

VD_OMNI AC.2006.0202 vom 31. Januar 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-01-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0202

FR: VD_OMNI AC.2006.0202 du 31 janvier 2008

IT: VD_OMNI AC.2006.0202 del 31 gennaio 2008

Regeste

CERCHIERINI, DI NATALE/Municipalité de Bussy-Chardonney | Le plan de quartier de compétence municipale est un plan d'affectation spécial au sens de l'art. 14 al. 1 LAT qui règle les conditions d'utilisation du sol pour tous les aspects prévus à l'art. 47 al. 2 LATC (dimensions des constructions, distances aux limites, conditions des zones à protéger). Un tel plan d'affectation spécial est soumis à l'exigence de l'approbation par une autorité cantonale au sens de l'art. 26 LAT. La réglementation vaudoise du plan de quartier de compétence municipale qui ne prévoit aucune approbation par une autorité cantonale n'est pas conforme au droit fédéral. Le recours formé contre la décision municipale d'adoption d'un tel plan de quartier doit être admis et la décision annulée.

Erwägungen

E. 1

La Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal examine d'office et avec un plein pouvoir d'examen la recevabilité des recours qui lui sont soumis (art. 53 de la loi sur la juridiction et la procédure administratives du 18 décembre 1989 ; ci-après : LJPA ; voir aussi les arrêts TA AC.2006.0044 du 30 octobre 2006, AC.2003.0256 du 7 septembre 2004, AC.2002.0208 du 11 juillet 2003, AC.2000.0044 du 26 octobre 2000, AC.1999.0086 du 15 juillet 2004, AC.1994.0062 du 9 janvier 1996, AC.1993.0092 du 28 octobre 1993, AC.1992.0345 du 30 septembre 1993 et AC.1991.0239 du 29 juillet 1993). a) Selon l'art. 37 LJPA, "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." La notion d'intérêt digne de protection est identique à celle de l'ancien art. 103 let. a OJ; l'a jurisprudence fédérale relative à cette disposition est ainsi applicable pour définir la qualité pour recourir devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (BGC février-mars 1996 p. 4489 voir arrêt AC 1995.0050 du 8 août 1996). 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 grandes 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 notamment les ATF 131 II 361 consid. 1.2 p. 365, ATF 125 II 10 consid. 3a p. 15, ATF 121 II 39 consid. 2c/aa p. 43; 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). b) Ces conditions sont en principe réalisées quand le recours est formé par le propriétaire d'un immeuble directement voisin de la construction ou de l'installation litigieuses. Il peut en aller de même, selon la jurisprudence, en l'absence de voisinage direct mais quand une distance relativement faible sépare l'immeuble du recourant de la construction projetée (cf. ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174 où il est fait référence à des distances de 45 m, 70 m ou 120 m). La distance n'est toutefois pas l'unique critère pour déterminer si le voisin a un intérêt digne de protection. S'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse sera à l'origine d'immissions - bruit, poussières, vibrations, lumière, fumée - atteignant spécialement les voisins, même situés à une certaine distance, ces derniers peuvent avoir qualité pour recourir (cf. ATF 125 II 10 consid. 3a p. 15; 124 II 293 consid. 3a p. 303, 120 Ib 379 consid. 4c et les arrêts cités, voir aussi arrêt 1A.179/1996 du 8 avril 1997 in RDAF 1997 I p. 242). c) En l'espèce, les recourants Di Natale sont propriétaires de la parcelle n° 84 située directement vis-à-vis du projet de construction de l'autre côté du chemin des Vignes. Leur habitation, de même que celle contiguë du recourant Cerchierini, propriétaire de la parcelle n° 85, longent le chemin des Vignes dans un lien de proximité étroit puisque seule une distance maximum de 2.50 mètres sépare la façade des bâtiments d'habitation du domaine public. Les recourants seront touchés directement par la réalisation du projet de bâtiment d'habitation collective, non seulement en raison de sa volumétrie importante et de la perte de vue qui en résulte, mais aussi et surtout par le passage des véhicules directement devant l'entrée de leur maison, notamment des véhicules de chantier pendant la réalisation des travaux et, ensuite, des véhicules des futurs habitants de l'immeuble projeté. Les recourants ont ainsi un intérêt digne de protection à contester les décisions municipales levant leurs oppositions concernant à la fois le plan de quartier de compétence municipale et le permis de construire.

E. 2

a) Le plan de quartier de compétence municipale est un instrument de planification particulier, introduit par une révision de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (ci-après : LATC), adoptée le 4 février 1998 par le Grand Conseil. Les objectifs de cette révision tendaient à la création de «nouveaux instruments d'aménagement du territoire» afin d'offrir aux autorités communales «la possibilité d'emprunter des voies nouvelles». Il s'agissait de concevoir la loi «comme une boîte à outils dans laquelle les communes peuvent puiser pour organiser le système de planification qui leur convient» et l'impression de complication qui pouvait s'en dégager n'était toutefois qu'apparente (BGC janvier 1998 p. 7181). La modification visait à encourager la mise en place de dispositifs contenant de véritables marges de « liberté de négociation» (BGC janvier 1998 p. 7183). L'exposé des motifs précise que le plan de quartier de compétence municipale suit la procédure d'une demande de permis de construire ; il ne peut remettre en cause la mesure de l'utilisation du sol fixée selon l'art. 47 al. 1 LATC, mais peut déroger à toutes les autres prescriptions du plan général d'affectation, dans la mesure où il est conforme à un plan directeur localisé. Le plan de quartier de compétence municipale est adopté par la municipalité, qui en transmet un exemplaire à l'autorité cantonale pour information (BGC janvier 1998 p. 7223) b) La procédure d'adoption du plan de quartier selon les art. 64 à 72 LATC est la même que celle applicable aux plans d'affectation communaux (art. 67 al. 3 LATC). Elle comprend l'examen préalable du Service de l'aménagement du territoire (art. 56 LATC), l'enquête publique et l'adoption par le conseil de la commune (art. 57 à 59 LATC) ainsi que l'approbation par le département compétent (art. 60 à 61 LATC). La procédure d'adoption du plan de quartier de compétence municipale

est la même que celle de la demande de permis de construire (art. 72c al. 1 et 2 LATC), sous réserve des dispositions spécifiques concernant la demande d'établissement du plan de quartier (art. 67 al. 1 et 2 LATC), la consultation des propriétaires (art. 68 LATC) et la répartition des frais d'étude (art. 72 LATC). Selon l'art. 72b LATC, le plan de quartier de compétence municipale doit respecter les règles du plan général d'affectation concernant la mesure de l'utilisation du sol au sens de l'art. 47 al. 1 LATC, notamment le coefficient d'utilisation du sol; en revanche, il peut modifier toutes les règles du plan général d'affectation mentionnées à l'article 47 al. 2 LATC, c'est-à-dire celles concernant les conditions de construction telles que les dimensions des constructions et leur volumétrie, les distances entre bâtiments et limites de propriété, la hauteur des constructions, les mesures de protection des ensembles bâtis méritant protection, la création d'espaces verts, la protection des arbres, la création d'espaces de délasserment, la création de garages, de places de stationnement ainsi que les centres commerciaux; il faut toutefois que ces modifications soient conformes à un plan directeur localisé. La procédure d'adoption du plan de quartier de compétence municipale, comme son nom l'indique, ne prévoit pas une procédure d'approbation par une autorité cantonale, mais simplement une obligation pour la municipalité de transmettre pour information le plan de quartier au Service de l'aménagement du territoire (voir BGC janvier 1998 p. 7223). c) Selon l'art. 75 Cst, les cantons doivent établir des plans d'aménagement en vue d'assurer une utilisation judicieuse et mesurée du sol ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (ci-après : LAT) prévoit à cet effet les plans directeurs, les plans d'affectation et la procédure d'autorisation de construire. Ces instruments de planification ont un rapport étroit entre eux et ils doivent former un tout judicieux au sein duquel chaque élément remplit une fonction spécifique. C'est dans une procédure assurant la protection juridique des intéressés (art. 33 LAT) et la participation de la population (art. 4 LAT) que sont élaborés les plans d'affectation à caractère contraignant pour les particuliers (art. 21 al. 1 LAT) après pesée et harmonisation de l'ensemble des intérêts en présence (art. 1 al. 1 et 2 al. 1 LAT) et selon les indications des plans directeurs (art. 6 ss et 26 al. 2 LAT). La procédure d'autorisation de bâtir sert seulement à vérifier si les constructions ou installations sont conformes à la réglementation exprimée par les plans d'affectation; elle vise à assurer la réalisation du plan cas par cas, mais elle ne doit pas créer des mesures de planification indépendantes. Cette procédure ne dispose pas de l'instrument matériel nécessaire et n'est pas apte, sous l'angle de la protection juridique et de la participation de la population - en particulier du contrôle démocratique exercé lors de l'adoption du plan par l'organe législatif communal - à compléter ou à modifier le plan d'affectation (ATF 116 Ib 53 consid. 3a). Ainsi, une mesure de planification spéciale, comme le plan de quartier de compétence municipale, ou une dérogation qui par son importance aurait pour effet de fixer de nouvelles règles d'affectation du sol, ne peuvent être décidées dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire sans violer l'art. 2 LAT (ATF 116 Ib 50 consid. 3a p. 53-54 ; voir aussi l'arrêt TA AC.2007.0196 du 18 janvier 2008). C'est pourquoi le plan d'affectation doit comporter tous les éléments essentiels permettant d'atteindre les objectifs d'aménagement retenus par l'autorité de planification et par les plans directeurs (ATF 121 I 117 ss, Brandt / Moor, Commentaire LAT, art. 18 N. 127).

E. 3

Il convient donc de déterminer si la procédure de demande de permis de construire appliquée à un plan de quartier de compétence municipale est compatible avec les

exigences du droit fédéral de l'aménagement du territoire. a) Le plan de quartier de compétence municipale prévu par les art. 72a ss LATC est un plan d'affectation au sens des art. 14 ss LAT en ce sens qu'il règle le mode d'utilisation du sol pour toutes les normes visées par l'art. 47 al. 2 LATC, notamment celles concernant la destination, les dimensions, la volumétrie et l'implantation des constructions (art. 47 al. 2 ch. 1 LATC). Le plan de quartier de compétence municipale apparaît ainsi comme un plan d'affectation spécial ou de détail qui règle de manière précise les conditions de construction et d'implantation d'un projet déterminé. Le droit fédéral de l'aménagement du territoire fixe les effets juridiques et les principes de procédure applicables à tous les plans d'affectation, qu'il s'agisse de plans d'affectation généraux fixant les différentes zones d'affectation du territoire communal, ou de plans d'affectation spéciaux ou de détail réglant précisément les conditions d'implantation d'une construction (ATF 111 Ib 9 consid. 3 p. 12 et 13, voir DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire p. 189 N. 2, RUCH, Commentaire LAT, art. 26 N. 5). Les effets juridiques (art. 21 à 24 LAT), la compétence et la procédure (art. 25 et 26 LAT) ainsi que les règles concernant la protection juridique (art. 33 LAT) sont donc applicables à tous les plans d'affectation généraux ou spéciaux et en particulier, aux plans de quartier. Or, selon l'art. 26 LAT, une autorité cantonale doit approuver les plans d'affectation et leurs adaptations (al. 1); elle examine s'ils sont conformes aux plans directeurs cantonaux approuvés par le Conseil fédéral (al. 2) et "l'approbation du plan d'affectation par l'autorité cantonale leur confère force obligatoire" (al. 3). Les plans de quartier doivent donc respecter l'exigence de l'art. 26 LAT concernant l'approbation par une autorité cantonale. b) La procédure d'adoption des plans de quartier de compétence municipale ne prévoit pas l'approbation par une autorité cantonale exigée par l'art. 26 LAT. La procédure applicable au plan de quartier de compétence municipale méconnaît la structure prévue par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire pour les instruments de planification, qui distingue le plan directeur, le plan d'affectation et l'autorisation de construire (voir titre II chapitres 1 et 3 de la LAT). Le plan de quartier de compétence municipale permet en effet de déroger à toutes les règles du plan général d'affectation prévues à l'art. 47 al. 2 LATC, notamment à des règles aussi importantes que la destination des constructions, les distances entre bâtiments et limites de propriété, la hauteur des bâtiments, la création d'espaces de verdure et la protection des ensembles bâtis, sans respecter les procédures applicables à l'élaboration et à l'adoption des plans d'affectation qui exigent notamment l'approbation d'une autorité cantonale (art. 26 LAT). Il est vrai que l'art. 72b LATC prévoit que les dispositions du plan de quartier de compétence municipale doivent être conformes à un plan directeur localisé. Toutefois, le plan directeur localisé n'a pas la portée d'un plan d'affectation. Il ne comporte aucune règle ayant un effet contraignant envers les particuliers au sens de l'art. 21 al. 1 LAT et la procédure d'adoption ne prévoit aucune possibilité de faire opposition et ne respecte pas non plus les exigences de protection juridique de l'art. 33 LAT. Le plan directeur localisé ne peut donc remplacer ou se substituer à l'instrument du plan d'affectation. Au demeurant, le tribunal observe que le plan de quartier de compétence municipale litigieux n'est précisément pas conforme au plan directeur localisé qui prévoit pour le secteur "Fin de Village" des habitations individuelles de type jumelé ou triplé, et que le plan de quartier prévoit un bâtiment d'habitation collective de douze logements qui s'écarte ainsi des objectifs et principes d'aménagement retenus par le Conseil général et approuvés par le Conseil d'Etat lors de la procédure d'adoption du plan directeur localisé (plan directeur localisé, secteur du village, p. 18). c) Les parties ont été invitées par le tribunal à se déterminer sur la légalité du plan de quartier

de compétence municipale: le Service de l'aménagement du territoire (actuellement Service du développement territorial) a précisé que la procédure prévue par la loi cantonale avait été respectée, mais que c'était précisément la procédure par elle-même qui était contraire au droit fédéral de l'aménagement du territoire. La municipalité a répondu de son côté que le plan général d'affectation prévoyait la soumission du secteur en cause à un plan de quartier de compétence municipale. Mais cette situation ne change rien au fait que le plan de quartier de compétence municipale comporte des règles qui modifient et complètent celles de la zone de village, notamment en ce qui concerne la création d'une « aire d'aménagement des cours » et d'une « aire de transition avec la zone agricole », la définition d'un périmètre d'implantation, l'obligation de démolir un bâtiment existant et la rectification de limites de propriété. Ces règles fixent le mode d'utilisation du sol au sens de l'art. 14 al. 1 LAT et elles sont arrêtées par le plan de quartier de compétence municipale, et non par le plan général d'affectation, sans que les exigences de la procédure d'approbation prévues par l'art. 26 LAT ne soient respectées. Les recourants ont d'ailleurs relevé que le plan de quartier de compétence municipale pour le secteur "Fin de Village" contenait de nombreuses dispositions typiques de l'aménagement du territoire comme la surface bâtie maximum, le nombre de niveaux autorisés, le nombre de logements admissibles et la définition des périmètres d'implantation qui font matériellement partie des règles d'affectation soumises à la procédure d'approbation par une autorité cantonale au sens de l'art. 26 LAT. Ainsi, le tribunal arrive à la conclusion que l'institution du plan de quartier de compétence municipale n'est pas conforme ni compatible avec les exigences du droit fédéral de l'aménagement du territoire, en particulier l'art. 26 LAT. d) Il convient donc de déterminer quelles sont les conséquences juridiques de la violation du droit fédéral sur la décision d'adoption du plan de quartier de compétence municipale et sur le permis de construire délivré en application de ce plan. aa) En l'espèce, l'exigence de l'approbation du plan d'affectation par une autorité cantonale revêt une importance particulière dans les instruments de planification prévus par le droit fédéral de l'aménagement du territoire. L'autorité cantonale doit en effet vérifier la conformité du plan d'affectation au plan directeur cantonal (art. 26 al. 2 LAT) pour assurer notamment la cohérence de l'aménagement du territoire au-delà de la seule échelle de la commune et vérifier la conformité de la planification à l'ensemble de la législation sur la protection de l'environnement (RUCH, Commentaire LAT, art. 26 N. 21 à 32). L'art. 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT) précise bien les différents éléments que l'autorité de planification doit soumettre à l'autorité cantonale d'approbation du plan et montre ainsi l'importance de la procédure d'approbation par une autorité cantonale. Enfin, seule l'approbation du plan d'affectation par l'autorité cantonale permet son entrée en vigueur (art. 26 al. 3 LAT et RUCH, Commentaire LAT, art. 26 N. 33). Ainsi, il apparaît que les vices liés à la procédure d'adoption du plan de quartier de compétence municipale sont particulièrement graves. La situation juridique est en quelque sorte comparable à celle des autorisations municipales délivrées pour des constructions hors des zones à bâtir sans l'approbation de l'autorité cantonale requise par l'art. 25 al. 2 LAT (ATF 111 Ib 213 consid. 5 p. 219-220). bb) Le défaut d'approbation par une autorité cantonale ne permet pas l'entrée en force du plan de quartier de compétence municipale (art. 26 al. 3 LAT). En outre, comme la loi vaudoise sur les constructions et l'aménagement du territoire ne prévoit ni ne réglemente une procédure cantonale d'approbation pour le plan de quartier de compétence municipale, il n'est pas possible, dans le cadre légal actuel, d'instaurer en dehors de la loi une procédure d'approbation cantonale. Il appartient plutôt au législateur cantonal

d'organiser la procédure d'approbation et de décider si l'autorité d'approbation doit réexaminer les réponses de la municipalité aux oppositions, ou si une procédure de recours doit être aménagée auprès de l'autorité d'approbation contre la décision municipale levant les oppositions (RUCH, Commentaire LAT, art. 26 N. 15), ou encore, si la décision municipale sur les oppositions peut faire directement l'objet d'un recours à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal avec une approbation provisoire du plan de quartier (art. 60 à 62 LATC ; AC.2006.0113 du 12 mars 2007 et AC.2005.0136 du 28 décembre 2006). La procédure même d'adoption du plan de quartier de compétence municipale viole ainsi le droit fédéral et la décision municipale adoptant le plan de quartier de compétence municipale et levant l'opposition des recourants doit être annulée. cc) Toutefois, les dispositions du plan général d'affectation de la Commune de Bussy-Chardonney exigeant l'établissement d'une planification spéciale dans le secteur « Fin de Village » (art. 18) conservent leur validité. Le plan directeur localisé, approuvé par le Conseil d'Etat le 3 juillet 2000, retient en effet des objectifs d'aménagement particuliers dans le secteur "Fin de Village" qui tendent précisément à " marquer la fin du village " par l'implantation d'habitations individuelles de type jumelé ou triplé (voir page 18 du plan directeur localisé - secteur du village). Or, la réglementation générale de la zone de village ne permet pas d'atteindre ces objectifs sans l'étude et l'adoption d'une planification de détail, exigée par l'art. 18 du règlement communal. Si l'instrument du plan de quartier de compétence municipale ne peut être utilisé en raison des défauts attachés à la procédure, en particulier de l'absence d'une approbation par l'autorité cantonale, la municipalité garde en revanche la possibilité d'établir un plan de quartier au sens des art. 64 ss LATC ; l'art. 67 al. 3 LATC prévoit en effet une procédure d'adoption par le conseil de la commune (art. 57 à 59 LATC) et une procédure d'approbation par une autorité cantonale (art. 60 à 62 LATC) conforme aux exigences de l'art. 26 LAT. La réglementation communale a ainsi la portée matérielle d'une zone à occuper par plan de quartier et le permis de construire ne peut donc être délivré en l'état actuel de la planification communale car la réglementation soumet le secteur à l'obligation d'établir un plan de quartier qui doit respecter les objectifs, les principes et les mesures d'aménagement définis dans le plan directeur localisé. La décision municipale délivrant le permis de construire et levant l'opposition des recourants doit donc être annulée en l'absence d'un plan de quartier régulièrement approuvé par une autorité cantonale et conforme au plan directeur localisé dans le secteur en cause.

E. 4

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis. La décision municipale adoptant le plan de quartier de compétence municipale et levant l'opposition des recourants à ce plan est annulée. En outre, la décision municipale délivrant le permis de construire et levant l'opposition des recourants au projet de construction doit également être annulée. Les recourants, qui obtiennent gain de cause et qui ont consulté un avocat, ont droit aux dépens qu'ils ont requis, arrêtés à 2'000 fr. S'agissant des frais de justice, le tribunal constate que la Municipalité de Bussy-Chardonney a suivi un processus de planification erroné, mais sur la base des conseils de l'autorité cantonale, se fondant sur des dispositions légales en force. Pour cette raison, les frais de justice doivent être laissés à la charge de l'Etat.