

VD_OMNI AC.2006.0274 vom 16. August 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-08-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0274

FR: VD_OMNI AC.2006.0274 du 16 août 2007

IT: VD_OMNI AC.2006.0274 del 16 agosto 2007

Regeste

ASSOCIATION POUR LA PRÉSERVATION DES ESPACES VERTS DU PARC, COMMUNAUTÉS DES COPROPRIÉTAIRES PAR/CONSEIL COMMUNAL DE RENENS, Département des institutions et des relations extérieures | En matière de plan d'affectation communal, le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict.

Erwägungen

E. 1

Comme le Tribunal administratif le rappelle régulièrement (voir récemment AC.2006.0114 du 24 mai 2007), l'art. 37 al. 1 LJPA prévoit que le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cette formulation correspond à celle de l'art. 103 let. a de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ) - remplacée depuis le 1^{er} janvier 2007 par la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) - et de l'art. 48 PA; elle peut être interprétée à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant ces deux dispositions (cf., en dernier lieu, les arrêts FO.2006.0005 du 13 mars 2007, consid. 1a; GE.2006.0155 du 21 décembre 2006, consid. 1d; GE.2005.0145 du

E. 3

Les recourantes font valoir en bref que le plan de quartier litigieux, en tant qu'il remet en cause certaines options fondamentales du plan directeur communal, notamment l'extension du parc des Paudex au lieu de son utilisation pour la construction, ne peut pas être adopté avant que le plan directeur communal n'ait été adapté en conséquence. Elles contestent que le plan litigieux puisse être justifié par le résultat du concours d'architecture dès lors que le cahier des charges du mandat d'études parallèle avait d'emblée exclu l'obligation de respecter certains principes du plan directeur communal, en particulier celui de l'extension du parc en utilisant les anciennes limites de construction. La loi cantonale sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC, RSV 700.11) contient notamment les dispositions suivantes : TITRE IV Plans directeurs Chapitre I Dispositions générales Art. 25 Objectifs Les plans directeurs ont pour but d'assurer un aménagement continu et cohérent du territoire. Ils fixent dans les grandes lignes les objectifs à atteindre, compte tenu du développement souhaité et de l'évolution des besoins individuels et collectifs. Ils indiquent la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire. Ils fixent le programme des priorités et les mesures à prendre pour son exécution. (...) Art. 29 Adoption et approbation du plan directeur cantonal Le plan directeur cantonal adopté par le Grand Conseil est soumis à l'approbation du Conseil fédéral. Art. 29a

Adoption et approbation des plans directeurs régionaux et communaux ainsi que des plans directeurs localisés Les plans directeurs régionaux et communaux ainsi que les plans directeurs localisés sont soumis aux conseils communaux ou généraux dans un délai de trois mois dès la fin de la consultation publique. Ils sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat qui prend sa décision dans un délai de trois mois dès la communication du dossier complet. (...) Art. 31 Portée juridique Le plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral lie toutes les autorités. Les autres plans directeurs approuvés par le Conseil d'Etat sont des plans d'intention servant de référence et d'instrument de travail pour les autorités cantonales et communales. (...) Chapitre II Plan directeur cantonal Art. 33 But Le plan directeur cantonal détermine les objectifs généraux d'aménagement d'intérêt cantonal en vue d'utiliser rationnellement le sol, de répartir judicieusement les activités et de sauvegarder la nature et le paysage. Art. 34 Contenu Le plan directeur cantonal indique: a. les options de développement ayant des effets sur l'aménagement du territoire cantonal; b. les options régionales qui doivent être coordonnées entre elles et avec les options générales du canton; c. les paysages, les sites et les monuments à protéger; d. les territoires exposés à des dangers, des risques ou des nuisances importants, dont l'utilisation doit être soumise à des conditions particulières; e. les équipements d'importance cantonale, existants ou à créer, tels que routes, installations de transports, voies de communication, bâtiments publics, gisements de matériaux, de même que les installations destinées à l'approvisionnement en eau ou en énergie, à l'épuration des eaux, à l'entreposage et à l'élimination des déchets. Chapitre III Plan directeur communal et plan directeur localisé SECTION I Plan directeur communal Art. 35 But Le plan directeur communal détermine les objectifs d'aménagement de la commune. Il tient compte des options cantonales et régionales de développement. Art. 36 Contenu Le plan directeur communal comporte les principes directeurs d'aménagement du territoire portant notamment sur l'utilisation du sol dans les territoires situés hors et en zone à bâtir, les constructions d'intérêt public, les espaces publics, les réseaux et les voies de communication, les équipements techniques et les transports, les sites, paysages, monuments et ressources naturelles à préserver, les territoires exposés à des nuisances ou à des dangers et les installations de délasserment et de tourisme. Il contient les mesures qui concrétisent les principes directeurs ainsi que le programme des mesures qui relève de la compétence de la municipalité. Le contenu du plan directeur est adapté aux besoins de la commune. Art. 37 Elaboration La municipalité élabore le plan directeur communal. Elle consulte les communes voisines pour les problèmes à résoudre en commun. Les recourantes et la commune intimée se sont exprimés de manière approfondie, tant durant la procédure communale que durant l'échange d'écritures devant le tribunal, sur la portée du plan directeur communal. Pour l'autorité communale, le plan directeur communal n'a pas de force contraignante selon la jurisprudence (ATF du 15 avril 1998, Denges, Lonay et Prévérènges c/Conseil d'Etat, RDAF 1998 I 318; ATF 1A.13/2005 du 24 juin 2005 dans la cause cantonale AC:2003.0188; TA, AC.2003.0053 du 3 octobre 2003; FO.1995.0012 du 10 septembre 1996, dans RDAF 1997 I 155). La commune fait valoir que la jurisprudence admet même que l'on s'écarte du plan directeur cantonal lorsqu'il s'agit d'écarts d'importance secondaire, objectivement justifiés et que la modification préalable du plan directeur paraîtrait hors de proportion (ATF 119 1a 362 et les références citées). De leur côté, les recourantes doivent bien admettre que l'art. 31 al. 2 LATC ne donne pas de force obligatoire aux plans directeurs communaux, à la différence du plan directeur cantonal. Le Tribunal administratif constate que telle est bien l'interprétation qui se dégage de la confrontation des alinéas 1 et 2 de l'art. 31 LATC. C'est ce qu'a déjà constaté le Tribunal fédéral, qui s'est

également fondé sur les travaux préparatoires, dans l'arrêt du 15 avril 1998 (RDAF 1998 I 318) cité par la commune. On ne voit finalement pas d'où l'on devrait tirer la règle - que les recourantes voudraient voir poser - selon laquelle un plan d'affectation communal ne pourrait s'écarter du plan directeur communal qu'à la condition que ce dernier ait préalablement été modifié. Il n'y a rien à redire non plus au fait que l'autorité communale ait engagé des études en désignant d'emblée à ses mandataires certains principes du plan directeur communal dont elle envisageait qu'ils puissent ne pas être respectés. La seule question qui se pose finalement est de savoir si l'autorité communale pouvait adopter la solution contestée par les recourantes.

E. 4

Dans la teneur en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004, les art. 59 et 60 LATC prévoient ce qui suit: Art. 60 Notification des décisions communales sur les oppositions Le département notifie à chaque opposant, pour tous les actes de la procédure, par lettre signature, la décision communale sur son opposition contre laquelle un recours peut être déposé au Tribunal administratif qui jouit d'un libre pouvoir d'examen. Les articles 31 ss LJPA sont au surplus applicables. La notification des décisions communales sur les oppositions est faite simultanément à la notification de la décision d'approbation préalable du département. Art. 61 Approbation et recours au Tribunal administratif Le département décide préalablement s'il peut approuver le plan et le règlement, l'approuver partiellement ou l'écarter. Son pouvoir d'examen est limité à la légalité. La décision du département est notifiée par écrit à la commune, aux opposants et aux propriétaires lésés. Elle est susceptible d'un recours au Tribunal administratif. Les articles 31 ss LJPA sont au surplus applicables. Dans les procédures de recours contre les plans d'affectation communaux, le Tribunal administratif jouit d'un libre pouvoir d'examen (requis par l'art. 33 al. 3 lit. b LAT pour une autorité de recours au moins), c'est-à-dire qu'il dispose d'un pouvoir d'examen s'étendant à l'opportunité (AC.2005.0114 du 30 mai 2006). Toutefois, conformément à l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches (voir pour le surplus, sur le contrôle en opportunité, l'arrêt AC.2005.0114 précité). En l'espèce, les recourantes exposent qu'elles cherchent à sauver le parc des Paudex et qu'il aurait été possible de supprimer le septième immeuble (elles visent apparemment celui qui prendrait place à l'aval de la parcelle no 387 déjà construite) en reportant les droits à bâtir correspondants sur les autres périmètres, en autorisant par exemple un niveau supplémentaire dans les autres bâtiments. Les recourantes observent que cela respecterait la volonté de densification de l'Etat et le souci de la commune de ne pas perdre de l'argent et que cela permettrait d'étendre et de préserver le parc des Paudex. Pour ce qui concerne la densification des constructions, on constate que dès le premier envoi du projet au Service de l'aménagement du territoire (lettre du 28 septembre 2004 de la municipalité à ce service), l'autorité communale avait insisté sur sa volonté de maintenir le coefficient de constructibilité à 0,8 plutôt qu'à 1,1 comme le préconisait ledit service dans ses remarques sur le plan général d'affectation alors en attente. La décision attaquée, du 2 octobre 2006, insiste également sur la nécessité de densifier l'utilisation des quartiers proches des transports publics qui résulte de diverses procédures d'aménagement du territoire en cours (révision du plan directeur cantonal et adoption de lignes directrices en 2002; schéma directeur de l'Ouest Lausannois (SDOL); projet d'agglomération Lausanne Morges - PALM). Par ailleurs, la décision attaquée, qui est la réponse à l'opposition des recourantes adoptée par le Conseil communal, examine en détail la teneur du plan directeur

communal au sujet du sort du parc des Paudex en soulignant que le plan qu'il contient n'est que schématique et approximatif et que les limites du parc sont à définir selon les plans de quartier. Le tribunal constate qu'en définitive, le plan adopté par le Conseil communal réduit l'ampleur des constructions envisagées par le projet retenu par le collège d'experts en supprimant celui des bâtiments qui auraient le plus empiété sur la surface engazonnée qui, à l'aval de la parcelle no 387, jouxte les aires de jeux existant actuellement. L'autorité communale a également renoncé à la possibilité d'ériger un bâtiment public dans la partie sud-est de la parcelle no 262. Comme l'expose la décision attaquée, l'autorité communale considère que l'extension du parc des Paudex prendra finalement la forme des nombreux espaces verts et bosquets d'arbres qui seront aménagés entre les nouvelles constructions. Comme le Tribunal administratif en a déjà jugé (AC.2005.0114 déjà cité), l'autorité de recours qui procède à un contrôle de l'opportunité peut intervenir non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par la commune est dépourvue de tout fondement objectif et se révèle insoutenable, mais aussi lorsque la décision communale paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale ou ne correspond pas aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire, ou encore n'en tient pas suffisamment compte. Toutefois, en matière de planification, le pouvoir d'examen en opportunité ne signifie pas que l'autorité de recours puisse se transformer en autorité d'aménagement (ATF 109 Ib 544). Statuant en opportunité, le Tribunal administratif doit vérifier que la planification contestée devant lui soit juste et adéquate. Son rôle spécifique d'autorité de recours ne se confond toutefois pas avec celui de l'organe compétent pour adopter le plan ; il doit préserver la liberté d'appréciation dont celui-ci a besoin dans l'accomplissement de sa tâche (art. 2 al. 3 LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également appropriée. Elle implique aussi que le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242; pour un exemple récent: AC.2006.0243 du 4 juillet 2007). En l'espèce, les recourantes ne parviennent pas à démontrer qu'il s'imposait de s'en tenir à ce qu'elles tiennent pour la configuration obligatoire de l'extension du parc des Paudex. Comme l'observe l'autorité communale, la délimitation exacte relevait du niveau du plan de quartier. Le parti adopté, qui consiste à aménager en parc les espaces entre les bâtiments (les recourantes ne contestent pas que ce soit réalisable), relève de l'appréciation des intérêts locaux qui devaient être pris en considération. Il n'appartient pas au Tribunal administratif d'imposer un parti différent, par exemple en remodelant la distribution des droits à bâtir par une diminution du nombre de bâtiments ou une augmentation du nombre de niveaux autorisés.

E. 5

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté aux frais des recourantes, qui doivent des dépens à l'autorité communale (art. 55 al. 2 LJPA) qui a procédé avec l'assistance d'un mandataire rémunéré.