent notamment à réexaminer leurs plans généraux d'affectation et à y introduire un indice de génération de trafic pour les zones d'activités et pour les zones mixtes vouées partiellement à des activités. Les études qui devraient permettre de fixer précisément l'indice adéquat (ou les autres mesures d'aménagement du territoire de nature à limiter la génération de trafic) sont en cours. 5. Conformément aux art. 38 et 55 LJPA, un émoulement de justice sera mis à la charge de la partie déboutée. Lorsque la procédure met en présence, outre le recourant et l'autorité intimée, une ou plusieurs autres parties dont les intérêts sont opposés à ceux du recourant, c'est en principe à cette partie adverse déboutée, à l'exclusion de la collectivité publique dont la décision est annulée ou modifiée, de supporter les frais et dépens (RDAF 1994 p. 324). L'émoulement sera en conséquence mis à la charge de Gonset Immeubles d'Entreprises SA.

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