

VD_OMNI AC.2006.0317 vom 25. Oktober 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-10-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0317

FR: VD_OMNI AC.2006.0317 du 25 octobre 2007

IT: VD_OMNI AC.2006.0317 del 25 ottobre 2007

Regeste

PPE La Baie de Morges, GATTIKER, GATTIKER/Municipalité de Morges, Service de l'environnement et de l'énergie, Service de la mobilité, SI Près-du-Bourg SA, ALDI SUISSE SA | Un projet conforme au plan d'affectation ne peut pas être refusé au motif qu'il contreviendrait à un plan directeur liant les autorités. Un plan directeur peut tout au plus avoir un effet obligatoire là où l'ordre juridique confère un pouvoir d'appréciation ou introduit des concepts juridiques indéterminés ménageant une marge de manoeuvre.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de 20 jours de l'art. 31 al. 1 de la loi cantonale du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA; RSV.173.36), le recours est intervenu en temps utile; il est au surplus recevable en la forme, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Selon l'art. 37 al. 1 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. Cette règle correspond à celle de l'art. 103 let. a de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (aOJ), ainsi qu'à l'art. 89 al. 1 let. c de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 (LTF; RS 173.110) et elle peut donc être interprétée à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant ces dispositions (voir par exemple Tribunal administratif AC.2003.0227 du 29 décembre 2003, AC.2000.0174 du 1^{er} mai 2003 et AC.1998.0031 du 18 mai 1998). Le voisin a en principe qualité pour recourir au sens de l'art. 103 let. a aOJ / 89 al. 1 let. c LTF lorsque son terrain se trouve à proximité du lieu de construction et s'il subit des inconvénients liés à la réalisation et à l'exploitation du bâtiment contesté; par exemple une augmentation du trafic sur les voies d'accès à son bien-fonds, ou les émissions provenant de la nouvelle construction (bruit, odeur, fumée, etc.). En l'espèce, tel est le cas des recourants en ce qui concerne l'exploitation du centre commercial projeté et leur qualité pour agir, qui n'est pas contestée, doit par conséquent être reconnue.

E. 3

Mise à part la décision de la municipalité du 27 novembre 2006, les recourants s'en prennent aux préavis du SEVEN et du Service de la mobilité figurant dans la synthèse CAMAC du 7 novembre 2006. Il convient d'examiner en premier lieu si ces préavis sont des décisions susceptibles de recours et si, à cet égard, le recours est recevable. Il y a préavis lorsqu'une autorité peut ou doit en consulter une autre avant de rendre sa décision Par principe, le préavis d'une autre autorité ne lie ni l'administré ni l'administration et ne

constitue pas une décision susceptible de recours (Tribunal administratif, arrêt AC.2000.0141 du 21 novembre 2001; Benoit Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 148 et jurisprudence citée). Le recours est par conséquent irrecevable en tant qu'il est dirigé contre les préavis du SEVEN et du Service de la mobilité. Cela étant, on relève que, en tant que services cantonaux spécialisés, le SEVEN et le service de la mobilité ont examiné le projet sous l'angle de la législation fédérale sur la protection de l'environnement (plus particulièrement l'OPB et l'Opair), et qu'ils ont constaté sa conformité, moyennant le respect de certaines exigences. Dès lors que les recourants mettent en cause cette appréciation, la conformité du projet sous l'angle de la législation fédérale sur la protection de l'environnement sera examinée ci-après dans le cadre de l'examen de la décision municipale puisque celle-ci constate implicitement la conformité du projet à cet égard, moyennant le respect des exigences posées par les services cantonaux spécialisés dans leurs préavis.

E. 4

a) Le projet litigieux est situé en zone industrielle. Selon l'art. 43 RC, cette zone est destinée aux activités industrielles, artisanales ou tertiaires qui ne peuvent s'implanter dans d'autres zones. Les magasins dits de grandes surfaces en sont exclus. Les recourants soutiennent que le projet de magasin Aldi doit être qualifié de grande surface et ne respecte par conséquent pas l'art. 43 RC. Ils se basent sur une surface de vente stricto sensu de 1'029 m², à laquelle ils ajoutent les surfaces devant les caisses pour arriver à une surface de vente supérieure à 1'200 m². Ils se réfèrent aux prises de position des services valaisan, neuchâtelois et fribourgeois de l'aménagement du territoire qui considéreraient comme centre d'achat les magasins dont la surface atteint 1'000 m². Ils estiment que le nombre de trajets de véhicules générés par le projet (pouvant monter jusqu'à 2'000 le vendredi) constitue une preuve supplémentaire de l'importance du magasin. Ils se réfèrent également au fait que certains cantons considèrent qu'il y a un grand magasin dès que la surface accessible au public dépasse 1'000 m². Dans la décision attaquée, la municipalité considère pour sa part que la construction projetée est conforme à l'affectation de la zone. Elle constate que celle-ci n'exploite qu'une faible partie du potentiel constructible des parcelles (18%) et, même, que la surface bâtie sera inférieure à celle existant aujourd'hui. Une utilisation complète des droits à bâtir permettrait la réalisation d'un programme tertiaire qui pourrait générer un besoin en stationnement d'environ 200 places de parc. Dans sa réponse, la municipalité confirme que la construction projetée ne peut pas être qualifiée de grande surface, cette notion devant selon elle être déterminée essentiellement au travers de la pratique morgienne, qui serait par ailleurs conforme aux textes et directives cantonaux et fédéraux. De son côté, la constructrice rappelle qu'il n'existe pas de norme légale fédérale fixant de manière générale et impérative un nombre de mètres carrés à partir duquel un commerce doit être qualifié de grande surface. Cette notion est exclusivement tirée du règlement morgien et doit principalement être interprétée dans son contexte communal en fonction de la pratique des autorités communales. Cela étant, elle compare diverses normes fédérales (en particulier l'annexe à l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement [OEIE; RS 814.011] qui prévoit en son point 80.5 que sont soumis à l'étude d'impact les centres commerciaux d'une surface de vente supérieure à 5000 m²) et cantonales, ainsi que des directives techniques, et en déduit qu'un commerce pourrait être qualifié de magasin de grande surface à partir d'une limite inférieure située quelque part entre 1'200 m² et 2'000 m², vraisemblablement 1'200 m² pour le canton de Vaud. De manière plus générale, le terme de grande surface qualifie avant

tout, de son point de vue, un centre rassemblant plusieurs commerces et comprenant un important parc de stationnement. En audience, la constructrice a encore déclaré que, selon le formulaire de mise à l'enquête n° 51, la surface de vente est de 800 m². Même si l'on y ajoutait les caisses et la surface à l'avant des caisses, les 1000 m² ne seraient toujours pas atteints. Si l'on y ajoutait le SAS d'entrée, la surface totale serait légèrement supérieure à 1000 m².

b) aa) S'agissant de la conformité à la zone du projet litigieux, on relèvera en premier lieu que le Tribunal administratif a admis à plusieurs reprises que des activités commerciales soient autorisées au sein de différentes zones industrielles, soit en application du principe de l'égalité de traitement, soit en raison des nuisances que pouvaient provoquer l'implantation de ces exploitations dans les autres zones (cf. AC.2003.0264 du 27 décembre 2004 et la casuistique exposée, confirmé par l'ATF 1A.26/2005 et 1P.68/2005 du 4 août 2005). Cela étant posé, il y a lieu de vérifier l'interprétation faite par l'autorité intimée de l'art. 43 de son règlement communal. La notion de magasin "de grande surface" est une notion juridique indéterminée (ou un concept juridique indéterminé). En principe, il incombe au tribunal d'interpréter ces notions et de les concrétiser dans chaque cas particulier. Toutefois, lorsqu'il découle de l'interprétation de la loi que le législateur a voulu accorder à l'administration, à l'aide d'une formulation ouverte, un pouvoir de décision que les tribunaux doivent respecter et si c'est compatible avec la Constitution, alors le tribunal peut et doit limiter sa cognition de manière correspondante (JdT 2002 I 728 consid. 5a/aa). Pour ce qui est des notions juridiques indéterminées figurant dans les règlements communaux sur les constructions, la jurisprudence prévoit que, pour interpréter celles dont la portée n'est pas imposée par le droit cantonal, il convient de se référer d'abord au système réglementaire élaboré par le législateur communal, étant précisé que l'autorité communale dispose à cet égard d'une certaine liberté sur laquelle l'autorité cantonale ne doit pas empiéter (cf. notamment AC.2003.0153). Il convient ainsi de reconnaître à l'autorité communale une certaine latitude de jugement dans ce domaine, à laquelle doit correspondre une certaine retenue du Tribunal administratif.

bb) S'agissant de la notion de "grande surface" figurant à l'art. 43 RC, on relèvera que, si l'on doit probablement parler de magasins de grande surface lorsqu'on est en présence de surfaces de vente de plusieurs milliers de m² (notamment lorsqu'est dépassé le seuil de soumission à l'étude d'impact sur l'environnement fixé à 5000 m²), la question de savoir si l'on est en présence d'un magasin de cette catégorie lorsque la surface est, comme en l'espèce, d'environ 1000 m² peut à tout le moins se discuter. A cet égard, les éléments fournis par les recourants, notamment les avis des autorités compétentes en matière d'aménagement du territoire de cantons voisins, n'apparaissent pas déterminants. Certes, les services neuchâtelois et fribourgeois mentionnent que, à partir de 1'000 m² (voire légèrement moins à Neuchâtel), les centres commerciaux doivent faire l'objet d'un plan spécial. On note cependant que cette limite est de 2'000 m² dans le canton de Vaud (art. 47 al. 2 ch. 11 LATC) et que ces services ne se prononcent pas spécifiquement sur la notion de "grande surface", seul le service valaisan relevant qu'une surface supérieure à 2'000 m² lui apparaît la plus appropriée pour classer un magasin comme "grande surface". Dans ces circonstances, on ne saurait considérer que, en estimant qu'un commerce avec une surface de vente légèrement supérieure à 1'000 m² n'entre pas encore dans la catégorie des "grandes surfaces", la municipalité aurait procédé à une interprétation de l'art. 43 RC qui ne serait pas admissible et qui devrait être sanctionnée par le tribunal, même en tenant compte de sa latitude de jugement dans l'interprétation de ce concept juridique indéterminé. Certes, il ressort du rapport de la commission du Conseil communal de Morges relatif à la modification de l'art. 43 RC, présenté au Conseil

communal en séance du 5 septembre 1990, que la commission avait considéré comme magasins de grande surface les magasins ayant une superficie égale ou supérieure à 1000 m². Ceci n'implique toutefois que l'on soit en présence d'une volonté clairement exprimée par le législateur, qui interdirait tout dépassement de la limite de 1'000 m² et que la municipalité serait par conséquent liée par cette prise de position, datant bientôt d'une vingtaine d'années. Si telle avait été la volonté du législateur, ce dernier aurait fait figurer cette limite chiffrée dans le règlement et n'aurait pas utilisé un concept juridique indéterminé, sujet à interprétation de la municipalité. Au demeurant, on note que, selon les pièces du dossier (notamment le formulaire 51 relatif aux locaux industriels, artisanaux et commerciaux figurant dans le dossier d'enquête), la surface de vente proprement dite est de 899 m². Vu ce qui précède, le grief des recourants relatif à la violation de l'art. 43 RC doit être écarté.

5. Les recourants estiment que la construction projetée n'est pas compatible avec le plan d'extension partiel de la Baie. Les parcelles sur lesquelles doit s'implanter le projet litigieux n'étant pas comprises dans le périmètre du plan d'extension partiel de la Baie, il n'y a pas lieu de vérifier la conformité du projet à ce plan. En invoquant ce moyen, les recourants semblent toutefois également soulever un problème d'esthétique et d'intégration de la future construction par rapport aux bâtiments environnants et invoquer ainsi implicitement la violation des art. 86 LATC et 67 RC, question qu'il convient d'examiner ci-après. L'examen du projet sous l'angle de l'intégration avec les bâtiments mentionnés par les recourants doit tenir compte du fait que l'on se trouve dans des zones différentes, le projet querellé devant s'implanter dans une zone industrielle, ce qui implique nécessairement un contraste avec les bâtiments d'habitation situés plus au sud, colloqués dans une zone affectée à des bâtiments d'habitation de type résidentiel. On note au surplus que le projet permet le maintien des éléments intéressants de la construction existante (soit la façade de l'ancienne usine SIM) et n'utilise que très partiellement le potentiel constructible. Les griefs relatifs à l'esthétique et l'intégration de la future construction doivent ainsi également être écartés.

6. Le projet litigieux comprend l'aménagement de 72 places de parc. Les recourants mettent en doute le fait que la constructrice n'utilisera que 72 places. Ils soutiennent qu'elle s'appropriera de fait des places de parc avoisinantes notamment le week-end, voire qu'elle créera des places supplémentaires et que le nombre de places disponibles pourrait par conséquent être de 149 places à certains moments de la semaine. La constructrice reproche aux recourants de lui faire un procès d'intention. La décision attaquée indique ce qui suit: " Le projet prévoit le maintien de 28 places de stationnement existantes pour les activités en place ainsi que 72 places de stationnement ajoutées pour les besoins propres du commerce Aldi ". Le préavis du Service de la mobilité, intégré à la décision municipale, demande que les 28 places de parc existantes ne soient en aucune manière liées au projet Aldi. Il précise qu'elles devront être clairement démarquées du parking du magasin. Consulté suite au dépôt du recours, le Service de la mobilité a indiqué n'avoir pas à se prononcer sur l'utilisation éventuelle d'autres places situées à proximité et ne faisant pas partie du projet. Le tribunal relève que le recours est dirigé contre la décision municipale autorisant l'aménagement de 72 places de parc au maximum en relation avec le projet de centre commercial Aldi. Le rôle du tribunal est d'examiner la légalité de cette décision et, dans ce contexte, il n'y a pas lieu de tenir compte d'un comportement futur présumé de la constructrice, à savoir le non-respect du permis de construire, d'une part, et des règles de police des constructions, d'autre part. Cas échéant, il appartiendra à la municipalité d'exiger de la constructrice le respect des clauses du permis de construire, la lutte contre le stationnement sauvage relevant également en premier lieu de la responsabilité

des autorités communales. Les griefs des recourants relatifs au nombre de places de stationnement ne sont ainsi pas à ce stade pas du ressort du tribunal, qui n'a pas à faire un procès d'intention à la constructrice (cf. pour comparaison TA AC.2006.0135 du 1^{er} décembre 2006 consid. 3a). 7. Les recourants font valoir que le réseau routier dans les environs du projet est déjà surchargé et qu'il n'est dès lors pas admissible d'autoriser un nouveau commerce qui induira 1'200 trajets de véhicules par jour et jusqu'à 2'000 le vendredi soir. Ils ne comprennent pas pourquoi le projet Aldi entraînant une augmentation du trafic de 430'000 mouvements annuels est autorisé alors qu'un autre projet entraînant une augmentation du trafic de 20'000 mouvements par année avait été refusé en 2003 pour ce même motif. Ils n'indiquent pas à quelles dispositions légales ils rattachent ce grief, formulé de manière générale. Implicitement, ils semblent soutenir que le projet ne répond pas aux exigences en matière d'équipement résultant des art. 22 et 19 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). a) Aux termes de l'art. 22 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1^{er}). L'autorisation est délivrée (a) si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et (b) si le terrain est équipé (al. 2). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (al. 3). L'art. 19 LAT prévoit qu'un terrain est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées (al. 1^{er}). La définition de l'accès adapté à l'utilisation projetée au sens de l'art. 19 LAT a fait l'objet d'une jurisprudence cantonale constante, dont il résulte en substance que la loi n'impose pas des voies d'accès idéales; il faut et il suffit que, par sa construction et son aménagement, une voie de desserte soit praticable pour le trafic lié à l'utilisation du bien-fonds et n'expose pas ses usagers ni ceux des voies publiques auxquelles elle se raccorderait à des dangers excessifs. Ainsi, une voie, bien qu'étroite et sinueuse, remplit les conditions légales si elle permet à tous les véhicules usuels de gagner la ou les parcelles litigieuses en respectant les règles de prudence qu'imposent les prescriptions de la circulation routière. Autrement dit, l'accès est suffisant lorsqu'il présente des conditions de commodité et de sécurité (pente, visibilité, trafic) tenant compte des besoins des constructions projetées et cela même si, en raison de l'accroissement prévisible du trafic, la circulation devient moins aisée et exige des usagers une prudence accrue (TA AC.2004.0023 du 6 juillet 2004). Par contre, un bien-fonds ne peut pas être considéré comme équipé si, une fois construit conformément aux règles du plan d'affectation, son utilisation entraîne un accroissement du trafic qui ne peut être absorbé par le réseau routier et s'il provoque des atteintes nuisibles ou incommodes dans le voisinage (ATF du 31 mars 2000, en les causes 1A.56/1999 et 1P.166/1999, consid. 5b et les références citées). b) aa) La constructrice explique que toute construction sur les parcelles en cause générerait un trafic automobile important et que, en comparaison des volumes autorisés, le bâtiment Aldi apparaît bien modeste. Elle cite par ailleurs l'étude effectuée par la société Transitec dont il ressort que le trafic occasionné par le magasin Aldi n'excéderait pas 2,6 à 3,9% du trafic journalier actuel sur la route de Lausanne et 5% sur les carrefours avoisinants. La constructrice détaille les diverses mesures d'aménagement et de régulation de l'accès (à sa charge), qui permettront d'absorber la circulation dans de bonnes conditions de sécurité et de fluidité. Lors de l'audience, elle a précisé qu'elle n'entendait pas générer un trafic supplémentaire mais plutôt capter le trafic existant. La municipalité estime pour sa part que, une fois les aménagements nécessaires réalisés sur la route de Lausanne, le projet sera tout à

fait acceptable du point de vue du trafic et n'induera aucun problème d'exploitation important. L'accès aux parcelles Aldi-Iveco s'en trouvera même amélioré. bb) Sur la base de l'étude effectuée par le bureau Transitec, dont le tribunal n'a pas de raison de s'écarter, on relève que, compte tenu du trafic existant, l'impact du projet sur la circulation dans les environs sera proportionnellement assez réduit (l'incidence des charges du trafic généré par Aldi sur les charges journalières du réseau est ainsi qualifiée de très faible par Transitec dans son rapport d'octobre 2005, qui a réalisé son étude sur la base des données 2005; cf. aussi DEP 2006 p. 894, DEP 2006 p. 361, portant sur des réglementations suisse-allemandes, dont il ressort que les projets sont en général considérés comme "verkehrsintensiv" uniquement au-delà de 2000 trajets par jour). Concernant le grief lié à l'accroissement du trafic qui ne pourrait pas être absorbé par le réseau routier, force est au surplus de constater que, même si le trafic automobile a augmenté sur l'ensemble de la région morgienne, il a diminué sur le tronçon concerné selon les informations fournies par les services spécialisés de l'Etat (18'200 véhicules par jour en 2000, 17'100 véhicules par jour en 2005, soit une diminution de l'ordre de 6%). Le tribunal n'a ainsi pas de raison de mettre en doute l'appréciation de la municipalité selon laquelle l'augmentation de trafic prévisible liée au projet pourra être absorbée par le réseau routier en place. De manière générale, on ne saurait en outre déduire du seul fait que le projet va augmenter le trafic dans un secteur où la circulation est déjà difficile que les exigences de l'art. 19 LAT relatives à l'adéquation des voies d'accès ne seraient pas remplies, ceci quand bien même l'impact du projet à cet égard n'est pas négligeable. On relève enfin que les accès prévus ne posent pas de problème au niveau de la sécurité, celle-ci étant même améliorée pour les véhicules sortant du parc d'Iveco et tournant à gauche en direction de Préverenges. En conclusion, le terrain en cause doit être considéré comme suffisamment équipé au regard des exigences de la LAT. 8.

Les recourants exposent que les normes légales en matière de pollution de l'air sont très largement dépassées à Morges, ce qui a nécessité l'adoption en 2005 d'un plan des mesures OPair pour l'agglomération Lausanne-Morges, prévoyant notamment de réduire le trafic motorisé individuel, de planifier le développement, de maîtriser le stationnement et de sensibiliser les automobilistes. Le projet querellé irait directement à l'encontre de ces principes. La constructrice relève pour sa part que le concept des points de vente Aldi (multiplication des points de vente locaux) permet de limiter l'ampleur des déplacements nécessaires à la population pour s'approvisionner. Elle ajoute que la municipalité a déjà tenu compte de la qualité de l'air en imposant une réduction du nombre des places de parc par rapport au projet initial. Pour le reste, le problème des émissions polluantes ne peut pas être traité par le gel de toute construction dans la région. a)

L'agglomération morgienne est soumise à un plan de mesures OPair, établi par le SEVEN, dont l'adoption par le Conseil d'Etat remonte au 11 janvier 2006. aa) C'est l'art. 44a al. 1 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) qui constitue la base légale du plan de mesures relatif à la pollution atmosphérique. Il est ainsi libellé: "Lorsque plusieurs sources de pollutions atmosphériques entraînent des atteintes nuisibles ou incommodantes, ou si de telles atteintes sont à prévoir, l'autorité compétente établit dans un délai fixé un plan de mesures à prendre pour réduire ces atteintes ou pour y remédier (plan des mesures)." bb) En vertu de l'art. 31 OPair, l'autorité établit un plan de mesures au sens de l'art. 44a LPE s'il est établi ou à prévoir que, en dépit de limitations préventives des émissions, des immissions excessives sont ou seront occasionnées par une infrastructure destinée aux transports (let. a) ou plusieurs installations stationnaires (let. b). L'art. 32 al. 1 OPair dispose que le plan des mesures indique les sources des émissions

responsables des immissions excessives (let. a), l'importance des émissions dégagées par les différentes sources par rapport à la charge polluante totale (let. b), les mesures propres à réduire les immissions excessives ou à y remédier (let. c), l'efficacité de chacune de ces mesures (let. d), les bases légales existantes et celles qui restent à créer pour chacune de ces mesures (let. e), les délais dans lesquels ces mesures doivent être arrêtées et exécutées (let. f), les autorités compétentes pour chacune de ces mesures (let. g). Par mesures au sens de l'art. 32 al. 1 let. c OPair, il faut entendre pour les installations stationnaires, des délais d'assainissement plus courts ou une limitation des émissions complémentaires ou plus sévère (al. 2 let. a), pour les installations destinées aux transports, des mesures touchant la construction, l'exploitation de ces infrastructures ou visant à canaliser ou restreindre le trafic (al. 2 let. b). Parmi les mesures de limitation des nuisances atmosphériques, on peut mentionner les mesures relevant exclusivement de l'aménagement du territoire (par exemple la définition de l'affectation de la zone), les mesures relevant exclusivement de la protection de l'environnement (par exemple les prescriptions relatives aux installations de chauffage) ou encore les mesures mixtes, comme la limitation du nombre de places de parc. Le plan des mesures peut prévoir toute mesure qui lui paraît apte à atteindre l'objectif visé, y compris les recommandations qui ne relèvent pas du droit de l'environnement, mais d'autres domaines comme l'aménagement du territoire ou la circulation routière. cc) Le plan des mesures est un instrument de coordination qui permet aux autorités compétentes de procéder à une appréciation globale de la situation, lorsque les sources des émissions responsables des immissions excessives sont multiples et que les mesures à prendre sont nombreuses et diverses. Il permet également aux autorités d'ordonner, dans chaque cas particulier, une limitation complémentaire des émissions en respectant le principe de la proportionnalité et en garantissant l'égalité de traitement – ou l'égalité des charges entre les détenteurs d'installations (ATF 120 Ib 436 consid. 2c/cc p. 446, 119 Ib 480 consid. 5a p. 483 ss, 118 Ib 26 consid. 5d p. 34 s., 117 Ib 425 consid. 5c p. 430; arrêt TA AC.2003.0113 du 2 février 2004 consid. 4c). b) aa) En l'espèce, l'installation litigieuse contribuera à augmenter la pollution présente dans un secteur où les valeurs limites d'immission en dioxyde d'azote (NO₂) et d'ozone (O₃) sont dépassées. Or, les immissions sont excessives à partir du moment où elles dépassent une ou plusieurs des valeurs limites fixées à l'annexe 7 OPair (RDAF 1998 I 185 consid. 7a/aa). Dans une telle situation, il y aurait lieu d'ordonner, à titre préventif et indépendamment des nuisances existantes, les réductions réalisables sous l'angle de la technique et de l'exploitation économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE) et, cas échéant, des limitations plus sévères (art. 11 al. 3 LPE), basées sur l'art. 12 LPE. Cela étant posé, il y a lieu de se référer à la jurisprudence déjà bien établie selon laquelle les projets de construction conformes à l'affectation de la zone et qui ne produisent que des émissions se situant dans la moyenne ne peuvent pas être refusés pour le motif que les nuisances sont globalement excessives (ATF 120 Ib 436 consid. 2c/cc p. 446, 119 Ib 480 consid. 5c et d p. 485 ss, 118 Ib 26 consid. 5 p. 36; DEP 2006 p. 894; arrêt TA AC.2003.0113 du 2 février 2004 consid. 4c/cc/cc/bbbb et les références citées; arrêt TA AC.1997.0147 du 30 juin 1999 consid. 5b; pour plus d'exemples, RDAF 1999 I p. 18 ss). Or, de par ses dimensions réduites, l'installation en cause ne peut pas être qualifiée d'installation générant des émissions supérieures à la moyenne (pour un exemple d'installation induisant des émissions supérieures à la moyenne voir ATF 131 II 103 où était en cause un centre commercial comprenant 33'000 m² de surface de vente et 2000 places de parc). Le plan OPair lui-même se conçoit comme un outil de coordination et non comme un "frein systématique à la réalisation de nouvelles

constructions, à la création de nouvelles activités ou à la génération d'emplois dans les zones où les limites OPair sont dépassées" (p. 3 du plan OPair 2005). bb) Finalement, l'examen de la conformité du projet sous l'angle de la législation sur la protection de l'air implique de vérifier si ce dernier respecte les exigences du plan des mesures OPair 2005 de l'agglomération Lausanne-Morges. Selon les services cantonaux spécialisés, ceci implique tout d'abord la mise en œuvre de la mesure AT-5 "Maîtrise du stationnement privé", qui prévoit l'application de la norme de l'union des professionnels suisses de la route (VSS) SN 640'290 pour le dimensionnement de l'offre en places de stationnement, tout en laissant aux autorités une marge de manœuvre, qui inclut une pesée des intérêts et la prise en compte de mesures d'accompagnement. Dans son préavis, le SEVEN relève que, sur la base du calcul du Service de la mobilité tenant compte du nombre d'employés annoncés, un nombre de places de stationnement entre 60 et 86 peut être réalisé en application de la norme précitée. Le SEVEN estime que, compte tenu du type de commerce peu compatible avec l'utilisation des transports publics pour les clients, le nombre de 72 places de stationnement, correspondant à la prise en compte du minimum de la fourchette pour les besoins du personnel (soit 4 places) et le milieu de la fourchette pour les besoins des clients (soit 68 places), est correct. Le tribunal n'a pas de raison de mettre en doute la manière dont le service cantonal spécialisé a appliqué la norme VSS SN 640'290, qui n'est au demeurant pas contestée par les recourants, ce qui implique de constater que la mesure AT-5 a été mise en œuvre de manière adéquate. Les services spécialisés ont également demandé l'application de la mesure MO-21 "Réalisation d'infrastructures de stationnement pour vélos", qui subordonne l'octroi du permis de construire pour tout projet immobilier privé ou public à la réalisation d'un nombre minimal de places de stationnement pour les deux-roues, ce qui a également été fait. La question se pose par contre du respect de la mesure EN-5 "Application de normes plus strictes en matière de performances thermiques des bâtiments". Cette mesure propose d'imposer des performances thermiques des bâtiments pour diminuer progressivement les besoins en énergie pour le chauffage. Le plan des mesures OPair mentionne à cet égard qu'une étude réalisée au niveau européen a montré qu'il est possible de réduire les consommations d'énergie de 40% par l'amélioration de l'isolation thermique des bâtiments et ainsi de diminuer fortement les émissions de CO₂ et de NO_x. L'objectif de la mesure EN-5 est d'atteindre les valeurs cibles de la norme SIA 380/1, qui correspondent à une diminution de 40% des valeurs limites pour les besoins en chaleur calculés selon cette même norme. Dans ses déterminations du 19 février 2007, le SEVEN relève que les performances thermiques du bâtiment répondent de justesse aux exigences légales (valeurs limites de la norme SIA 380/1) en précisant que, même s'il n'a pas posé cette exigence dans son préavis, une amélioration de ces performances est souhaitable, le respect des valeurs cibles de la norme SIA 380/1 permettant une compensation envisageable des impacts sur la qualité de l'air du dimensionnement de l'offre en places de stationnement basé sur le milieu de la fourchette de la norme VSS pour les clients. Interpellé sur la question de savoir pour quelles raisons le respect des valeurs cibles de la norme SIA 380/1 n'avait pas été exigé formellement, les représentants du SEVEN ont ensuite expliqué en audience que, dans la mesure où le bâtiment était de taille modeste, la réduction des émissions d'oxydes d'azote qui pourrait être obtenue en imposant des mesures plus sévères ne serait pas en rapport avec le prix des investissements. Il y a lieu de constater que, si la mise en œuvre de la mesure EN-5 du plan OPair peut s'avérer problématique pour les bâtiments existants, le respect des normes plus strictes en matière de performances thermiques des bâtiments prévu par cette mesure devrait pouvoir en revanche être exigé lors

de nouvelles constructions, le respect des objectifs fixés devant notamment, selon la fiche relative à la mesure EN-5, être surveillé lors des demandes de permis de construire. Il n'apparaît ainsi pas admissible que les constructeurs puissent s'y soustraire pour des raisons de coûts, en tous les cas lorsqu'on est en présence d'une construction de l'importance de celle qui est ici en cause. S'agissant d'un bâtiment comprenant une surface brute utile de planchers de 1514 m², le tribunal ne saurait ainsi partager l'avis exprimé par le service cantonal spécialisé lors de l'audience selon lequel on serait en présence d'un bâtiment "de taille modeste". Partant, la décision attaquée doit être réformée en ce sens qu'est également exigé le respect des valeurs cibles de la norme SIA 380/1. 9. a) En relation avec le trafic qu'il induit, les recourants mettent encore en cause le projet sous l'angle de la législation sur la protection contre le bruit b) La question des nuisances liées aux voies de communication est régie par l'art. 9 OPB, qui est ainsi libellé: "L'exploitation d'installations fixes nouvelles ou notablement modifiées ne doit pas entraîner: a. Un dépassement des valeurs limites d'immission consécutif à l'utilisation accrue d'une voie de communication ou b. La perception d'immissions de bruit plus élevée en raison de l'utilisation accrue d'une voie de communication nécessitant un assainissement." L'art. 9 OPB est la seule disposition réglant la question des nuisances secondaires (Anne-Christine Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, thèse Lausanne 2002, p. 308). La situation envisagée par la lettre a concerne les cas où les valeurs limites ne sont pas dépassées sur les voies existantes. En l'espèce, les voies de communication touchées par le projet nécessitent un assainissement, dès lors que les valeurs limites d'immissions sont dépassées et les valeurs d'alarme atteintes par endroits. Il y a dès lors lieu de faire application de l'hypothèse envisagée à l'art. 9 let. b OPB. Cette disposition tente de ménager les routes calmes par rapport à celles déjà fortement exposées au bruit. Dans ce dernier cas, elle n'interdit pas les nouveaux projets, mais requiert uniquement que l'on évite une augmentation perceptible du bruit (Favre, op. cit., p. 308; ATF 129 II 238 consid. 4 p. 246 ss). On doit dès lors se demander si le projet litigieux sera de nature à engendrer une telle augmentation des nuisances sonores. Selon la jurisprudence du Tribunal administratif, le seuil de perception est fixé à 0,5 dB (A) (cf., entre autres, AC.2002.0128 du 12 mars 2002). Dans le cas d'espèce, en se basant sur les chiffres de l'étude Transitec, le SEVEN constate que l'accroissement des nuisances sonores ne devrait pas dépasser 0.2 dB. On se trouve dès lors bien en deçà du seuil à partir duquel l'augmentation de trafic générée par le projet litigieux deviendrait perceptible. Les études citées par Anne-Christine Favre confirment l'idée qu'il est correct de retenir comme perceptible une variation du niveau sonore d'une amplitude de 1 dB (A) surtout s'il s'agit d'examiner l'exposition au bruit durant une période prolongée, comme c'est le cas dans le cadre de l'application de l'art. 9 OPB (voir cet auteur, p. 14 ss et les références). Cette solution peut être confirmée ici. Il suit de là que l'accroissement de trafic engendré par le projet n'aura aucune incidence perceptible sur le bruit engendré par le trafic général que subissent les recourants à l'heure actuelle, de sorte que l'art. 9 OPB est respecté. Le tribunal relèvera encore qu'il n'a pas de raison de mettre en doute les chiffres relatifs au trafic global sur lesquels le service cantonal spécialisé s'est fondé. Au demeurant si, comme le prétendent les recourants, ces chiffres devaient s'avérer sous-évalués, ceci aurait pour conséquence que la variation du niveau sonore liée au seul projet litigieux serait encore moins perceptible et que l'art. 9 OPB serait a fortiori respecté. On s'interrogera, il est vrai, avec les recourants sur l'aspect paradoxal de la réglementation en vigueur: plus le niveau de bruit existant est élevé, plus l'accroissement autorisé sera important. En d'autres termes, l'application de l'art. 9 OPB n'empêche nullement une

augmentation globale du trafic (dans le même sens, v. A.-Ch. Favre, op. cit., p. 309 qui s'interroge elle aussi sur la conformité de l'art. 9 OPB avec l'art. 25 LPE; cf. aussi les doutes émis dans l'arrêt TA AC.2003.0113 précité consid. 3e/dd). Ainsi on peut continuer à construire des bâtiments et installations nouveaux, générateurs de trafic, même lorsque les valeurs d'alarme sont dépassées (voir DEP 1999, p. 419 ss; Anne-Christine Favre, L'assainissement des routes en milieu urbain: déception, mais également dynamisation de stratégies parallèles, Territoire & Environnement VLP-ASPAN, novembre 2004, p. 60, se posant la question de l'utilité des valeurs d'alarme; cf. aussi les déterminations du 6 juillet 2007 du SEVEN, qui indique qu'il "n'a pas de règles particulières si les valeurs d'alarme sont atteintes le long des axes routiers concernés par ce trafic"). Il n'en demeure pas moins que cette disposition n'a pas été remise en cause par la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui l'applique de manière constante sans égard aux critiques formulées par la doctrine (ATF 129 II 238 consid. 4 p. 246, 126 II 522 consid. 44 p. 582, 110 Ib 340 consid. 6 p. 353; arrêt 1A.262/2000 du 6 juillet 2001 consid. 2c/ff). Le Tribunal administratif s'estime en l'espèce lié par la jurisprudence fédérale, qui l'amène à confirmer la décision attaquée sur ce point également. 10.

Les recourants soutiennent enfin que le projet querellé ne serait pas, de manière générale, conforme au projet d'agglomération Lausanne-Morges dans la mesure où il ne s'intégrait pas dans un processus intégrant la notion de développement durable. Le projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) est une démarche associant le canton et les communes de l'agglomération concernée pour "réajuster les dynamiques de développement du bassin de vie principale du canton", ceci sur la base du constat selon lequel "ce territoire est engagé dans un processus de développement non durable, trop puissant pour être maîtrisé à l'échelon communal et dont les habitants et les acteurs économiques subissent les effets de désorganisation, d'engorgement, de pollution et de gaspillage des ressources" (rapport final, février 2007 p.9). Cette démarche est soutenue par la Confédération, dans le cadre de sa politique des agglomérations qui prévoit d'accorder des aides fédérales aux agglomérations qui se dotent d'un projet d'agglomération et d'une entité de pilotage. Pour ce qui est de la portée de cet instrument, le rapport final de février 2007 mentionne ce qui suit: "Les éléments d'intérêt cantonal du PALM sont intégrés dans le nouveau Plan directeur cantonal. Une fois adopté, le PDCn liera toutes les autorités publiques. Le PALM est un instrument d'urbanisme de niveau directeur. Il vise à servir de référence pour les futurs documents d'aménagement et les réalisations concrètes à venir. Instrument de coordination entre les collectivités partenaires, il n'a pas de portée contraignante pour les administrés. Toutefois, il pourra déployer un effet anticipé négatif, aux conditions de l'article 77 LATC; il permettra ainsi aux municipalités signataires de refuser les permis de construire aux projets qui compromettraient la mise en œuvre du PALM. Enfin, sa traduction dans les documents d'aménagement communaux et intercommunaux sera effectuée par les autorités responsables (communes et Canton), conformément au partage de compétences en vigueur. C'est à ce stade que le PALM déploiera tous ses effets auprès des administrés" (rapport final, février 2007 p.12). On relèvera encore que le plan des mesures OPair 2005 mentionne l'existence d'une coordination entre le PALM et les objectifs d'assainissement de l'air du plan des mesures (Cf. mesure AT1). Il résulte de ce qui précède que le PALM constitue un élément du nouveau plan directeur cantonal. Selon la jurisprudence, les plans directeurs et les plans d'affectation coexistent côte à côte de manière indépendante. Ils forment avec la procédure d'autorisation de construire un ensemble cohérent dont chacune des parties remplit une fonction spécifique. Bien que la procédure d'autorisation de construire vise à concrétiser le

plan dans des cas individuels, des décisions de planification indépendantes ne sauraient être prises dans ce cadre. Cette procédure n'est pas propre, tant du point de vue de la protection juridique que de sa légitimité démocratique, à compléter ou à modifier le plan d'affectation (ATF 116 Ib 50). Un projet conforme au plan d'affectation ne peut ainsi pas être rejeté au motif qu'il contreviendrait à un plan directeur liant les autorités, l'effet obligatoire d'un plan directeur pouvant tout au plus se déployer là où l'ordre juridique confère un pouvoir d'appréciation ou introduit des concepts juridiques indéterminés ménageant de la sorte une marge de manoeuvre (ATF 1A.154/2002 publié in ZBL 2004, 107). En l'occurrence, on a vu ci-dessus que le projet querellé est conforme au plan d'affectation en vigueur de même que, sous réserve de la performance thermique du bâtiment, au Plan des mesures Opair et à la législation sur la protection de l'environnement. Partant, le permis de construire ne saurait être refusé sur la base de critiques très générales sur la conformité du projet aux objectifs visés par le PALM. On note au demeurant que l'installation d'un commerce dans une zone industrielle déjà relativement dense, à proximité de zones d'habitation et de zones de loisir, ne semble pas de nature à compromettre la réalisation des buts du PALM, qui prône notamment la mixité des activités (cf. p. 25 du rapport final: "Pour concurrencer la tendance à l'étalement urbain en périphérie, l'urbanisation compacte organisée par le PALM doit être très attractive, alliant densité et qualité. Cela implique de: [...] assurer une mixité des affectations entre habitat, activités et équipements."). Cet objectif est également mentionné dans la fiche AT-1 du plan des mesures OPair 2005, qui relève qu'il s'agit d'assurer l'extension spatiale des zones urbaines en favorisant une urbanisation vers l'intérieur et en aménageant le milieu urbain. 11. Les considérants qui précèdent conduisent à une admission très partielle du recours, la décision d'octroi du permis de construire étant réformée en ce sens qu'est également exigé le respect des valeurs cibles de la norme SIA 380/1 relative aux performances thermiques des bâtiments. Dès lors que tous leurs griefs doivent au surplus être rejetés, les frais de la cause sont mis à la charge des recourants, qui n'ont pas droit à des dépens mais en doivent à la constructrice et à l'autorité intimée qui ont consulté un mandataire rémunéré.

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