

VD_OMNI AC.2008.0322 vom 28. Dezember 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-12-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2008.0322

FR: VD_OMNI AC.2008.0322 du 28 décembre 2009

IT: VD_OMNI AC.2008.0322 del 28 dicembre 2009

Regeste

GARELLI, BERTHOLET, FONDATION CLAUDI RUSSEL-EYNARD c/ Département de l'économie, CONSEIL COMMUNAL DE ROLLE, Municipalité de Rolle, Service du développement territorial | Participation à la procédure comme condition de la qualité pour recourir. Procédure de plan d'affectation. Il est douteux que celui qui a retiré l'opposition qu'il avait déposée durant l'enquête publique puisse être considéré sans autre comme n'ayant pas participé à la procédure devant l'instance précédente au sens de l'art. 75 LPA, en tout cas lorsque l'opposition a été "retirée" sur le vu d'assurances fournies par la municipalité quant à la proposition de réponse que celle-ci adressera au conseil communal. En l'espèce, l'opposition retirée portait sur un point qui n'est plus litigieux mais l'autorité communale a introduit un amendement qui restreint l'usage de la parcelle. L'absence de l'enquête publique complémentaire exigée par l'art. 58 LATC aurait justifié l'annulation de la décision d'approbation préalable du département cantonal, qui est prématurée. Le tribunal statue au fond par économie de procédure.

Erwägungen

E. 1

Après la fin de l'enquête publique, les opposants, s'ils le demandent, sont entendus par la municipalité ou une délégation de celle-ci lors d'une séance de conciliation. La municipalité transmet au département pour information les procès-verbaux de la séance de conciliation et les déterminations des opposants au sujet de ceux-ci. La municipalité transmet au département pour information les oppositions, les retraits d'opposition, et le cas échéant, les décisions sur la conciliation.

E. 2

La municipalité établit à l'intention du conseil de la commune un préavis contenant un résumé des oppositions et des observations ainsi que des propositions de réponse aux oppositions non retirées. Les conclusions du préavis indiquent s'il y a lieu les modifications proposées au projet soumis à l'enquête.

E. 3

Le conseil de la commune statue sur les réponses motivées aux oppositions non retirées en même temps qu'il se prononce sur l'adoption du plan et du règlement dans un délai de huit mois dès la clôture de l'enquête publique.

E. 4

Lorsque le conseil de la commune adopte le projet sans modification susceptible de porter atteinte à des intérêts dignes de protection, le dossier est adressé sans délai par la municipalité au Service de l'aménagement du territoire en vue de son approbation par le

département.

E. 5

Si le conseil apporte des modifications plus importantes, celles-ci sont soumises à une enquête complémentaire de trente jours, après l'examen préalable du Service de l'aménagement du territoire. Les oppositions ne sont alors recevables que dans la mesure où elles visent les modifications mises à l'enquête publique. Le conseil de la commune adopte le projet dans un délai de huit mois dès la clôture de l'enquête publique complémentaire. Les alinéas 1 à 4 sont applicables pour le surplus.

E. 6

L'envoi au Service de l'aménagement du territoire, à l'intention du département, du plan et du règlement définitivement adoptés par le conseil de la commune est accompagné de toutes les pièces utiles, notamment du préavis municipal, de l'extrait du procès-verbal des séances du conseil de la commune comportant les décisions prises, en particulier les décisions sur les oppositions. Art. 59 Adoption partielle par le conseil général ou communal Le conseil de la commune peut, si les circonstances le justifient, n'adopter qu'une partie du plan et du règlement que la municipalité adresse au Service de l'aménagement du territoire pour approbation partielle par le département. Les parties du projet non adoptées ou modifiées font alors l'objet d'une nouvelle enquête publique après examen préalable. En l'espèce, la Fondation a formé opposition dans le cadre de l'enquête publique contre le nouveau plan partiel d'affectation. Cette opposition concernait la constitution du chemin public en rive de lac et la végétalisation imposés tant par la planification cantonale que par la nouvelle planification communale. Cette opposition a été ensuite retirée après la convention passé le 3 septembre 2007 avec la Commune de Rolle, qui prévoit pour le futur la constitution d'une servitude et la cession d'une emprise de route ainsi que la prise en charge de divers frais par la commune. d) Il est douteux que celui qui a retiré l'opposition qu'il avait déposée durant l'enquête publique puisse toujours être considéré sans autre comme n'ayant pas participé à la procédure devant l'instance précédente au sens de l'art. 75 LPA. Il arrive en pratique que l'opposition soit "retirée" sur le vu d'assurances fournies par la municipalité quant à la proposition de réponse que celle-ci adressera au conseil communal. Dans un tel cas, l'opposition n'est pas à proprement parler "retirée" (peut-être s'agit-il là de l'hypothèse que le texte légal qualifie de "décision sur la conciliation" à l'art. 58 al. 1 LATC, mais cette expression est également impropre en soi car la municipalité n'a pas de pouvoir de décision sur les oppositions). Dans cette situation peu claire, on ne voit pas ce qui pourrait empêcher l'auteur de l'opposition de contester la décision du conseil communal si celle-ci s'écarte des assurances fournies par la municipalité pour obtenir le "retrait" de l'opposition. La situation est plus confuse encore quand le retrait de l'opposition fait suite à une convention qui, comme en l'espèce, est censée régler des questions qui sortent du cadre juridique délimité par le plan litigieux et son règlement. On note d'ailleurs que le recours de la Fondation déclare (cela sort de l'objet du litige) résilier la convention qu'elle a passée le 3 septembre 2007 avec la Commune de Rolle, à tout le moins pour erreur essentielle. e) On peut toutefois laisser ouverte les questions ci-dessus car on se trouve ici dans une hypothèse différente: dans son recours, la Fondation s'en prend à la restriction figurant à l'alinéa 4 de l'art. 4.6 du PPA de l'Ouest Rollois, qui limite l'utilisation des constructions permises sur la parcelle n° 327 au stockage et à l'entreposage de matériel. Cette restriction d'usage ne figurait pas dans le texte du règlement soumis à l'enquête publique mais a été ajoutée par amendement du Conseil communal de Rolle du 11 mars

2008. Elle porte atteinte aux droits de la recourante. L'instruction a même fait apparaître que le bâtiment litigieux est déjà utilisé comme abri avec cuisine. En limitant l'usage du bâtiment existant à l'usage exclusif de stockage et entrepôt de matériel, le règlement rend ce bâtiment contraire aux règles de la zone et par conséquent soumis aux restrictions de l'art. 80 LATC, comme l'a relevé le conseil de la commune en audience. Dans ces conditions, on ne voit pas comment on pourrait contester que cette restriction porte atteinte à un intérêt digne de protection de la recourante au sens de l'art. 58 al. 4 et 5 LATC. Par conséquent, la municipalité aurait dû, en application de cette disposition et comme le prévoyait son préavis municipal no 37, procéder à une mise à l'enquête complémentaire après nouvel examen préalable par l'autorité cantonale. Cela aurait permis cas échéant à la fondation recourante de déposer une opposition sur ce point-là. En soi, l'absence de l'enquête publique complémentaire exigée par l'art. 58 LATC aurait justifié l'annulation de la décision d'approbation préalable du département cantonal, qui est prématurée et rendue en violation de l'art. 58 LATC. Toutefois, la portée concrète de l'amendement litigieux était difficile à déceler sur la base du dossier communal et n'est apparue que durant l'instruction du recours. Il n'est donc plus temps, pour des motifs d'économie de la procédure, de renvoyer le dossier à l'autorité communale.

2. Les autorités communales et le DEC reprochent au recours déposé par la Fondation d'être insuffisamment motivé et, partant irrecevable. L'art. 31 al. 2 LJPA prévoit que l'acte de recours doit être signé et indiquer les conclusions et motifs du recours. En d'autres termes, il doit préciser en quoi la décision attaquée devrait être annulée ou modifiée et exposer pour quels motifs cette décision serait contraire au droit ou reposerait sur une constatation inexacte ou incomplète des faits. Il est vrai que le recours est particulièrement sommaire dans sa motivation mais on peut y lire que la Fondation propriétaire a réalisé des aménagements (douches et sanitaires, local et installation d'entreposage de matériel, etc...) et qu'elle conteste que l'usage de sa parcelle puisse être restreint par les amendements apportés par la conseil communal, dont elle demande la suppression. Supposée insuffisante, cette motivation n'aurait pu justifier l'irrecevabilité du recours que si la recourante avait été en vain invitée à la régulariser (art. 35 LJPA, aujourd'hui art. 27 al. 4 et 5 LPA-VD selon lequel le recours serait alors "réputé retiré"). Tel n'est pas le cas.

3. Les recourants Bertholet et Garelli se plaignent de l'attribution d'un degré de sensibilité au bruit (DS) III à l'aire destinée aux activités de loisirs en rapport avec le lac de la parcelle n° 327 et d'un DS II au reste de celle-ci (aire de verdure) alors qu'actuellement l'entier de la parcelle est colloqué en DS II. Les recourants font valoir que cette petite aire en DS III fait figure d'intruse alors qu'elle se trouve entourée d'une grande aire de verdure et que, à l'exception d'une parcelle, le plan de quartier Fleur d'eau prévoit un DS II. Les recourants considèrent que l'attribution d'un DS III – tandis qu'un DS II est attribué au camping de Rolle - laisse présager un accroissement important des nuisances sonores au-delà de la limite du tolérable pour les voisins. Ils rappellent enfin qu'il existe un long contentieux à raison de telles nuisances occasionnées par la présence des activités de loisirs pratiquées sur la parcelle n° 327 durant l'été. Les autorités communales et le DEC contestent la qualité des recourants à faire valoir ce moyen, dès lors que ces derniers perdraient de vue que, pour eux, la situation ne changerait en rien puisqu'ils restent dans une zone de DS II. La contestation porte ainsi sur l'attribution du DS III au périmètre de l'aire destinée aux activités de loisirs en rapport avec le lac de la parcelle n° 327. La décision est fondée, notamment, sur les dispositions de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41) relatives aux degrés de sensibilité (art. 43 et 44 OPB). L'art. 43 OPB définit les degrés de sensibilité (I, II, III ou IV) en fonction des zones où ils sont

applicables. Ces degrés doivent en règle générale être attribués aux zones d'affectation dans les règlements ou les plans d'affectation (art. 44 al. 1 et 2 OPB). Le degré de sensibilité a pour fonction d'indiquer le niveau de protection de la zone contre les immissions sonores générées non seulement à l'intérieur de la zone, mais également par des installations situées à l'extérieur de celle-ci (Anne-Christine Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, thèse Lausanne 2002, p. 219). Selon la doctrine, le propriétaire du bien-fonds auquel un degré de sensibilité est attribué a bien entendu la qualité pour contester celui-ci; dans ce cadre, il lui est possible de mettre en cause tant le degré fixé pour sa parcelle que celui attribué à un bien-fonds voisin, notamment lorsque le niveau de bruit autorisé sur le bien-fonds voisin pourrait exercer une incidence sur le degré de sensibilité à fixer dans la zone où est située sa propriété ou son installation. Il en résulte aussi que les tiers voisins, dont le bien-fonds n'a pas fait l'objet d'une décision concernant l'attribution d'un degré de sensibilité, sont fondés à agir, pour autant qu'ils soient plus touchés que quiconque par les immissions de bruit en cause; cette qualité leur est notamment donnée, lorsque, comme on vient de le voir, leur bien-fonds pourrait se voir attribuer le même degré de sensibilité que celui fixé sur des propriétés voisines et dont ils contestent le bien-fondé (Anne-Christine Favre, op. cit., pp. 241-242). L'hypothèse visée par la doctrine citée ci-dessus se présente lorsque la planification ancienne n'a pas encore été adaptée aux exigences du droit fédéral de la protection de l'environnement et que la fixation du degré de sensibilité au bruit fait encore défaut dans tout ou partie du territoire. Cette situation n'est pas réalisée en l'espèce: il n'y a pas de risque pour les recourants de voir leurs parcelles colloquées en DS III puisque le plan de quartier Fleur d'eau attribue à celles-ci un DS II, plus favorable. Les recourants sont ainsi protégés contre les immissions sonores générées tant à l'intérieur de leur zone et que par des installations situées à l'extérieur de celle-ci en fonction du DS II qui est attribué à leurs parcelles. Partant, les recourants ne sauraient être admis à critiquer l'attribution d'un DS III au périmètre litigieux, leur qualité pour agir à ce titre leur étant déniée. Ils n'ont en effet aucun intérêt digne de protection à faire modifier le degré de sensibilité au bruit de la parcelle de la fondation. Pour les mêmes motifs, il n'y a pas lieu de donner suite à la requête des recourants tendant la mise en œuvre d'une expertise acoustique. On rappellera d'ailleurs que l'OPB ne fixe pas de valeurs limite pour les bruits non techniques de tous les jours, tels qu'en peut produire une place de sport (ATF 1C_169/2008 du 5 décembre 2008, consid. 3.3). On voit donc mal ce que des mesures de bruit pourrait amener à la solution du litige. 4. C'est du reste probablement en vain que les recourants invoquent le droit fédéral de la protection de l'environnement pour s'en prendre au bruit dont ils se plaignent. Il est vrai que depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE), le 1er janvier 1985, et de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB), le 1er avril 1987, la protection des personnes contre les atteintes nuisibles ou incommodes - notamment contre le bruit - est réglée par le droit fédéral, qui l'emporte sur les règles de droit cantonal ou communal limitant quantitativement les nuisances, telles que les dispositions des plans et règlement d'affectation. Il est exact aussi que le droit fédéral ne s'applique pas uniquement aux bruits d'origine technique mais aussi aux bruits de comportement des hommes ou des animaux, liés directement à l'exploitation d'une installation. Il faut en revanche réserver les bruits de comportement isolés des personnes ne respectant pas les règles d'utilisation d'une installation et dont l'exploitant ne peut être rendu responsable, malgré la surveillance qu'il doit assurer. De tels excès doivent être maîtrisés par l'application des règles cantonales et communales de police, cela en considération

également du niveau d'intensité de nuisances toléré dans la zone (v. p. ex. l'arrêt AC.2007.0123 du

E. 6.6

p. 96/97, consid. 7.2.1 p. 100; 127 II 238 consid. 3b/cc p. 244; arrêts AC.2005.0136 et AC.2005.0212, précités). Cela concerne les éléments qui font l'objet du rapport OAT, soit notamment la conformité du PPA aux plans directeurs, aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT, 2 et 3 OAT), y compris la protection de l'environnement au sens large (art. 47 al. 1 in fine OAT), soit la sauvegarde de la nature, du paysage, des forêts et des monuments historiques (arrêt AC.2005.0212, précité). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours, qui n'agit pas en tant qu'autorité de planification, n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également convenable (Aemisegger/Haag, *ibid.*). Elle suppose également que le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points qui concernent 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; ATF 1C_82/2008 du 28 mai 2008 consid. 6.1; 1C_348/2007 du 21 décembre 2007 consid. 4.2; 1P.320/2003 du 22 août 2003 consid. 2). b) En l'espèce, le PPA litigieux prévoit que, dans l'aire destinée aux activités de loisirs en relation avec le lac sur la parcelle n° 327, seules 2 constructions de 1 niveau sont admises, y compris la construction existante, qui peut être maintenue et entretenue, à l'usage exclusif de stockage et d'entrepôt de matériel. La Fondation critique l'amendement du conseil communal qui a consisté à restreindre l'usage de la construction existante et de celle à venir. Expliquant avoir dans un premier temps voulu construire un dortoir pour abriter les enfants participant aux camps de voile, elle y a ensuite renoncé. Elle souhaite en revanche poursuivre l'utilisation du bâtiment existant comme elle le fait à l'heure actuelle, tout en se ménageant la possibilité d'agrandir son espace de stockage et d'entrepôt de matériel. Elle souhaite également pouvoir continuer à mettre à disposition des participants aux cours de voile une petite cuisine, voire un réfectoire pour leur permettre de prendre un repas ou une boisson chaude, à l'abri du froid. L'activité déployée sur la parcelle n° 327 existe depuis les années 1970, avec l'accord de la commune et répond à un besoin qu'on pourrait presque qualifier de collectif. La construction d'une installation sanitaire (douche et WC) ainsi que d'un cabanon a été reconnue conforme après mise à l'enquête. Depuis lors, des camps sont organisés, avec hébergement sous tente pendant l'été. Le fait que la Fondation loue l'emplacement à des tiers est sans incidence sur l'affectation de la parcelle. Elle l'utilise du reste également pour offrir à ses élèves des activités lacustres. L'utilisation du port, des constructions et d'une partie du terrain pour des activités de loisirs en rapport avec le lac n'est pas incompatible avec le Plan d'extension cantonal (PEC) 58A dont le PPA de l'Ouest Rollois vise l'abrogation pour les zones concernées. S'il instaure une zone de non-bâtir sur la parcelle n° 327, dit PEC 58A réserve en effet des cabines de bains, des garages à bateaux (affectés à ce seul usage) et des petites constructions nécessaires à l'exercice professionnel de la pêche. On peut ainsi considérer, vu leur usage, que les petites constructions de la parcelle n° 327 en bordure de lac peuvent être assimilées aux catégories réservées par le PEC 58A. S'agissant de la conformité aux impératifs de protection de la nature en rive de lac posés par le Plan directeur communal (PDComm) et par le Plan directeur cantonal des rives vaudoises du Léman, l'examen préalable du 29 août 2005 du SAT relevait que le périmètre prévu pour des constructions annexes posait problème et qu'il convenait de le réduire à ce

qui était nécessaire pour l'implantation des 40 m² autorisés par le règlement et devait être rapproché du chemin d'accès. Par ailleurs le SAT mentionnait la nécessité de définir l'affectation des différentes zones du plan, ce qui est désormais chose faite. Toujours dans le cadre de cet examen préalable, le Centre de conservation de la faune et de la nature constatait que la forme et la taille de l'aire d'implantation des constructions devaient être revues et la Section des monuments et sites s'est opposée à toute construction dans la partie aval de la propriété de Pré-de-Vers par souci d'équité par rapport à celle de Bellerive, dès lors qu'elle n'avait jamais été constructible. L'aire de construction, initialement située à l'Est de la parcelle, a été par la suite déplacée pour englober la construction existante. Elle est contiguë au chemin d'accès. Sa taille a été modifiée. On doit considérer qu'à l'heure actuelle, son emplacement répond à l'usage prévu par le PPA litigieux. La remarque faite par la Section des monuments et sites n'est pas entièrement exacte, car si la zone était précédemment inconstructible – et le reste avec le nouveau PPA de l'Ouest Rollois sous réserve d'une petite aire constructible – un cabanon et des sanitaires y avaient été installés il y a fort longtemps en rapport avec l'utilisation d'un petit port préexistant. Partant, le maintien d'une possibilité de construire en relation avec les activités lacustres ne s'oppose pas aux impératifs de préservation de la nature et des rives du lac posés par les planifications cantonale et communale, ce d'autant moins que la taille de l'aire constructible et sa situation sont modestes au regard de l'ampleur de la zone de verdure qui l'entoure. Enfin, la fiche n° 11, mesure GP15 du Plan directeur cantonal des rives vaudoises du Léman qu'un changement d'affectation de la zone est possible en zone de protection offrant éventuellement quelques droits à bâtir. C'est le préavis municipal n° 37 qui a limité l'usage des constructions au stockage et à l'entreposage de matériel. On doit y voir une tentative de satisfaire aux oppositions des propriétaires des parcelles alentours qui souffrent du bruit des camps organisés pour les jeunes durant les mois d'été. Précédemment, le projet de PPA ne prévoyait pas de limitation dans l'usage des constructions existantes et futures. Cette limitation a été entérinée par amendement du conseil communal dans sa séance du 11 mars 2008. Il s'agit d'une modification très importante des conditions et possibilités de l'utilisation de la parcelle n° 327. Or cette limitation ne trouve pas de justification convaincante. On peut même se demander si l'autorité communale avait conscience que cette restriction rendait illicite l'usage actuel du cabanon existant, avec cette conséquence de rendre applicable le régime de l'art. 80 LATC sur les constructions non conformes aux règles de la zone. Quoi qu'il en soit, la Fondation est au bénéfice depuis presque 40 ans d'une petite structure d'accueil de jour, soit un petit cabanon à usage de stockage mais aussi de petit abri avec cuisine et annexe sanitaire, constructions rudimentaires qui avaient été à l'époque de leur édification reconnues conformes après mise à l'enquête. Ces petites constructions servent à des loisirs lacustres puisqu'elles abritent des sanitaires (douche et WC), un emplacement de stockage ainsi qu'une kitchenette pour faire à manger et réchauffer les apprentis navigateurs. Comme on l'a vu ci-dessus, cette utilisation n'est pas incompatible avec la planification existante. Dans ces conditions, la Fondation doit pouvoir continuer à utiliser les bâtiments comme elle l'a fait jusque-là. En revanche, il paraît important de préciser que les constructions ne pourront pas être utilisées à des fins d'hébergement car une telle utilisation n'est pas conforme aux impératifs de protection de la nature de la planification territoriale existante. L'art. 4.6 chiffre 4 du Règlement du PPA sera donc modifié en ce sens que "à l'usage exclusif de stockage et entrepôt de matériel" sera biffé et remplacé par "Un usage d'hébergement est exclu". Enfin, la question de savoir si les projets de construction qui seront mis à l'enquête respecteront les qualités

patrimoniales, écologiques et paysagères caractéristiques des parcelles de Rolle abritant des Grands Domaines sera examinée au moment de la délivrance des autorisations de construire. En définitive et sous réserve de la modification précitée, c'est à juste titre que le projet de PPA a été adopté. 7. Vu ce qui précède, les recours déposés par les époux Bertholet et Garelli sont rejetés. Le recours déposé par la Fondation est en revanche partiellement admis, dans le sens où l'art. 4.6 chiffre 4 du Règlement du PPA est modifié. Un émolument de justice de 3'000 fr. sera mis à la charge, pour moitié, des époux Bertholet et Garelli et, pour moitié, des autorités communales rolloises. La Fondation, qui obtient partiellement gain de cause, a droit à des dépens, qu'il convient d'arrêter à 2'000 fr. à charge pour moitié des autorités communales et pour moitié de l'Etat de Vaud.

E. 10

juin 2008 et la jurisprudence fédérale citée ; v. ég. s'agissant de la portée des plans d'affectation communaux, AC.2008.0295 du 28 décembre 2009 ou l'ATF 1C_453/2007 du 10 mars 2008). Ainsi, si les nuisances secondaires d'un établissement public (celles qui proviennent du comportement "ordinaire" des clients, par exemple quand ils circulent dans le quartier) sont bien soumises au droit fédéral, il n'en va pas de même des comportements isolés contraires à la réglementation de police comme l'utilisation d'un véhicule à moteur en dépit de l'interdiction, les bagarres, le tapage nocturne, les actes d'incivilité, les menaces, les agressions ou les bagarres (ATF 1A.240/2005 du 9 mars 2007 consid. 4.5.1 et 4.5.3, dans la cause cantonale AC.2003.0022). En l'espèce, le bruit dont se plaignent les recourants ne fait pas partie de l'exploitation "ordinaire" des installations existantes. Il s'agit bien plutôt de débordements isolés provoqués, en particulier certaines nuits d'il y a quelques années, par les jeunes laissés sans surveillance sur la parcelle. Ces inconvénients relèvent de l'application du règlement communal de police, comme l'autorité communale l'a relevé à juste titre en audience. 5. Les recourants Bertholet et Garelli critiquent ensuite l'absence de définition des activités qui pourront s'exercer dans l'aire destinée aux activités de loisirs en rapport avec le lac de la parcelle n° 327, estimant que cette absence posera des difficultés de gestion de cette aire de loisirs, sans compter le problème des nuisances sonores déjà évoqué. Les autorités communales et le DEC font valoir de leur côté que le plan partiel d'affectation n'a pas pour but de déterminer toutes les possibilités concrètes d'activités mais qu'il s'agit uniquement d'affecter le sol. Le conseil de la commune a expliqué en audience que les problèmes de bruit évoqué par le recourant relève du règlement communal de police et non des règles de planification. a) L'art. 14 LAT prévoit que les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol et qu'ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. Selon la doctrine, les plans d'affectation sont les actes juridiques par lesquels la collectivité définit de manière impérative les facultés d'utilisation des biens-fonds dans un ou plusieurs périmètres déterminés; l'affectation des parcelles, le volume, les dimensions, le style, les distances à respecter, le but des constructions admises, ou d'autres prescriptions encore sont ainsi posées et localisées par zones. Autrement dit, les plans ont pour fonction, en ayant force obligatoire pour chacun, de déterminer le mode, le lieu et la mesure de l'utilisation admissible du sol (Moor, Commentaire LAT, art. 14 N. 1). b) En droit vaudois, c'est l'art. 47 al. 1 LATC qui fixe le contenu minimum des plans et des règlements. Dans sa teneur introduite par la nouvelle du 4 février 1998, cette disposition prévoit que, sous réserve des dispositions spéciales des lois et des règlements cantonaux, les plans et règlements d'affectation fixent les prescriptions relatives à l'affectation des zones et au degré de sensibilité au bruit, ainsi qu'à la mesure de l'utilisation du sol. La mesure de l'utilisation du sol s'exprime par le coefficient d'utilisation du sol, ou par le coefficient de

masse, ou par la référence aux volumes construits ou à la génération de trafic, ou par toute autre disposition permettant de la déterminer. Sont en revanche facultatives (cf. art. 47 al. 2 LATC) les autres prescriptions que peuvent contenir les plans (relatives aux conditions de construction par exemple ou aux paysages, aux sites, aux rives de lacs et de cours d'eau, aux localités et aux ensembles ou aux bâtiments méritant protection, de même qu'à l'aménagement et à la destination des espaces et des voies publiques existants ou à créer ainsi qu'aux accès aux constructions ou encore à la création d'emplacements de délasserment tels que terrains ou locaux de récréations, places et pistes de sports, places de jeux, campings et caravanings résidentiels et de lieux d'amarrage pour bateaux). L'arrêt AC.2001.0215 du 31 janvier 2003 expose que la modification du droit cantonal en date du 4 février 1998 s'inscrit dans une perspective de déréglementation (BGC janvier 1998 p. 7179) et que nombre de prescriptions précédemment mentionnées par l'art. 47 LATC ont été éliminées pour le motif qu'elles incitaient les autorités communales à prescrire des règles qui ne relèvent pas de la planification mais du parti architectural, comme les prescriptions relatives aux dimensions, forme, structure des bâtiments et des toitures, au traitement architectural, au choix des matériaux et aux couleurs, etc. (BGC janvier 1998 p. 7190). Selon l'Exposé des motifs du Conseil d'Etat, il s'agissait de tenir compte des exigences particulières du droit fédéral qui présupposent que le plan d'affectation définisse l'affectation et la mesure de l'utilisation du sol, conformément à l'art.

E. 14

LAT. Pour éviter toute ambiguïté, le législateur a introduit une distinction entre les prescriptions relatives à l'affectation, au degré de sensibilité au bruit et à la mesure de l'utilisation du sol, qui sont impératives, et les autres dispositions pour lesquelles est introduite une liberté de conception (BGC janvier 1998 p. 7189). c) On rappellera en outre, puisque l'objet du litige est un plan de quartier, que le contenu d'un tel plan est régi par l'art. 69 LATC qui a la teneur suivante: 1 En règle générale, le plan comprend les éléments suivants: a. le périmètre général, le cas échéant les sous-périmètres; b. le périmètre d'implantation des constructions, les dimensions minimales et maximales et la destination de celles-ci, ainsi que leurs prolongements extérieurs; c. l'indication des bâtiments existants, à conserver ou à démolir; d. le cas échéant, les surfaces brutes de plancher, les cotes d'altitude et le nombre de niveaux; e. les aires de circulation des piétons et des véhicules, les garages et places de stationnement ainsi que leur accès; f. les autres équipements, en particulier les collecteurs et les conduites d'énergie, existants ou à créer, y compris leurs raccordements. 2 Le plan peut imposer notamment des emplacements collectifs de jeux et de loisirs, des espaces de verdure et des plantations d'arbres, ainsi que des dispositions concernant les étapes et les conditions de réalisation. 3 La municipalité peut exiger une maquette ou un montage photographique ou la pose de gabarits en vue de l'enquête publique." d) En l'espèce, l'objet du litige est l'aire destinée aux activités de loisirs en relation avec le lac, dont le plan montre qu'elle se superpose à l'aire "de verdure à caractère de parc ou à usage agricole et viticole" qui couvre la quasi-totalité de la parcelle 327. En elle-même, l'aire destinée aux activités de loisirs en relation avec le lac, seule litigieuse, ne couvre qu'une portion réduite de la parcelle 327 qui s'allonge sur environ 170 m au bord du lac, entre le cabanon existant (qu'entoure le périmètre d'implantation des constructions) et la limite Est de la parcelle. L'aire "de verdure à caractère de parc ou à usage agricole et viticole" est, selon l'art 4.7 du règlement qui la désigne simplement comme "aire de verdure", destinée au maintien et à l'aménagement du parc en prolongement de la maison de maître. L'art. 4.7 prévoit en outre que seuls des aménagements paysagers et

de faibles mouvements de terrains y sont autorisés, et qu'elle est inconstructible (il faut évidemment réserver les 160 m² de surface constructible dans le périmètre délimité à cet effet à proximité du port, à l'intérieur de l'aire destinée aux activités de loisirs en relation avec le lac). La parcelle 327 est ainsi soumise à un régime qui n'est pas celui de la zone agricole (le conseil de la commune a convenu en audience que l'art. 24 LAT n'y serait pas applicable) mais un régime d'aire de verdure ou de parc comme on en trouve divers exemples au bord du lac (v. pour un exemple l'arrêt AC.1996.0158 du 16 janvier 1997 à St-Prex) et qui se caractérise, par son régime de constructibilité extrêmement restrictif, comme une zone à bâtir de très faible densité. Comme l'art. 4.6 du règlement, qui régit l'aire destinée aux activités de loisirs en relation avec le lac, a connu plusieurs versions successives, il convient pour plus de clarté de rappeler, pour chaque rubrique (en gras ci-dessous) composant cet article, la teneur mise à l'enquête publique, celle que proposait le préavis de la municipalité n° 37 du 20 novembre 2007, celle de la commission du conseil communal et enfin la teneur arrêtée par le conseil communal le 11 mars 2008: Enquête municipalité commission conseil communal Destination : 1 Cette aire est destinée aux installations et constructions nécessitées par les activités de l'Institut, et pour les activités de loisirs en liaison avec le lac. idem idem idem Affectation : 2 Cette aire est affectée aux activités de loisirs. 2 Cette aire est affectée aux activités de loisirs et d'hébergement temporaire . 2 Cette aire est affectée aux activités de loisirs. idem Degré de sensibilité au bruit : 3 Le degré de sensibilité III est attribué à cette aire. idem idem idem Utilisation du sol : 4 Seules 2 constructions de 1 niveau y sont admises, y compris la construction existante qui peut être maintenue et entretenue. 4 Seules 2 constructions de 1 niveau y sont admises, y compris la construction existante qui peut être maintenue et entretenue à l'usage exclusif de stockage et entrepôt de matériel. idem 4 Seules 2 constructions de 1 niveau y sont admises, y compris la construction existante qui peut être maintenue. Les constructions seront à l'usage exclusif de stockage et entrepôt de matériel. 5 Les nouvelles constructions s'implanteront dans le périmètre fixé en plan à cet effet. idem 5 Les nouvelles constructions s'implanteront dans le périmètre fixé en plan à cet effet dans la zone du bâtiment existant 5 Les nouvelles constructions s'implanteront dans le périmètre fixé en plan à cet effet, à proximité du bâtiment existant. 6 La surface bâtie maximale est de 160 m² (y compris le bâtiment existant de 30 m²). idem idem idem Accès : 7 L'accès existant (chemin en lisière du cordon boisé, parcelle 327) sera maintenu. Il peut être élargi en prenant l'emprise nécessaire sur le côté Ouest, à l'opposé de l'aire forestière. Le revêtement graveleux sera conservé. idem idem idem d) Si l'on analyse les dispositions du règlement qui régissent les autres zones du PPA, on constate que la plupart d'entre elles distinguent pour chaque zone, comme ci-dessus, entre la rubrique "destination" et la rubrique "affectation". Il apparaît qu'aux yeux des auteurs de ce texte, la "destination" définit les constructions ou installations prévues tandis que le terme "affectation" décrit l'activité humaine exercée dans la zone. Ainsi, tels qu'ils ont finalement été adoptés par le conseil communal, le plan et le règlement litigieux contiennent des prescriptions relatives à l'affectation de la zone ainsi qu'à la "destination", c'est-à-dire à la mesure de l'utilisation du sol. Pour ce qui concerne en particulier l'aire destinée aux activités de loisirs en relation avec le lac, elle est affectée aux activités de loisirs (alinéa 2) et elle est (alinéa 1) "destinée aux installations et constructions nécessitées par les activités de l'Institut, et pour les activités de loisirs en liaison avec le lac" . Si l'on fait abstraction de sa syntaxe défectueuse, cette dernière disposition ne nécessite pas d'autres précisions. En effet, compte tenu du cadre juridique redéfini lors de la révision législative de 1998, qui était précisément de distinguer les éléments impératifs des éléments

que les communes sont libres de régler ou non, on ne saurait exiger plus de détails. L'art. 69 qui définit les éléments que doivent "en règle générale" contenir les plans de quartier est également respecté par la définition d'un périmètre d'implantation des constructions et l'indication des limites maximales de celles-ci (160 m² sur un seul niveau, y compris le bâtiment existant) et la destination de celles-ci (sur laquelle on reviendra ci-dessous). e) Les recourants Garelli et Bertholet font valoir qu'il n'existe pas de définition de la notion d'aire de loisirs, qu'il manque une délimitation du type d'activités qui pourront s'exercer dans la zone, et qu'on ignore si celle-ci permettra la dispense quotidienne de cours par un club nautique, l'organisation de manifestations ou concours, la tenue d'une buvette pour les élèves, concurrents et/ou autres usagers, la présence de tentes de camping et à terme l'hébergement temporaire, puis permanent. Selon eux, le règlement devrait fixer le nombre maximum de personnes pouvant être présentes en même temps. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, les précisions qu'ils réclament n'ont pas leur place dans un plan d'affectation ni dans son règlement. Le Tribunal fédéral a jugé que pour déterminer les éléments qui doivent être fixés dans un plan de quartier, il faut tenir compte de la place de cet instrument dans le processus de planification (ATF 121 I 117, concernant le droit st-gallois qui comprend trois niveaux de planification: Zonenplan, Überbauungsplan, Gestaltungsplan). Si par exemple un plan de quartier prévoit la création d'un chemin nécessitant une expropriation, l'emprise de ce chemin doit être déterminée avec suffisamment de précision pour que le propriétaire puisse savoir, sans être obligé d'attendre que l'ouvrage d'équipement soit exécuté, dans quelle mesure il pourra utiliser le sol de sa parcelle (ATF 1C_385/2008 du 3 avril 2009). En revanche, le plan de quartier n'a pas à être précis au point de ne laisser aucune marge à l'architecte qui élabore le projet (Moor, Commentaire LAT, Art. 18 LAT, N. 127). Il n'y a pas lieu d'exiger, notamment, que le plan de quartier fixe des éléments qui pourront être tranchés de manière satisfaisante dans la procédure de permis de construire (ATF 121 I 117 précité). L'objectif de la planification poursuivi par le PPA litigieux étant, selon le plan directeur communal cité plus haut, de préserver les éléments caractéristiques du paysage, en particuliers les grandes propriétés et leur arborisation, les rives ainsi que les boisés en bordure du lac, on se trouve comme indiqué ci-dessus en présence d'une zone de très faible densité. Ce sont ainsi principalement les dispositions qui prévoient des constructions (ou plus exactement en l'espèce, qui en limitent l'ampleur) qui fixent l'affectation et la mesure de l'utilisation du sol, conformément à l'art. 14 LAT. Il n'y a en revanche pas lieu de déterminer dans le règlement du plan de quartier quels sont les jeux auxquels les utilisateurs pourront s'adonner, quels engins nautiques ils pourront utiliser, ni de fixer l'horaire d'exploitation de cette aire de loisirs ou le nombre de personnes qui y seraient admises. Peut-être certaines de ces indications pourraient-elles résulter d'un éventuel permis de construire ou faire l'objet de restrictions d'exploitation imposées en application de l'art. 123 LATC (en cas d'autorisation cantonale spéciale) voire dans une éventuelle procédure d'assainissement des installations existantes, mais il n'y a pas lieu d'en juger au stade de l'adoption du plan de quartier. Il n'est en particulier pas nécessaire de reprendre l'amendement qui avait été proposé par le préavis municipal n° 37 du 20 novembre 2007. On rappellera que la municipalité, tout en restreignant la destination des constructions au stockage de matériel, proposait d'affecter l'aire destinée aux activités de loisirs en relation avec le lac aux "activités de loisirs et d'hébergement temporaire". Bien que cela n'apparaisse pas tout à fait de manière explicite dans les documents relatifs aux travaux préparatoires, il semble que la mention "hébergement temporaire" visait à consacrer la possibilité de faire camper les jeunes

usagers de la parcelle dans l'aire destinée aux activités de loisirs en relation avec le lac. Il n'y a pas plus lieu de régler cette question dans le règlement (ni dans un sens ni dans l'autre) qu'il n'y en a de préjuger de conditions d'exploitation d'éventuelles installations de loisirs dans la zone. 6. Tous les recourants s'en prennent enfin aux possibilités de construire offertes par l'art. 4.6 du règlement PPA dans l'aire destinée aux activités de loisirs en relation avec le lac, qu'il s'agisse des époux Bertholet et des époux Garelli qui les trouvent trop étendues ou de la Fondation, qui les juge trop restreintes. Comme le rappelle l'arrêt AC.2009.0057 du 17 août 2009, le Tribunal examine d'office et avec un libre pouvoir d'examen la recevabilité des recours qui lui sont soumis (cf., en dernier lieu, arrêts AC.2006.0130 du 3 juillet 2007; AC.2006.0129 du 11 janvier 2007, consid. 1, et les arrêts cités). Comme autorité cantonale de recours au sens des art. 33 al. 2 LAT et 60 LATC, il dispose d'un plein pouvoir d'examen (art. 33 al. 3 let. b LAT), qui s'étend à l'opportunité (art. 60 LATC, mis en relation avec les art. 41 al. 1 et 89 al. 1 LPA-VD). Selon la jurisprudence, ce libre examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité. L'autorité doit vérifier que la planification contestée devant elle soit juste et adéquate (ATF 1C_82/2008 & 1C_84/2008 du 28 mai 2008, consid. 6.1). Le Tribunal intervient dès lors non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par la commune est insoutenable, mais aussi lorsqu'elle ne répond pas (ou pas suffisamment) aux buts, principes et intérêts qui gouvernent l'aménagement du territoire (arrêts AC.2005.0136 du 28 décembre 2006, consid. 2c, et AC.2005.0212 du 28 juin 2006, consid. 1, et les références citées). Il y a également lieu de s'assurer que les principes de planification posés aux articles 2 et 3 OAT sont respectés (arrêts AC.2006.0086 du 23 octobre 2006; AC 2001.0220 du 17 juin 2004). Parmi ces principes, on trouve la nécessité d'examiner les différentes possibilités et variantes entrant en ligne de compte (art. 2 al. 1 let. b OAT; voir par exemple AC.2006.0127 du 10 août 2007) et la prise en considération de tous les intérêts concernés, qu'ils soient publics ou privés (art. 3 OAT), dans le respect du principe de la proportionnalité. Cela ne signifie pas pour autant que le Tribunal s'érige en autorité planificatrice; son rôle spécifique d'autorité de recours ne se confond pas avec celui de l'organe compétent pour adopter le plan. La liberté d'appréciation dont celui-ci a besoin dans l'accomplissement de sa tâche doit être préservée (art. 2 al. 3 LAT). Le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue; il ne s'agit pas pour le Tribunal de substituer son appréciation à celle de l'autorité qui a adopté le plan, s'agissant notamment de la prise en compte des intérêts locaux, mais d'assurer la sauvegarde d'intérêts supérieurs (cf. Heinz Aemisegger/Stephan Haag, in Commentaire de la LAT, 2^{ème} éd. Genève/Zurich/Bâle 2009, ad 33 LAT n° 56, réf. citées; ATF 131 II 81 consid.

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