

VD_OMNI AC.2008.0069 vom 7. August 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-08-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2008.0069

FR: VD_OMNI AC.2008.0069 du 7 août 2009

IT: VD_OMNI AC.2008.0069 del 7 agosto 2009

Regeste

BEYELER, DE KALBERMATTEN, SONZOGNI, MEYSTRE, MULLER/Département de l'économie, Conseil communal de Bettens | L'art. 37 LJPA ne réservait pas, contrairement à l'art. 75 let. a LPA-VD, la qualité pour recourir à celui qui avait pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou qui avait été privé de la possibilité de le faire. Cependant, la jurisprudence a considéré de manière constante que celui qui n'avait pas formé opposition à un plan d'affectation ne pouvait pas le contester par la voie d'un recours.

Erwägungen

E. 1

a) La loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), qui a remplacé la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Elle s'applique aux causes pendantes devant les autorités administratives et de justice administrative lors de son entrée en vigueur (art. 117 al. 1). Toutefois les possibilités de recours et leur régime se déterminent en fonction des règles applicables à la date de la décision contestée ou à l'échéance du délai de recours qu'elle fait courir, à moins que le droit procédural en vigueur lorsque le juge statue soit plus favorable au recourant (Tribunal administratif, arrêt BO.2008.008 du 28 avril 2009; PS.2006.0006 du 1^{er} juin 2006; CCST.2005.0006 du 11 janvier 2006; Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2^{ème} éd., p. 171 et les arrêts cités; v. aussi ATF 127 II 32, consid. 2 h, p. 40). b) Selon l'art. 37 LJPA, en vigueur lors du dépôt du présent recours, " 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 ". Contrairement à l'art. 75 let. a LPA-VD, qui réserve la qualité pour recourir à celui qui a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou qui a été privé de la possibilité de le faire, l'art. 37 LJPA ne contient pas de règle astreignant celui qui veut recourir à participer préalablement à la procédure d'opposition prévue par la loi. Cependant, en matière de plans d'affectation, la jurisprudence a considéré de manière constante que celui qui n'avait pas formé opposition à un plan d'affectation ne pouvait pas le contester par la voie d'un recours (Tribunal administratif, arrêts AC.2004.0123 du 18 mars 2005; AC.2000.0134 du 19 avril 2001; AC.1995.0002 du 21 mars 1995, confirmé par ATF 1P.269/1995 du 3 novembre 1995; AC.1994.0077 du 7 septembre 1994). Cette jurisprudence se fondait à l'origine sur le texte d'une ancienne version de l'art. 60 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC;RSV 700.11) selon lequel l'opposant débouté pouvait déposer "un recours motivé tendant au réexamen de son opposition". Cette formulation légale a disparu du texte actuel, qui ne fait plus allusion au "réexamen" d'une opposition préalable, mais la jurisprudence a été maintenue (AC.2007.0010 du 10 novembre 2008; AC.2006.0248 du 20 avril 2007). Pour ce motif, le

recours est en l'occurrence irrecevable en tant qu'il émane de Thierry de Kalbermatten et de Cécile Muller. Bien que le premier soit propriétaire de la parcelle n° 308 et la seconde propriétaire en mains communes d'une part de copropriété par étage sur la parcelle n° 377, ils n'ont en effet pas formé opposition dans le cadre de l'enquête publique contre le nouveau plan général d'affectation. En revanche, la qualité pour agir des autres recourants, qui sont tous propriétaires de biens-fonds ou habitants dans le quartier "Es Loyettes" et ont formé opposition, ne paraît pas douteuse. Le recours a par ailleurs été formé en temps utile et il est recevable en la forme.

E. 2

L'art. 60 LATC dispose que la Cour de droit administratif et public jouit d'un libre pouvoir d'examen dans les procédures de recours contre les plans d'affectation communaux, c'est-à-dire qu'elle dispose d'un pouvoir d'examen s'étendant à l'opportunité. Dans le contrôle de l'opportunité, l'autorité de recours 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 (AC.2005.0212 du 28 juin 2006 et AC.2001.0220 du 17 juin 2004; ATF 112 Ia 268 consid. 2c p. 271 s.). 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 121, traduit in JdT 1985 I 540).

E. 3

Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il convient notamment : a. de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail, et de les doter d'un réseau de transports suffisant; b. de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodantes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations. [...]" L'art. 48 LATC a quant à lui la teneur suivante : " 1 Les zones à bâtir sont affectées notamment à l'habitation, à l'industrie, à l'artisanat, au commerce, aux constructions et installations publiques ainsi qu'aux équipements publics et privés destinés à la culture, au sport, au tourisme et au délasserment; ces types d'affectation peuvent être exclusifs, prioritaires, mixtes, à option, superposés ou limités dans le temps." Le législateur vaudois a donc expressément prévu la possibilité pour les autorités de planification de prévoir des zones mixtes. " La zone mixte (Mischzone) fait coexister l'habitation et certaines activités (principalement artisanales et tertiaires). Elle offre l'avantage de maintenir des quartiers vivants, de jour comme de nuit, et de limiter les déplacements pendulaires, mais induit des problèmes de cohabitation : elle exige un équilibre entre les deux affectations, de telle sorte que l'une ne se développe pas au détriment de l'autre " (Piermarco Zen-Ruffinen, Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Staempfli Editions SA Berne, 2001). b) Les recourants considèrent que le nouveau PGA doit prendre en compte le développement du quartier tel qu'il s'est fait ces dernières années et qu'il doit être adapté à la réalité du terrain. En effet, selon eux, le quartier est homogène et consacré à l'habitation uniquement. Il a l'apparence d'un quartier de villas, est séparé du reste du village par une zone de verdure et entouré par la zone agricole. De plus, certaines parcelles sont faiblement construites, renforçant l'impression d'isolement du quartier. En raison de ces qualités, les recourants considèrent que les

activités artisanales gênantes ne peuvent être autorisées comme elles le sont dans le reste du village. Ils arguent encore de l'absence d'activités artisanales dans le secteur "Es Loyettes - La Plantaz", comme le montre la planche 6 du rapport d'aménagement du mois de novembre 2007, et du but de la révision du plan général d'affectation, à savoir la création de nouvelles zones à bâtir destinées à l'habitation. Autrement dit, il s'agirait de préserver un certain état de fait. Ce raisonnement ne peut être suivi sans réserve dans la perspective de l'aménagement du territoire. En effet, dans une telle optique, la planification serait complètement tributaire des circonstances de fait et ne pourrait plus orienter l'organisation du territoire, ce qui est son but premier (art. 1 al. 1 LAT). La planification ne doit pas être arrêtée sur la base de l'état de fait existant seulement, mais aussi au regard du développement futur souhaité (ATF 1P.297/2002 du 26 novembre 2002 consid. 4.5 et références citées). c) Le RPE prévoyait une affectation mixte dans toute la zone du village. Cette réglementation souple a permis le développement au lieudit "Les Loyettes" d'un petit quartier entièrement voué à l'habitation, mais qui ne présente pas pour autant les caractéristiques d'une zone de villas traditionnelle. L'absence de coefficient d'utilisation du sol a en effet permis une certaine densification des constructions, comportant notamment sur la parcelle n° 314 de l'habitat groupé et des équipements collectifs (garage et abri de protection civile). Si, comme le confirme la planche 6 du rapport d'aménagement, il n'y a ni entreprise agricole, ni artisanat, ni services dans le secteur "Es Loyettes - La Plantaz", cette situation se présente également au nord-est du village et ne justifie pas en soi de figer la situation en restreignant la possibilité de développer des activités, comme dans une zone de villas. Comme l'a jugé le Tribunal fédéral dans l'arrêt 1A.238/2005 du 13 octobre 2006, " le fait que les parcelles des recourants soient bâties de maisons individuelles ou jumelées ne fait pas en soi obstacle à leur classement dans une zone mixte ouverte à des activités moyennement gênantes compatibles avec le caractère de la zone. En l'absence d'assurances reçues en ce sens de l'autorité compétente, ils ne peuvent en effet se prévaloir d'aucun droit découlant de la garantie de la propriété au maintien de leurs biens-fonds dans une zone résidentielle de faible densité " (consid. 6.2). Ce raisonnement est a fortiori applicable dans le présent cas, puisque, dans l'ancien règlement déjà, le quartier des recourants était une zone mixte, et non une zone résidentielle de faible densité. d) Les recourants insistent sur le fait que le quartier des "Loyettes" constituerait une entité distincte séparée du reste du village. S'il est vrai que géographiquement certains éléments, tels que la zone de verdure au sud de l'église et la colline au pied de laquelle se trouve ce quartier, marquent une certaine césure, c'est surtout l'absence de constructions sur la parcelle n° 29 et le grand parc arborisé qui occupe la majeure partie de la parcelle n° 31 qui isolent quelque peu le quartier des "Loyettes". Mais cette situation n'est pas appelée à perdurer. En modifiant la limite de la zone village sur la parcelle n° 29, les autorités communales ont manifesté la claire intention de désenclaver ce secteur (v. Rapport d'aménagement, novembre 2007, p. 6, ch. 3). Par ailleurs la parcelle n° 31 présente un fort potentiel constructible, et sa situation en bordure de la RC 303b la rend parfaitement apte à accueillir des activités artisanales ou commerciales, ce qui n'est pas nécessairement le cas au centre du village, là où les recourants voudraient voir se concentrer ce type d'activités. Dans la perspective d'un développement harmonieux du village de Bettens, il n'y a donc aucune raison de renoncer, pour le secteur de "La Plantaz - Es Loyettes", à la mixité traditionnelle de l'affectation, ce d'autant plus que la planification ne se fait pas parcelle par parcelle, mais en fonction de la cohérence de l'ensemble d'un périmètre qui doit à son tour s'intégrer dans la planification locale, voire régionale, excluant ainsi une appréciation isolée des qualités d'un plan (ATF

1A.238/2005 du 13 octobre 2006 consid. 6.2 et références citées). e) Les recourants considèrent que si leur quartier devait conserver une affectation mixte, le nouveau règlement devrait à tout le moins reprendre à son article 6 la réserve que comprenait l'art. 5 RPE, suivant laquelle les activités artisanales n'étaient autorisées que dans la mesure où elles étaient compatibles avec l'habitation. Le nouveau RPGA, à son art. 6, ne comporte plus cette réserve. Il paraît cependant douteux qu'il y ait là une réelle aggravation, pour l'habitation, du risque d'immissions incommodantes. Malgré la différence de formulation, les deux dispositions sont semblables sur le fond. En présence d'une définition de la zone du village rigoureusement identique à celle du RPE (art. 6 du règlement de la Commune de La Chaux sur le plan d'extension et la police des constructions du 18 mai 1984), le Tribunal administratif a en effet jugé qu'une telle zone pouvait accueillir des établissements publics, des églises et, plus généralement, toutes les installations nécessaires à la vie sociale. Il a considéré que l'espace social que constituait un village supposait notamment l'existence d'un lieu de convivialité où les habitants peuvent se réunir et qu'on devait ainsi y admettre, par exemple, une salle communale (v. AC.2006.0147 du 29 mars 2007; AC.1998.0068 du 8 juillet 1999; v. aussi AC.1995.0304 du 15 août 1997). D'autre part, une clause qui subordonne l'admissibilité d'une activité à un examen concret des nuisances n'a pas de portée propre par rapport à la législation fédérale sur l'environnement (AC.2001.0224 du 6 août 2003 consid. 2d; AC.2000.0170 du 29 avril 2003 consid. 2; AC.1999.0172 du 16 novembre 2000 consid. 4a). Les activités qu'autorise le nouveau règlement en zone de village A ne sont ainsi pas fondamentalement différentes de celles qu'autorisait déjà le RPE. Dès lors, on retiendra que la Commune de Bettens n'a pas excédé sa liberté d'appréciation dans la définition des zones du nouveau PGA. Elle s'est au contraire conformée aux recommandations du SDT, qui préconise de ne pas spécialiser les zones dans les villages, mais d'autoriser partout une mixité d'activités.

E. 4

Les recourants estiment que le RPGA, qui prévoit à son art. 5 l'attribution à toutes les zones d'un degré de sensibilité au bruit III, est contraire à l'art. 43 de l'ordonnance fédérale du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41). Ils soutiennent qu'un degré de sensibilité II devrait être attribué à leur quartier. a) Les degrés de sensibilité au bruit indiquent le niveau d'immissions à partir duquel les nuisances sonores sont ressenties comme incommodantes par la population de la zone concernée. L'art. 43 OPB prévoit que le degré de sensibilité II doit être appliqué dans les zones où aucune entreprise gênante n'est autorisée, notamment dans les zones d'habitation ainsi que dans celles réservées à des constructions et installations publiques (art. 43 al. 1 let. b OPB), tandis qu'un degré de sensibilité III doit être appliqué 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 (art. 43 al. 1 let. c OPB). L'établissement du plan d'affectation, avec la définition de la destination des zones, constitue un préalable à l'attribution des degrés de sensibilité (ATF 1A.315/2005 du 13 mars 2008 consid. 8.2.2; ATF 120 Ib 287 consid. 3c/bb p. 295). Si la destination de la zone est clairement définie, et si la réglementation adoptée au préalable est celle d'une zone mixte au sens de l'art. 43 al. 1 let. c OPB (habitation et entreprises moyennement gênantes), l'autorité de planification doit en principe attribuer le degré de sensibilité III. Si au contraire, les activités admissibles dans la zone ne sont pas clairement définies, il peut être tenu compte, pour attribuer le degré de sensibilité, de l'utilisation effective de la zone ou du secteur en cause, indépendamment de sa dénomination (ATF 1A.315/2005 du 13 mars 2008 consid. 8.2.2; 1A.20/2007 du 23

octobre 2007 consid. 4.2; 1A.322/2000 du 1^{er} juin 2001 consid. 2b; 1A.112/2000 - 1P.192/2000 du 19 octobre 2000 consid. 3b). En l'occurrence, les activités admissibles dans la zone du village A sont clairement définies. Selon l'art. 6 RPGA, cette zone est destinée "à l'habitation, aux constructions agricoles, aux activités commerciales et artisanales, aux constructions d'utilité publique et aux équipements communaux." L'utilisation effective de la zone n'a dès lors pas d'importance. Ces activités correspondent à celles de l'art. 43 al. 1 let. c OPB. C'est donc bien un degré de sensibilité au bruit III qui devait être attribué, s'agissant de l'objet du recours, au quartier de La Plantaz - Es Loyettes. b) Les recourants se prévalent de l'opinion de Mme Anne-Christine Favre qui s'exprime en ces termes : " Le pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité cantonale lui permettrait toutefois de protéger une zone mixte, essentiellement composée de bâtiments d'habitation, par l'attribution d'un degré de sensibilité II. A notre sens, elle devrait même le faire, dans les centres de localités dans lesquels existent des quartiers calmes, afin de les préserver d'une élévation du niveau de bruit. " (Anne-Christine Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, thèse Lausanne 2002, p. 225) On observera toutefois que le quartier "Es Loyettes", qui se trouve à proximité immédiate d'une route principale de 2^{ème} classe, n'est a priori pas plus tranquille que d'autres secteurs de la localité et ne peut pas se comparer à un quartier calme au centre d'une ville. Comme le relève la municipalité, la dimension du village et la manière dont les activités y sont réparties ne permet pas de reconnaître à une partie de son territoire une vocation plus résidentielle qu'une autre et qui puisse justifier de lui attribuer un degré de sensibilité II. On l'a vu, l'attribution du degré de sensibilité au bruit est étroitement liée aux questions de planification et au type d'activités qui peuvent être déployées dans une zone donnée. Si l'attribution d'un degré de sensibilité II ne poserait pas de problème particulier pour le petit quartier voué à l'habitation et entièrement bâti où se trouvent les recourants, elle aurait en revanche des répercussions sur le type d'activités susceptibles d'être exercées sur les terrains à bâtir voisins, en particulier sur la parcelle n^o 31. Cette mesure privilégierait un nombre réduit d'habitants, mais contrecarrerait la volonté affirmée de conserver, dans l'ensemble du village, la mixité des affectations. Comme le relève le SDT, le fait que ce petit secteur soit actuellement occupé exclusivement par de l'habitation ne doit pas empêcher une évolution vers un mélange d'activités. Dans ces conditions, la Commune de Bettens a fait bon usage de son pouvoir d'appréciation en prévoyant un degré de sensibilité III pour l'ensemble du territoire commun. Ce degré correspond en effet aux activités autorisées dans la zone et à celles qui s'exercent aux alentours - on rappelle que le quartier est entouré, à l'ouest, au sud et à l'est, par la zone agricole (cf. pour un raisonnement similaire: ATF 1A.20/2007 du 23 octobre 2007 consid. 4.2 et 1A.315/2005 du 13 mars 2008 consid. 8.2.2 et 8.2.3).

E. 5

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté et les décisions attaquées confirmées. Les recourants, qui succombent, devront s'acquitter d'un émolument de justice et de dépens à la Commune de Bettens, qui a été assistée par un mandataire professionnel et obtient gain de cause.