

VD_OMNI AC.2003.0132 vom 31. Oktober 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-10-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2003.0132

FR: VD_OMNI AC.2003.0132 du 31 octobre 2005

IT: VD_OMNI AC.2003.0132 del 31 ottobre 2005

Regeste

Association d'opposition à la Collectrice Sud, OVERNEY/BALLESTRAZ, Département des infrastructures, Département des infrastructures, Hoirie BEYELER, Municipalité d'Yverdon-les-Bains, NETTER, SAUTEREL | Pour fixer le degré de sensibilité, l'autorité doit aussi se fonder sur les activités déployées dans la zone et sur le niveau de bruit effectif. Il est contraire au principe de prévention de prévoir d'emblée des activités moyennement gênantes et un DS III dans un quartier calme. Le degré sensibilité II doit être appliqué à un secteur d'habitation ne comportant aucune activité gênante, lorsque la zone est destinée à des bâtiments à fonctions mixtes ou d'habitation avec l'habitation comme fonction principale en prépondérance.

Erwägungen

E. 1

La Municipalité conteste aux recourants André et Corinne Overney la qualité pour recourir contre les règles d'affectation du secteur compris entre l'avenue Kiener, l'autoroute, le canal du Mujon et le Déversoir. Ils estiment également que l'Association d'opposition à la Collectrice Sud ne devrait pas non plus se voir reconnaître la qualité pour recourir. a) La loi du 26 février 1996, modifiant celle du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA) a introduit à l'art. 37 al. 1 la définition suivante de la qualité pour recourir : "Le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée." Cette définition correspond à celle de la qualité pour recourir dans le cadre du recours de droit administratif au Tribunal fédéral (BGC février-mars 1996 p. 4489). Selon l'art. 103 let. a de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ) la qualité pour recourir est reconnue à "quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée". Le tribunal se réfère donc à la jurisprudence fédérale relative à l'art. 103 let. a OJ pour définir l'étendue du cercle des administrés autorisés à contester une décision susceptible de recours. Selon la jurisprudence fédérale, l'intérêt digne de protection peut être de fait ou de droit. Il permet au recourant de faire valoir ses droits lorsqu'il est menacé dans ses intérêts de nature matérielle, économique, idéale ou autre, par la décision contestée. Le recourant peut en outre invoquer la violation de dispositions de droit public qui n'ont pas pour but de protéger ses intérêts; mais lorsque la décision contestée favorise un tiers, la règle établie pour éviter l'action populaire veut que le recourant soit touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que quiconque, de façon spéciale et directe. Il doit être dans un rapport spécial, digne d'intérêt et particulièrement étroit avec l'objet du litige (voir les ATF 121 II 174 consid. 2b; 120 Ib 51-52 consid. 2a; 119 Ib 183-184 consid. 1c; 116 Ib 323-324 consid. 2a; 113 Ib 228 consid. 1c; 112 Ib 158-159 consid. 3; 111 Ib 159-160 consid. 1b, 291-292 consid. 1b; 110 Ib 100 et

ss consid. 1; 108 Ib 93 et ss consid. 3b; 107 Ib 45-46 consid. 1c, ainsi que l'arrêt de principe ATF 104 Ib 248 et ss consid. 5 à 7). Lorsque les recourants habitent à proximité d'installations qui constituent une source de dangers théorique en cas d'incident, comme les centrales nucléaires, seul le risque théorique lié à l'installation suffit (voir notamment ATF 120 Ib 379 consid. 4a à 4e p. 385 à 389). b) La qualité pour recourir des associations à but idéal est en principe subordonnée à l'existence d'une base légale leur conférant le droit de recourir dans des domaines spécifiques du droit administratif, à moins qu'elles n'interviennent dans leur propre intérêt ou dans l'intérêt de leurs membres (voir arrêt AC 1998/0046 du 11 septembre 1998). aa) Selon l'ancienne teneur de l'art. 37 al. 1 LJPA, en vigueur jusqu'au 30 avril 1996, le droit de recours appartenait à toute personne physique ou morale qui justifiait d'un intérêt protégé par la loi applicable. Cette formulation avait été proposée par la Commission du Grand Conseil chargée de rapporter sur le projet de loi sur la juridiction administrative afin, notamment, de maintenir la base légale sur laquelle la qualité pour recourir des associations avait été définie par la jurisprudence de l'ancienne Commission cantonale de recours en matière de constructions (BGC automne 1989 p. 698). Le Conseil d'Etat s'était rallié à cette proposition, préférant ne pas changer le système et s'en remettant au Tribunal administratif pour harmoniser la jurisprudence et, le cas échéant, pour affiner certaines définitions. Le Grand Conseil, pour sa part, avait clairement manifesté son opposition à tout retour en arrière, qui définirait la qualité pour recourir des associations à but idéal de manière plus restrictive (BGC automne 1989, p. 764 ss; voir aussi RDAF 1972 p. 72 et 74-76). Le Tribunal administratif a décidé de ne pas s'écarter sur ce point de la jurisprudence de la commission de recours, selon laquelle les associations à but idéal possédant la personnalité juridique ont qualité pour recourir lorsqu'elles invoquent des moyens ressortissant essentiellement à l'ordre public et que la défense des intérêts généraux en cause constitue leur but statutaire, spécifique et essentiel, voire exclusif (RDAF 1978, p. 256); il a exigé cependant que les intérêts généraux défendus par l'association correspondent à l'intérêt projeté par la norme dont la violation est alléguée (RDAF 1993 p. 228-229) et que l'association soit fondée depuis cinq ans au moins lors du dépôt du recours (RDAF 1994 p. 137 ss). Le tribunal a en outre dénié la qualité pour recourir au Groupement pour la protection de l'environnement, admise par l'ancienne commission de recours, en raison du fait qu'il s'agissait d'un parti politique participant activement à la vie politique (arrêt AC 1995/0088 du 7 septembre 1995). Le tribunal a ensuite précisé que les associations à but idéal ne pouvaient justifier d'un intérêt protégé par la loi applicable au sens de l'art. 37 LJPA puisque l'intérêt public qu'elles défendent était en réalité celui de la collectivité; leur qualité pour recourir devait donc trouver son fondement non pas dans une création jurisprudentielle, mais par une disposition légale qui légitime le contrôle qu'elles peuvent exercer par la voie du recours sur la manière dont l'autorité prend en compte l'intérêt idéal que leurs statuts les chargent de défendre (voir arrêts AC 1994/0189 du 12 janvier 1996 et AC 1995/0268 du 1er mars 1996). A la suite de la décision du Grand Conseil du 26 février 1996 refusant d'introduire une telle base légale à l'art. 37 LJPA, le tribunal a estimé qu'il convenait de mettre un terme à la jurisprudence reprise de l'ancienne Commission de recours en matière de constructions sur la qualité pour agir des associations à but idéal et de subordonner la qualité pour recourir de telles associations à l'existence d'une base légale qui leur attribue expressément cette compétence (voir arrêt AC 1995/0073 du 28 juin 1996). bb) L'art. 90 de la loi sur la protection de la nature des monuments et des sites du 10 décembre 1969 (LPNMS), attribue aux associations d'importance cantonale, qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature, des monuments et des

sites, le droit de recourir contre les décisions prises en application de cette loi ; il s'agit notamment des décisions sur les plans d'affectation ou les autorisations de construire qui doivent tenir compte des impératifs de protection résultant de cette législation (voir art. 2 et 28 du règlement du 22 mars 1989 d'application de la LPNMS et l'arrêt AC 1994/0102 du 3 mai 1995; voir aussi RDAF 1986 p. 219). L'art. 12 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1^{er} juillet 1966 (LPN RS 451) attribue aux organisations d'importance nationale désignées par le Conseil fédéral le droit de recourir lorsqu'elles invoquent des objections en relation directe avec les intérêts de la protection de la nature et du paysage (ATF 115 Ib consid. 1d p. 478-480). Le droit fédéral attribue aussi le droit de recourir aux organisations d'importance nationale en matière de protection de l'environnement pour les objets soumis à l'étude de l'impact sur l'environnement (art. 55 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983, LPE RS 814.01) ainsi qu'en matière de chemin pour piétons ou randonnées pédestres (art. 14 al. 1 let. b de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnées pédestres, LCPR, RS 704). cc) Enfin, le droit de recourir est aussi accordé aux associations lorsqu'elles sont touchées dans leurs intérêts propres. La jurisprudence du Tribunal fédéral reconnaît en outre aux associations le droit de recourir dans l'intérêt de leurs membres, lorsque les statuts leur assignent ce but et que la majorité ou un nombre important d'entre eux sont touchés et auraient personnellement qualité pour recourir (voir notamment les ATF 122 I 90 consid. 2c p. 92; 120 Ib 27 consid. 2 p. 29; ATF 119 Ia 197 consid. 1c p. 201; 118 Ib 381 consid. 2b/cc p. 391; 118 Ib 206 consid. 8c p. 216; 114 Ia 452 consid. 1d p. 456; 113 Ia 468 consid. 1b p. 471). C'est ainsi que le Tribunal administratif a admis la qualité pour recourir de l'Association pour la cohabitation dans Les Grangettes en reconnaissant que la majorité de ses membres, correspondant pour la plupart aux utilisateurs d'une plage naturiste, avait un intérêt digne de protection à contester une décision interdisant toute activité de détente et de loisirs dans le secteur (v. arrêt AC 2002/0237 du 6 février 2003). Le Tribunal fédéral a aussi reconnu aux associations bernoises dont les membres pratiquaient la navigation sur canoë le droit de recourir contre une mesure cantonale interdisant la navigation sur quatre cours d'eau déterminés dans le canton de Berne. Il existait un lien suffisamment étroit entre les membres de l'association pratiquant ce sport et la mesure contestée pour leur reconnaître un intérêt digne de protection (v. ATF 119 Ia 197 consid. 1c/bb p. 201). Le Tribunal administratif a aussi reconnu la qualité pour recourir à l'association intercantonale des trois lacs (Aqua nostra) pour défendre les intérêts de ses 3000 membres, usagers habituels des rives sud du lac de Neuchâtel pour des activités de détente et de loisirs, contre les mesures de protection de ces rives (voir arrêt AC.2002.0146 du 15 septembre 2004). c) En l'espèce, aucune disposition légale spécifique n'accorde à l'association recourante le droit de recourir. Le tribunal doit donc examiner si les buts de l'association tendent à défendre les intérêts de ses membres et si la majorité ou du moins un grand nombre pourrait se voir reconnaître la qualité pour recourir. Selon l'article 3 de ses statuts, l'association a pour but la défense des intérêts de ses membres et des habitants qu'elle représente. L'article 4 précise qu'elle a pour objectif de préserver voire améliorer la qualité de vie de ses membres, de défendre les intérêts de ses membres et des habitants du quartier d'une manière générale et en particulier face aux atteintes quotidiennes de la circulation. L'association a aussi pour but d'augmenter la sécurité des usagers de la voie publique les plus vulnérables, notamment la sécurité des enfants, des handicapés, des personnes âgées et des cyclistes. Elle a aussi pour but de sauvegarder le patrimoine naturel et construit, ainsi que l'environnement au sens large, notamment la protection des eaux, de l'air et la tranquillité, ainsi que d'empêcher

d'augmenter, voire de diminuer les nuisances, bruit et pollution. L'association entend également exploiter de façon rationnelle les infrastructures routières existantes à Yverdon-les-Bains. L'article 6 précise que l'association se compose de personnes physiques et morales qui habitent ou sont propriétaires de terrains situés le long du projet de la Collectrice Sud. L'association est composée actuellement de 21 membres dont la grande majorité est propriétaire de biens-fonds situés le long du tracé du projet de Collectrice Sud à la rue du Couchant, à la chaussée de Treycovagnes, à la rue de Montagny, au chemin de Roseraie, à l'avenue Kiener, à l'avenue Pierre de Savoie, ainsi qu'aux Petites Roches et à la rue Près-du-Lac. Or, l'article 57bis du règlement du plan général d'affectation subordonne la réalisation de la deuxième étape de la zone d'activités à la mise en service de la Collectrice Sud entre la jonction A1 Yverdon-les-Bains Sud et le carrefour Kiener-Moulin. Le tracé concerné de la Collectrice Sud touche la plus grande partie des membres de l'association regroupés à l'avenue Kiener et au chemin du Couchant, et ils bénéficient d'un intérêt de fait à contester une mesure de planification qui implique la construction et la mise en service d'une route les touchant directement et que l'association a pour but essentiel de contester le principe, le tracé et sa réalisation. Ainsi, le tribunal considère qu'un grand nombre de membres de l'association aurait individuellement qualité pour recourir contre la mesure de planification qui implique la réalisation de cette artère routière, de sorte que la qualité pour recourir de l'association doit lui être reconnue. Il en va de même pour les recourants André et Corinne Overney.

E. 2

a) La planification du territoire doit être coordonnée avec la protection de l'environnement. Cela signifie que les questions et problèmes que pose la planification ne peuvent être résolus sans examiner conjointement leur compatibilité avec les exigences de la protection de l'environnement (voir arrêt AC 97/0134 du 26 février 1999 publié à la RDAF 1999 p. 392 et ss, ainsi que les arrêts AC 96/0154 du 9 février 1999 consid. 3a, AC 95/0050 du 8 août 1996 consid. 2a). b) La base constitutionnelle du droit de l'aménagement du territoire (art. 75 Cst.) est de même niveau que celle du droit de la protection de l'environnement (art. 74 Cst.); les mesures que les cantons sont appelés à prendre en vertu des dispositions fédérales adoptées en application de ces normes constitutionnelles doivent être harmonisées en vue d'arrêter les solutions qui sont le mieux à même de répondre aux intérêts complémentaires que chacune de ces législations défend (Alfred Kuttler, Protection de l'environnement et aménagement du territoire, mémoire ASPAN no 54 p. 2 et 3). L'aménagement du territoire vise avant tout l'utilisation mesurée du sol (art. 1er al. 1 LAT) qui implique la protection des bases naturelles de la vie tels que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage (art. 1er al. 2 let. a) et la création ou le maintien d'un milieu bâti favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques (art. 1 al. 2 let. b). La loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE) a pour but essentiel de protéger les hommes des atteintes nuisibles ou incommodes (art. 1er al. 1 LPE); elle tend à limiter à titre préventif les émissions de polluants et à éviter, ou à réduire si nécessaire, les atteintes nuisibles ou incommodes (art. 1 al. 2 et 11 LPE). c) Pour atteindre les buts fixés par ces deux législations sur l'aménagement du territoire et sur la protection de l'environnement, les cantons établissent des plans directeurs en veillant à définir le développement souhaité de manière à réduire à un minimum les atteintes à l'environnement (art. 6 al. 3 et 8 LAT; art. 2 al. 1 lit. d OAT; voir aussi l'ATF 116 Ib 268 consid. 4c). A cet égard, la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 (nCst), entrée en vigueur le 1er janvier 2000, consacre à son art. 2 al. 2 le développement durable comme l'un des buts essentiels de la

Confédération; l'art. 73 nCst précise cette notion en ce sens qu'il s'agit de diriger le développement en vue d'assurer un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain. Le Conseil fédéral a indiqué dans son rapport sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, que le développement est durable s'il tient compte des contraintes économiques, sociales et écologiques, et s'il garantit que les besoins de la génération actuelle sont satisfaits sans porter préjudice aux facultés des générations futures de satisfaire leurs propres besoins; il implique le maintien à long terme du potentiel de développement des différentes régions (rapport sur les Grandes lignes, in FF 1996 III p. 563). Pour assurer les conditions d'un développement durable, le rapport sur les Grandes lignes précise que l'urbanisation doit davantage être canalisée vers l'intérieur du milieu bâti afin de mettre progressivement un terme à l'extension débordante des agglomérations. Il y a donc lieu de satisfaire les besoins futurs en matière de construction en premier lieu dans le tissu déjà urbanisé par une densification ou une meilleure utilisation des espaces résiduels ou des friches industrielles à proximité des gares, ce qui permet d'utiliser plus rationnellement les infrastructures existantes de transports, d'approvisionnement et d'élimination des déchets. L'un des objectifs prioritaires de la politique du développement en Suisse tend ainsi à consolider le réseau polycentrique des villes afin que les petites et moyennes villes, bien desservies par le rail, offrent une solution de rechange à l'extension débordante des agglomérations. Il en résulte que le développement doit être localisé à proximité des arrêts de transports publics les mieux desservis, qui se prêtent particulièrement bien à une densification de l'habitat ou à la localisation de pôles de développement (rapport sur les Grandes lignes, FF 1996 III p. 566 à 569 et 571 à 573). Ainsi, tant les plans directeurs des cantons, qui déterminent le développement souhaité (art. 8 let. a LAT) que les plans d'affectation (art. 14 LAT) doivent garantir les conditions d'un développement durable au sens des art. 2 et 73 nCst. d) Le décret du 22 février 1984 sur le plan directeur cantonal (ci-après: le décret) avait fixé les principes de base du plan directeur cantonal et réglé la procédure d'approbation (art. 1er du décret). Le décret retenait les quatre principes suivants : la régionalisation, la décentralisation concentrée, la coordination ainsi que l'information et la participation de la population. Le principe de la régionalisation tend à soutenir le développement des régions, à favoriser l'expression de leurs intérêts, et à atténuer les inégalités entre elles (art. 2 du décret). Quant à la politique de décentralisation concentrée, elle tend à soutenir l'effort de développement des régions en évitant une dispersion des mesures de soutien; elle s'inscrit dans une politique de développement de l'ensemble du canton, accordant une attention particulière aux régions les plus défavorisées, sans toutefois porter préjudice à celles qui sont plus dynamiques (art. 3 du décret). Depuis des décennies, le canton de Vaud est en effet l'objet d'une concentration croissante de la population dans et à proximité des agglomérations de l'arc lémanique. La décentralisation concentrée tend essentiellement à corriger cette tendance pour répartir et concentrer le développement et les efforts d'urbanisation dans les centres régionaux bien desservis par les transports publics, ce qui est pour l'essentiel conforme à l'exigence constitutionnelle du développement durable. e) Le premier plan directeur cantonal a été adopté par décret du 20 mai 1987 ; l'article 2 de ce décret précise que les objectifs adoptés par le Grand Conseil ainsi que les éléments prospectifs contenus dans les cartes et les plans sectoriels lient les autorités. Le projet d'urbanisation (carte 1.1.1) met en place un réseau de centres urbains desservis par les transports publics et prévoit de « soutenir le rôle dévolu au centre notamment par la concentration d'activités économiques et de services diversifiés et pas la densification de

l'habitat » (objectif 1.2b du plan directeur cantonal). La Commune d'Yverdon-les-Bains fait partie d'un centre régional de premier niveau comportant un milieu à restructurer et à intensifier. Le plan directeur communal d'Yverdon-les-Bains a notamment pour objectif de permettre une densification du milieu bâti. Les sujets essentiels d'orientation du dossier directeur apportent les précisions suivantes : «le centre doit croître pour combattre les attractions périphériques, mais le centre historique doit être préservé et ses possibilités de croissance sont physiquement finies. Le rôle de la croissance centrale devient naturellement attribué aux rues inachevées. Elles pourront ainsi s'affirmer en devenant de vraies rues. Les projets de construction tiendront compte d'une identité globale de la rue tant par l'esthétique que par ses fonctions et par la manière de s'y mouvoir». S'agissant des activités, il est précisé que «la restructuration du vaste tissu industriel de la ville ouvre des perspectives diversifiées innovatrices « que le planificateur n'aurait osé imaginer il y a peu. » Il est encore précisé que « ces élans sont complétés par des planifications pionnières en terrain vierge où tous les ingrédients nécessaires doivent se conjuguer au bénéfice d'activités technico-économiques de pointe. C'est le parc technologique. Pour l'homme, c'est un lieu de travail et un lieu à vivre. A ce titre, il lui procurera de nouveaux services et de nouveaux équipements pour trouver de nouveaux produits et de nouveaux moyens de production ». Le plan directeur de l'utilisation du sol fixant les destinations du sol prévoit pour le secteur compris entre l'autoroute, l'avenue Kiener, le canal du Mujon et le Déversoir, qu'il fait partie des territoires destinés à la culture du sol. Ce secteur est désigné « territoire de la ceinture horticole et maraîchère et des jardins familiaux ». Le commentaire du plan directeur précise que « ces territoires destinés principalement à l'agriculture peuvent être destinés à l'exploitation horticole et maraîchère du sol et de ce fait aux équipements construits adéquats. ». Enfin, le secteur est désigné par le plan directeur de l'utilisation du sol intitulé « les réserves stratégiques » comme réserve stratégique comprenant les terrains libres de construction.

E. 3

a) Le nouveau plan général d'affectation a notamment pour effet de transférer l'ensemble des terrains compris entre l'avenue Kiener, l'autoroute, le canal du Mujon et le Déversoir, soit une surface de 115'000m², de la zone agricole à la zone à bâtir destinée aux activités. L'extension de la zone à bâtir sur ce territoire ne fait l'objet d'aucune compensation par d'autres secteurs constructibles qui seraient affectés en zone agricole. Selon les articles 43 al. 2 et 48 al. 2 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et des constructions du 4 décembre 1985 (ci-après : LATC), la création d'une nouvelle zone à bâtir doit respecter les principes applicables à l'extension des zones à bâtir et s'inscrire dans le cadre fixé par les plans directeurs. Ces dispositions s'interprètent dans le cadre posé par l'art. 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT), précisant que les zones à bâtir comportent les terrains propres à la construction et qui sont déjà largement bâtis (litt. a) ou qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (litt. b). b) La tâche centrale des cantons et des communes en matière d'aménagement du territoire consiste à délimiter les zones à bâtir de manière conforme aux exigences de la loi fédérale, qui se caractérisent par le principe du regroupement (ATF 116 Ia 335 ss consid. 4), déduit notamment de la condition relative aux territoires déjà largement bâtis posée aux art. 15 al. 1 lit. a et 36 al. 3 LAT. Le terrain largement bâti au sens de l'art. 15 al. 1 lit. a LAT comprend un territoire construit de manière regroupée avec ses brèches dans la continuité du tissu bâti (Baulücken) (ATF 119 Ib 136 consid. 4b). Il doit appartenir de manière cohérente au milieu bâti et en partager les

qualités (ATF 117 Ia 437 consid. 3e). En revanche, les parties de territoire situées à la périphérie, même partiellement bâties, ainsi que les périmètres non construits qui ont une fonction autonome par rapport à l'environnement construit ne peuvent pas être considérés comme des terrains largement bâtis. De même, les brèches importantes dans le milieu bâti, qui servent à l'aération du tissu urbain ainsi qu'à la création d'aires de délasserment ne font pas partie du milieu déjà largement bâti (ATF 121 II 424 consid. 5a). Le critère du besoin prévisible dans les quinze ans à venir fixé à l'art. 15 al. 1 lit. b LAT a été relativisé par la jurisprudence. Il constitue l'un des éléments à prendre en considération dans la pesée des intérêts, car la demande privée ne suffit pas à justifier l'extension de zones à bâtir (ATF 116 Ia 341-342 consid. 3b/aa; 114 Ia 368 à 370 consid. 4). La question de savoir si une commune dispose de réserves suffisantes s'apprécie en tenant compte des objectifs des plans directeurs et en fonction de la situation locale et régionale ainsi que des autres besoins à prendre en considération, notamment dans le domaine de la protection des terrains agricoles et du paysage (ATF 118 Ia 158 consid. 4d; 115 Ia 360 consid. 3f/bb). Par ailleurs, la nécessité de réduire les émissions de polluants, à titre préventif (art. 1 al. 2 et 11 LPE) joue aussi un rôle important sur la délimitation des zones à bâtir, en particulier leur localisation à proximité des arrêts de transports publics (Brandt, Moor, Commentaires LAT art. 18 N. 20). c) En l'espèce, il ressort de l'inventaire des zones d'activités établi par la Municipalité que la commune dispose dans le parc technique et scientifique d'une surface de l'ordre de 120'000m² immédiatement constructible et de 340'000m² destinée à être disponible dans un délai de cinq ans, soit une capacité de l'ordre de 460'000m². A cela s'ajoute environ 40'000m² de surface constructible dans les autres zones légalisées. Soit une capacité théorique de 500'000m² sans compter le secteur compris entre l'autoroute, l'avenue Kiener, le canal Mujon et le Déversoir. Selon l'annexe du plan directeur communal, les zones légalisées, sans inclure les terrains compris entre l'avenue Kiener et l'autoroute, permettent la création d'environ 10'000 emplois, ce qui semble déjà largement suffisant pour répondre aux besoins prévisibles dans les quinze ans à venir. Ainsi, il apparaît que le transfert des terrains de la zone agricole en zone d'activités n'est pas nécessaire pour répondre aux besoins prévisibles dans les quinze ans à venir, puisque les zones à bâtir prévues permettent presque de doubler le nombre d'emplois existants. Une telle capacité est conforme au rôle de centre régional de premier niveau que le plan directeur a attribué à la Commune d'Yverdon-les-Bains.

E. 4

Il convient encore de déterminer si des circonstances particulières justifient la modification de la zone d'affectation. a) Selon l'art. 21 al. 2 LAT, des plans d'affectation font l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées. Le droit vaudois comporte une restriction particulière concernant les zones agricoles en prévoyant à l'art. 53 al. 3 LATC qu'elles ne peuvent être modifiées avant un délai de vingt-cinq ans dès leur approbation par le Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports (actuellement Département des infrastructures) sauf dérogations exceptionnelles accordées par celui-ci. Cette disposition a été introduite lors de la révision de l'ancienne loi vaudoise sur les constructions et l'aménagement du territoire du 13 septembre 1976 qui instaurait à son art. 25 bis pour chaque commune l'obligation de créer des zones agricoles et qui fixait la durée de ces zones à vingt-cinq ans afin de garantir aux agriculteurs la stabilité de leur domaine pendant une génération (arrêts TA AC 1999/0035 du 19 octobre 2001, AC 1997/0095 du 17 mars 1998, voir aussi, Eric Brandt , Les plans d'affectation dans le contentieux administratif vaudois, in RDAF 1986 p. 240; v. aussi BGC session septembre

1976 p. 839). L'octroi ou le refus d'une dérogation concernant la durée de vingt-cinq ans des zones agricoles doit être examiné à la lumière des principes posés à l'art. 21 al. 2 LAT. Mais en raison de l'intérêt particulièrement important à la création ou au maintien des zones agricoles, une modification de l'affectation avant l'échéance du délai de vingt-cinq ans doit être justifiée par un besoin impérieux au niveau local et régional (arrêts TA précités AC 1999/0035 du 19 octobre 2001, AC 1997/0095 du 17 mars 1998). b) En l'espèce, le classement du secteur en zone agricole résulte du plan des territoires périphériques approuvé par le Conseil d'Etat le 8 décembre 1989. La zone agricole sur cette parcelle ne peut donc en principe être modifiée avant l'écoulement du délai de 25 ans qui arrive à échéance le 8 décembre 2014, et pour autant que les autres conditions qui seraient applicables à ce moment-là à la révision d'un plan d'affectation soient remplies. Si le transfert de ce terrain de la zone agricole à la zone à bâtir intervient avant cette échéance, il convient de déterminer si un motif impérieux au niveau local, régional ou cantonal impose l'abandon de cette mesure de planification par l'extension de la zone à bâtir. c) L'autorité communale a expliqué lors de l'audience du 29 juin 2004, que les surfaces disponibles dans le parc technologique étaient réservées à des entreprises de pointe répondant à des critères spécifiques. Elle recevait ainsi de nombreuses demandes qui devaient être refusées à défaut de surfaces disponibles dans les zones industrielles existantes. Toutefois, dans son plan directeur communal, la Commune d'Yverdon-les-Bains a fixé un objectif qualitatif dans l'accueil des entreprises sur son territoire; ce critère ne serait plus respecté par la légalisation d'une zone d'activités qui serait destinée aux entreprises ne répondant pas aux critères de qualité tels qu'ils sont prévus dans le périmètre du parc scientifique et technologique. Par ailleurs, le Service de l'aménagement du territoire ne dispose pas d'un inventaire des zones d'activités disponibles sur l'ensemble de la région, de sorte qu'il n'est pas possible d'apprécier en l'état la nécessité d'un déclassement de la zone agricole pour accueillir des entreprises pouvant provoquer des gênes notables à l'environnement tels que les centres de dépôt avec des mouvements importants de camions par jour. Aussi, l'affectation du secteur en zone d'activités est de nature à compromettre les buts recherchés par les réserves stratégiques en permettant directement l'utilisation des surfaces pour la construction. Enfin, il ressort aussi de l'expertise ordonnée dans le cadre du recours formé contre le projet de Collectrice Sud que l'urbanisation des territoires sud de la commune longeant l'autoroute par l'intermédiaire de la Collectrice Sud porterait atteinte à l'objectif de densification du centre et entamerait les territoires qui devraient servir de réserves stratégiques avec un étalement accru des zones à bâtir accompagné d'une augmentation importante de la part du trafic automobile. En revanche, la densification des abords du centre ville et des zones situées au nord des voies CFF et la reconversion d'une friche industrielle favoriseraient l'utilisation des transports publics tout en permettant de maintenir un centre ville vivant. L'urbanisation des secteurs au sud de la commune incite à la dispersion urbaine, à la perte de vitalité des commerces du centre et à leur impraticabilité par rapport aux autres secteurs en périphérie. Pour ces motifs également, le tribunal estime qu'il n'existe pas de motif impérieux justifiant de déroger à la durée des zones agricoles de 25 ans pour affecter le secteur en cause en zone d'activités. Ainsi, il résulte des considérants qui précèdent que les conditions requises par les articles 15 LAT, 21 al. 2 LAT et 53 al. 3 LATC ne sont pas remplies pour autoriser le transfert de la zone agricole en zone d'activités. La décision du Département des infrastructures doit donc être annulée sur ce point et le dossier renvoyé à la Commune d'Yverdon-les-Bains afin qu'elle adopte une nouvelle planification sur le secteur concerné en tenant compte des considérants qui

précédent.

E. 5

Les recourants André et Corinne Overney contestent la réglementation de la zone composite prévue de part et d'autre du chemin du Couchant ainsi que le degré de sensibilité III qui lui est attribué. a) Selon l'art. 43 de l'Ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB), les degrés de sensibilité doivent être indiqués dans les différentes zones d'affectation au sens des art. 14 et ss. LAT. Le degré de sensibilité II est applicable « dans les zones où aucune entreprise gênante n'est admise, notamment dans les zones d'habitation ainsi que dans celles réservées à des constructions et installations publiques. En revanche, le degré de sensibilité III doit être retenu dans les zones où sont admises des entreprises moyennement gênantes, notamment dans les zones d'habitation et artisanales (zones mixtes) ainsi que dans les zones agricoles ». Selon l'art. 47 du règlement du plan général d'affectation, la zone composite est caractérisée par son tissu urbain de fine maille, qui mérite une densification mesurée et respectant son échelle. Cette zone est destinée à des bâtiments à fonctions mixtes ou d'habitation. Les fonctions principales sont l'habitation en prépondérance, les activités moyennement gênantes ainsi que les activités compatibles avec la zone. La définition de la zone composite correspond à celle du degré de sensibilité III prévu par l'art. 43 al. 1 litt. c OPB. b) C'est en premier lieu le niveau de nuisances compatibles avec l'affectation de la zone, selon le droit cantonal, qui est déterminant pour l'attribution du degré de sensibilité, qu'il s'agisse de celui induit par les installations liées aux activités autorisées ou de celui du trafic induit par des installations en elles-mêmes non nécessairement bruyantes comme les hôpitaux ou un parking public souterrain. La situation de fait, telle que la faible ou forte exposition au bruit de la zone, n'entre, en principe, pas en considération. Le pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité cantonale lui permet toutefois de protéger une zone mixte, essentiellement composée de bâtiments d'habitation, par l'attribution d'un degré de sensibilité II. L'autorité a même l'obligation de prévoir un tel degré de sensibilité dans les centres de localité dans lesquels existent des quartiers calmes afin de les préserver d'une élévation du niveau de bruit. En effet, lorsque l'affectation de la zone ne définit pas les activités qui lui sont compatibles, il convient de se fonder sur les activités effectivement déployées dans la zone et sur le niveau de bruit existant (Anne-Christine Favre , « La protection contre le bruit », dans la Loi sur la protection de l'environnement, Thèse Lausanne, p. 225). c) En l'espèce, l'inspection locale a démontré que le secteur de la rue du Couchant est constitué dans une part très prépondérante d'habitations. Seuls deux locaux d'activités sont installés, soit un atelier d'architecture et les bureaux de l'entreprise du recourant. Ces deux activités ne sont pas gênantes et font partie des activités tertiaires compatibles avec une destination réservée à l'habitation. Ainsi, il apparaît que le principe de prévention commande de ne pas prévoir une planification qui permette d'augmenter le bruit dans une zone urbanisée calme. Dans ces conditions, l'application du degré de sensibilité III n'est pas conforme au principe de prévention tout comme la définition de la zone qui permet des activités moyennement gênantes dans un secteur qui n'en comporte aucune. L'autorité communale a excédé son pouvoir d'appréciation par une mesure de planification qui a pour effet de permettre d'emblée une augmentation du niveau de bruit dans un secteur calme et entouré d'habitations. Le recours doit donc être admis sur ce point et la décision du département annulée, de même que la décision du conseil communal levant l'opposition des recourants sur ce point. Le dossier doit être renvoyé à l'autorité communale afin que le degré de sensibilité II soit appliqué au secteur de la rue du Couchant et que l'art. 47 RPGA soit modifié en ce sens que les activités

moyennement gênantes ne sont pas admises dans ce secteur.

E. 6

Les recourants André et Corinne Overney ont encore contesté le classement du secteur de la rue du Couchant dans une aire annexe aux destinations stratégiques. Toutefois, l'affectation d'une aire annexe aux destinations stratégiques ne comporte aucune règle d'utilisation du sol et ne peut donc être concrétisée sans l'adoption préalable d'un plan spécial tel qu'un plan de quartier ou un plan partiel d'affectation. L'art. 88 RPGA a ainsi une portée comparable à celle d'un plan directeur qui fixe un objectif de développement devant être concrétisé par une modification de la zone pour déployer des effets juridiques contraignants à l'égard des recourants.

E. 7

Il résulte des considérants qui précèdent que les recours doivent être admis. La décision du Département des infrastructures du 17 juin 2003 doit donc être annulée et le dossier retourné à l'autorité communale afin qu'elle modifie le plan général d'affectation et son règlement dans le sens des considérants qui précèdent. Compte tenu du fait que la planification communale s'est faite en accord avec les différents services concernés de l'administration cantonale, il y a lieu de laisser les frais de justice à la charge de l'Etat. Les circonstances commandent en outre de faire application de l'art. 55 al. 3 LJPA et de compenser les dépens. La même solution s'impose pour les frais et dépens encourus devant l'autorité cantonale de première instance.

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