

VD_OMNI AC.2008.0142 vom 25. Februar 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-02-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2008.0142

FR: VD_OMNI AC.2008.0142 du 25 février 2011

IT: VD_OMNI AC.2008.0142 del 25 febbraio 2011

Regeste

URSCHELER c/Département de l'économie, Conseil communal de Dompierre, BESSON, ROCHAT | Fixation du degré de sensibilité au bruit. Lorsque la règle communale qui définit l'affectation d'une zone est ambiguë et contradictoire en ce qui concerne ce niveau de tranquillité requis, il faut prendre en considération l'interprétation qui prévoit la meilleure protection contre le bruit en application du principe de prévention.

Erwägungen

E. 1

a) Les art. 60 et 61 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC ; RSV 700.11) réglementent la procédure d'approbation des plans d'affectation. Ces dispositions sont formulées comme suit : « Art. 60 Notification des décisions communales sur les oppositions 1 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 cantonal 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 cantonal 1 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. 2 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 cantonal. Les articles 31 ss LJPA sont au surplus applicables. (...) » b) Ces dispositions ont été adoptées par le Grand Conseil lors de la modification de la LATC des 11 février 2003 et 4 mars 2003, qui avait pour but de supprimer le recours intermédiaire au département cantonal au profit d'un recours direct au Tribunal administratif bénéficiant du libre pouvoir d'examen exigé par le droit fédéral (BGC, janvier-février 2003, p. 6565 à 6572 et p. 6567). L'ancienne loi sur la juridiction et la procédure administrative du 18 décembre 1989 (LJPA), qui réservait à l'art. 36 let. c le contrôle en opportunité lorsque le droit fédéral ou une loi spéciale le prévoyait, a été remplacée par la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD ; RSV 173.36). Toutefois l'art. 98 LPA-VD prévoit que le recourant peut invoquer la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) sans réserver la possibilité d'un contrôle en opportunité exigé par l'art. 33 al. 3 let. b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (RS 700 ; LAT) et l'art. 60 al. 1 LATC. Le tribunal a toutefois constaté que l'exposé des motifs du Conseil d'Etat relatif au projet de loi sur la procédure administrative, de mai 2008 (n° 81) prévoyait que le système actuellement en vigueur en vertu de la LJPA restait inchangé (cf. p. 47 et 88 ad art. 98 [alors l'art. 99 du projet]). En conséquence, le pouvoir d'examen du tribunal n'est pas restreint par l'art. 98

LPA-VD mais s'étend à l'examen de l'opportunité du plan d'affectation (voir arrêt AC.2008.0271 du 3 décembre 2009 consid. 2). Comme l'exigence du libre pouvoir d'examen de l'autorité de recours résulte du droit fédéral, elle s'impose au tribunal directement par la Constitution fédérale (art. 49 al. 1 Cst; ATF 135 I 106 consid. 2.1 p. 108; voir aussi ATF 128 I 46 consid. 5a, 128 I 295 consid. 3b et les arrêts cités). c) Le droit de procédure cantonal doit prévoir au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation basés sur la LAT et les dispositions cantonales et fédérales d'exécution et accorder à une autorité de recours au moins un libre pouvoir d'examen (art. 33 al. 3 let. b LAT). Ce principe n'est pas restreint par l'art. 2 al. 3 LAT selon lequel "les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leur tâches". L'autorité de recours doit examiner si cette liberté d'appréciation a été exercée de façon correcte et objective, mais en ayant conscience qu'elle est autorité cantonale de recours et non pas autorité communale de planification (ATF 109 Ib 123 c. 5 b et c = JdT 1985 I 542; voir aussi JdT 1990 I 461). Cette exigence fédérale relative à la liberté d'appréciation des autorités subordonnées ne réduit pas le libre pouvoir d'examen de l'autorité de recours à un simple examen de la légalité. Même là où il n'existe aucune exigence spécifique du droit positif, le plan d'affectation attaqué doit être examiné complètement, mais de façon différenciée, justement en raison du rôle de l'autorité de recours quant au fond et institutionnellement. En ce qui concerne le fond, l'examen du Tribunal s'exerce avec retenue dans la mesure où il s'agit de circonstances locales et où la connaissance des lieux et la participation de la population ont leur importance (art. 4 LAT). Mais l'examen doit aller aussi loin que le requièrent les intérêts supérieurs à sauvegarder par le canton, notamment celui de la délimitation des zones à bâtir (art. 3 al. 3 et 15 LAT). Sous l'angle institutionnel, l'autorité de recours doit se limiter à sa fonction de contrôle, c'est-à-dire qu'elle ne peut créer quelque chose de nouveau, mais doit juger la planification communale d'après le développement souhaité (ATF 114 Ia 245 consid. 2b p. 247 = JdT 1990 I 462). Si la mesure d'aménagement est appropriée et résulte d'une pesée correcte et consciencieuse de l'ensemble des intérêts à prendre en considération, elle doit être confirmée par l'autorité de recours, qui ne saurait lui substituer une autre solution également convenable (ATF 134 II 117 consid. 6.1 non publié). Ainsi, le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue et il ne permet pas à l'autorité de recours de substituer son appréciation à celle de l'autorité de planification, notamment sur les points concernant les intérêts locaux; en revanche, selon la jurisprudence fédérale, la prise en considération 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; voir aussi ATF du 22 août 2003 en la cause 1P.320/2003 consid. 2).

E. 2

a) Selon l'art. 1^{er} LAT la Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol (al. 1^{er}). L'art. 3 LAT précise que les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent tenir compte notamment de la nécessité de limiter l'étendue des territoires réservés à l'habitat (art 3 al. 3 LAT). Cet objectif est concrétisé par la définition de la zone à bâtir à l'art. 15 LAT: « Art. 15 Zones à bâtir Les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui: a. sont déjà largement bâtis, ou b. seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps. » b) Le critère des quinze ans à venir a été relativisé par la jurisprudence. Il ne constitue qu'un élément à prendre en considération dans la pesée des intérêts, car la demande privée ne suffit pas à justifier l'extension de zones à bâtir (ATF non

publié du 13 août 2001 rendu en la cause 1P.218/2001; ATF 116 Ia 339 consid. 3b/aa; 114 Ia 365 consid. 4; Tribunal administratif, arrêt AC.2001.0031 déjà cité; RDAF 1999 I 396). La question de savoir si une commune dispose de réserves suffisantes s'apprécie en tenant compte des objectifs des plans directeurs et en fonction de la situation locale et régionale ainsi que des autres besoins à prendre en considération, notamment dans le domaine de la protection des terrains agricoles et du paysage (ATF 118 Ia 158 consid 4d; 115 Ia 360 consid. 3f/bb). Le besoin en terrains à bâtir dans les quinze ans ne se laisse pas déterminer mathématiquement de manière précise. La jurisprudence fait usage de la méthode des tendances probables: celle-ci consiste à comparer la surface de terrain utilisée pour la construction dans les dix à quinze dernières années avec les réserves disponibles, puis à extrapoler cette évolution dans les quinze ans à venir, compte tenu d'une progression constante, pondérable en fonction de facteurs de correction accélérant ou retardant l'évolution (Flückiger, Commentaire LAT, art. 15 N. 72 et références citées en particulier ATF 116 Ia 221 c. 3b = JdT 1992 I 425). Par ailleurs, les plans d'affectation doivent en effet être élaborés sur la base des plans directeurs (art. 43 al. 1 LATC et 26 al. 2 LAT). L'art. 48 al. 2 LATC confirme encore que les zones à bâtir doivent être délimitées dans le cadre fixé par les plans directeurs. Ainsi, la question de savoir si une commune dispose de réserves suffisantes s'apprécie en tenant compte des objectifs des plans directeurs et en fonction de la situation locale et régionale ainsi que des autres besoins à prendre en considération, notamment dans le domaine de la protection des terrains agricoles et du paysage (ATF 118 Ia 158 consid. 4d; 116 Ia 339 consid. 3a p. 341, 115 Ia 360 consid. 3f/b). A cet égard, la mesure A11 du plan directeur cantonal prévoit que l'estimation du besoin en zones à bâtir dans les quinze ans à venir doit être évaluée selon le taux de croissance cantonal des quinze années précédentes son entrée en vigueur sauf si la commune est impliquée dans un projet intercommunal d'aménagement du territoire ou si elle bénéficie d'une offre de qualité réelle ou programmée en transports publics ou en mobilité douce ou si l'aménagement ou la construction d'équipements collectifs d'intérêt général conformes aux planifications régionales est prévue; ce qui n'est pas le cas pour la Commune de Dompierre dont l'équipement en transports publics ne correspond pas à une offre de qualité (volet opérationnel du plan directeur p. 8-9). c) Les recourants contestent essentiellement le dimensionnement de la nouvelle zone à bâtir et sa conformité avec la mesure A11 du plan directeur cantonal. Il ressort de la statistique figurant dans le rapport de planification (art. 47 OAT) que la commune comptait 275 habitants en 1950, 245 en 1960, 209 en 1970, 197 en 1980, 232 en 1990 et 251 en 2000. Depuis l'an 2000, la population a évolué de la manière suivante: 255 en 2001, 259 en 2002, 250 en 2003, 246 en 2004 et en 2005. Actuellement, selon les chiffres mentionnés dans l'annuaire de l'union des communes vaudoises, la population de Dompierre s'élève à 253 habitants. On constate ainsi que depuis 1990 jusqu'en 2009, la population a passé de 232 à 253 habitants soit une augmentation de 21 habitants correspondant à un taux de croissance de 9 % pendant une période de 19 ans. En outre, le taux de croissance des quinze dernières années avant l'adoption du plan directeur cantonal a été estimé à 15 % (574'661 habitants en 1990 et 650'791 en 2005, soit 14.6% arrondi à 15%; voir arrêt AC.2007.0237, consid. 3b du 9 janvier 2008). Ainsi, le taux de croissance évalué conformément au principe du plan directeur cantonal pour apprécier les besoins dans les quinze prochaines années peut être estimé à 15 % d'une population de 253 habitants à savoir 37,89 habitants, chiffre que l'on peut arrondir à 38 habitants. En l'espèce, il existe encore quelques petites surfaces disponibles dans la zone de village déjà légalisée en 1980 pour la construction de nouveaux logements, notamment la parcelle 47 au lieu dit

"Clos de la Fontaine" et la parcelle 13 au lieu dit "Champ de la Cure". Ces possibilités, qui n'ont pas été répertoriées par la municipalité, ont été estimées à deux habitations individuelles par le Service du développement territorial. En outre, les possibilités de construire données dans les volumes existants des constructions rurales ne sont pas prises en considération par la commune et par le Service du développement territorial. Cette option peut se justifier dans un village à vocation agricole où les activités agricoles sont précisément autorisées en zone de village (voir l'art.

E. 2.2

p. 204; 129 I 129 consid.

E. 2.2.3

p. 135; 127 V 431 consid. 3d/aa p. 437). b) L'exercice du droit d'être entendu dans le cadre de la procédure d'adoption d'un plan d'affectation est réglementé en premier lieu par la procédure d'adoption des plans définie aux art. 57 à 59 LATC. L'art. 58 LATC, qui règle la procédure devant le conseil de la commune (conseil communal ou général), n'exige pas que les oppositions soient communiquées aux membres du conseil. Cette disposition précise que le préavis doit contenir un résumé des oppositions et des observations ainsi que des propositions de réponse aux oppositions non retirées. Il peut donc être reproché à la municipalité de n'avoir pas communiqué aux membres du Conseil général une copie de l'opposition des recourants. Il est vrai que le préavis municipal résume de manière très succincte la nouvelle opposition des recourants en signalant seulement qu'ils (les recourants) estiment que la zone d'habitation villageoise « est toujours trop vaste malgré l'importante diminution ». Mais le projet de réponse à l'opposition reprend chacun des griefs des recourants et la Commission du Conseil général chargée de rapporter sur le préavis avait la possibilité de consulter l'ensemble des documents. Le tribunal estime que le Conseil général a pu se prononcer en connaissance de cause. c) Les recourants critiquent aussi le fait que la procédure de modification du plan général d'affectation a donné lieu à une séance du Conseil général le 2 juillet 2007, qui avait refusé l'importance de l'extension de la zone d'habitation. Il est vrai que le dossier transmis par la commune ne comporte pas le premier préavis municipal présenté pour la séance du 2 juillet 2007, ni le rapport de la commission relatif à ce préavis et ne comprend pas non plus le procès-verbal de cette séance. Seule une copie d'un avis du Service des communes et des relations extérieures du 8 août 2007 figure au dossier. Dans cet avis, le service cantonal propose à la municipalité de présenter à nouveau un préavis au conseil général en vue de l'adoption du plan d'affectation et de son règlement afin qu'il puisse soit être refusé, ou accepté voir amendé conformément à la procédure définie par les art. 60 à 74 du règlement communal du Conseil général de Dompierre du 1er janvier 2006. Le vote intervenu le 18 février 2008 sur le nouveau préavis concernant la modification du plan général d'affectation a en quelque sorte remplacé le vote du 2 juillet 2007 et la décision intervenue le 2 novembre 2009 a modifié la décision d'adoption du 18 février 2009 concernant en particulier l'étendue de la zone d'habitation villageoise. Par ailleurs, les recourants ont eu connaissance de l'ensemble du dossier communal en tous les cas dans le cadre de la procédure de recours devant la Cour de droit administratif et public, puis lors de la seconde enquête complémentaire, par les documents qui leur ont été personnellement adressés. Les recourants ont ainsi été en mesure de faire valoir devant le tribunal l'ensemble des arguments et moyens qu'ils entendaient soulever en rapport avec le projet de modification du plan des zones et avec la procédure suivie, de sorte que leur droit d'être entendu a été respecté devant l'instance de recours.

E. 5

Les recourants contestent également la hauteur admissible des constructions prévue par l'art. 14i RPGA dans la zone d'habitation villageoise, qu'ils estiment excessive. La disposition communale en cause est formulée comme suit : « Le nombre des étages habitables est limité à deux (rez + comble habitables ou rez + étage sans combles habitables); la hauteur à la corniche ne dépassera pas 6.50. » En l'espèce, il est vrai que la hauteur de 6.50 m. est excessive dans la première hypothèse visée par l'art. 14i RPGA d'une maison comptant un rez-de-chaussée et des combles habitables. La hauteur apparente d'un niveau en façade ne devrait pas dépasser trois mètres. En revanche, pour le deuxième cas visé par l'art. 14i RPGA, à savoir un rez-de-chaussée et un étage sans combles habitables, la hauteur de 6.50 m paraît adéquate, même si elle dépasse légèrement la référence de 6 m. Mais cette marge peut s'expliquer par la règle de calcul de la hauteur à la corniche, qui est mesurée non pas au droit de la façade, mais à partir de la cote moyenne du sol naturel, calculée au milieu du bâtiment (art. 44 RPGA). Les constructions de deux niveaux (rez-de-chaussée et étage) sont au surplus habituelles dans des zones d'habitations familiales et la hauteur prévue pour ce type de maison est admissible.

E. 5.3

p. 148; 130 II 425 consid. 2.1 p. 428/429 et la jurisprudence citée). Une violation du droit d'être entendu peut toutefois être réparée lorsque l'intéressé jouit de la possibilité de s'exprimer librement devant une autorité de recours disposant du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure, et qui peut ainsi contrôler librement l'état de fait et les considérations juridiques de la décision attaquée (ATF 133 I 201 consid.

E. 6

Les recourants se plaignent aussi de la manière dont la procédure s'est déroulée devant le Conseil général lors de la séance du 2 novembre 2009. En particulier, ils reprochent à la municipalité de n'avoir pas joint au préavis leur opposition en indiquant seulement qu'elle pouvait être consultée au bureau communal pendant les heures d'ouverture. Ils estiment ainsi que le Conseil général n'aurait pas pu statuer en connaissance de cause et invoquent une violation de leur droit d'être entendu. a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend notamment pour le justiciable le droit de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'obtenir de l'administration des preuves pertinentes et valablement offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 133 I 270 consid. 3.1 p. 277 et la jurisprudence citée). Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprend pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 134 I 140 consid.

E. 7

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être partiellement admis, en ce sens que la réglementation de la zone de verdure doit être complétée pour tenir compte du statut agricole de la partie de la parcelle 27 prévue d'être classée en zone de verdure et aussi pour appliquer le degré de sensibilité II à la zone d'habitation villageoise. Compte tenu de ces circonstances, le tribunal estime qu'il y a lieu de laisser les frais de justice à la charge de l'Etat et de compenser les dépens.

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