

VD_OMNI AC.2009.0029 vom 28. Januar 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-01-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2009.0029

FR: VD_OMNI AC.2009.0029 du 28 janvier 2010

IT: VD_OMNI AC.2009.0029 del 28 gennaio 2010

Regeste

LITTMAN, MARSHALL/Département de l'économie, CONSEIL GÉNÉRAL DE BURSINEL | Les terrains compris dans une zone à occuper par plan spécial ne peuvent pas être assimilés à des zones à bâtir au sens de l'art. 15 LAT. Le plan à élaborer doit par conséquent respecter les principes applicables à l'extension des zones à bâtir. En l'occurrence, annulation d'un plan de quartier et d'une modification du RPGA ayant pour effet d'autoriser l'habitat collectif ou groupé, au lieu de l'habitat individuel non groupé, dans le secteur à réglementer par plan de quartier. L'autorité intimée n'a pas démontré que l'extension de la zone de faible densité voisine et la densification prévue répondaient à un véritable besoin de la commune pour accueillir des nouveaux habitants, ni que le réseau de transports publics était adapté au développement du site.

Erwägungen

E. 1

L'art. 75 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD; RSV 173.36) réserve la qualité pour former recours à toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Comme le fait valoir le recourant, le législateur cantonal a expressément refusé de faire dépendre la qualité pour agir d'une atteinte spéciale ou particulière, telle qu'elle est exigée pour le recours en matière de droit public (art. 89 al. 1 let. b de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 [LTF; RS 173.110]). La CDAP a cependant relevé que cela ne signifiait pas que l'action populaire est admise, dès lors que l'art. 75 let. a LPA-VD exige un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée (cf. également art. 89 al. 1 let. c LTF). Selon la jurisprudence cantonale, les principes développés au regard des art. 37 LJPA, 103 let. a OJ et 89 LTF s'appliquent donc toujours à l'art. 75 let. a LPA-VD (arrêts CDAP AC.2008.0224 du 6 mai 2009 et GE.2008.0194 du 29 avril 2009 cités dans AC.2009.0072 du 11 novembre 2009). Pour disposer de la qualité pour agir, il faut être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés. L'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait - doit se trouver avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération; il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage, de nature économique, idéale ou matérielle. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers est, en revanche, irrecevable. Ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'"action populaire", lorsqu'un particulier conteste une autorisation donnée à un tiers (ATF 133 II 400 consid. 2.4.2 p. 406; 133 V 239 consid. 6.2 p. 242; 131 V 298 consid. 3 p. 300, et les arrêts cités). Le voisin a qualité pour

agir lorsque son terrain jouxte celui du constructeur ou se trouve à sa proximité immédiate (135 II 145 consid. 6.2 p. 152; 133 II 409 consid. 1.3 p. 413; cf. ATF 110 Ib 147 consid. 1b, 112 Ib 173/174 consid. 5b, 272/273 consid. 2c) ou, même en l'absence de voisinage direct, quand une distance relativement faible sépare l'immeuble du recourant de l'installation litigieuse (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174). Tel a été le cas où une distance de 45, respectivement 70 et 120m (ATF 116 Ib 321, défrichement dû à l'extension d'une gravière), voire 150m (ATF 121 II 171, déjà cité, augmentation du trafic résultant de la réalisation d'un complexe hôtelier en montagne) séparait les parcelles litigieuses. La qualité pour agir a été en revanche déniée dans les cas où cette distance était de 150m (ATF 112 Ia 119, locataire se plaignant de l'augmentation du trafic routier qui résulterait de la réalisation d'un projet immobilier en plaine), 200m (ZBI 1984 p. 378, chantier naval/hangar à bateaux) et 800m (ATF 111 Ib 160, porcherie; références notamment citées dans l'ATF du 8 avril 1997, publié in RDAF 1997 I, p. 242, consid. 3a). En l'espèce, le PQ " Grands Champs " et la modification de l'art. 78 RPGA, en autorisant l'habitat groupé, permettraient la venue d'environ 115 habitants supplémentaires selon le rapport d'aménagement (p.8), respectivement 150 habitants supplémentaires selon le rapport de la commission d'urbanisme (cf. copie du procès-verbal de l'assemblée ordinaire du Conseil général de Bursinel du 10 décembre 2008). Or, les recourants, qui ont formé opposition pendant la mise à l'enquête publique et qui sont propriétaires d'immeubles voisins ou situés à proximité immédiate des parcelles concernées, subiront les inconvénients, notamment les nuisances sonores et la pollution, engendrés par le passage des véhicules de ces nouveaux habitants (voir pour un exemple similaire AC.2007.0001 du 10 novembre 2008). Pour ce motif déjà, les recourants doivent se voir reconnaître la qualité pour recourir.

E. 2

Dans les procédures de recours contre les plans d'affectation communaux, le tribunal jouit d'un libre pouvoir d'examen (requis par l'art. 33 al. 3 let. b de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 [LAT; RS 700] pour une autorité de recours au moins). Toutefois, conformément à l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches (voir pour le surplus, sur le contrôle en opportunité, l'arrêt AC.2005.0114 du 30 mai 2006).

E. 3

Les recourants font valoir que la modification de l'art. 78 RPGA viole les art. 21 al. 2 LAT et 63 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et des constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RSV). Le Conseil général de Bursinel rétorque quant à lui que la modification de cet article se justifie par le fait que le terrain est devenu de plus en plus rare depuis l'adoption du PGA et qu'il faut l'économiser, comme l'exige le Plan directeur cantonal entré en vigueur le 1er août 2008 (ci-après: PDCn). L'art. 21 al. 2 LAT dispose que lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires. Cet article permet l'adaptation des plans à l'évolution des circonstances de fait ou de la situation juridique. Par modification de la situation juridique, il faut entendre non seulement la modification des textes législatifs mais aussi, par exemple, celle du plan directeur cantonal. Quant à l'évolution des circonstances de fait, elle peut consister notamment en une modification de données purement factuelles du type modifications topographiques, changements de comportements, mouvements démographiques, évolution des besoins de transport, développement économique, mode de vie, ou encore

situation financière des collectivités (Tanquerel in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, n. 37 ad art. 21 LAT ; Manuel Bianchi, La révision du plan d'affectation communal, thèse Lausanne 1990, p. 135 et ss, citant l'Office fédéral de l'aménagement du territoire [OFAT]; AC.2006.0253 du 26 juillet 2007 consid. 2b p. 10 cité dans AC.2008.0309 du 15 octobre 2009). Le droit cantonal connaît la même règle, formulée de manière légèrement différente, puisque l'art. 63 LATC indique que les plans d'affectation sont réexaminés lorsque les circonstances ont sensiblement changé. Lorsque, comme en l'espèce, le PGA définit une zone où l'octroi d'un permis de construire est subordonné à l'approbation préalable d'un plan de quartier selon la procédure prévue aux art. 56 ss LATC, soit à l'élaboration d'une planification complète comprenant l'adoption par l'organe délibérant de la commune (art. 58 et 59 LATC), les terrains compris dans la zone à occuper par plan spécial ne peuvent pas être assimilés à des zones à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, même si, lors de l'adoption de la planification de base, l'autorité de planification avait l'intention d'englober le secteur dans des zones à bâtir nécessaires aux besoins prévisibles dans les 15 ans à venir. La zone à occuper par plan spécial déploie donc des effets comparables à ceux de la zone intermédiaire au sens des art. 51 LATC et 18 al. 2 LAT (AC 2004.0213 du 22 juin 2006). Le plan de quartier doit par conséquent respecter les principes applicables à l'extension des zones à bâtir (art. 66 LATC) et, comme les autres plans d'affectation, il doit en outre être élaboré sur la base des plans directeurs (art. 43 al. 1 LATC et 26 al. 2 LAT). L'art. 48 al. 2 LATC confirme que les zones à bâtir doivent être délimitées dans le cadre fixé par les plans directeurs et ne comprendre que des terrains déjà largement bâtis ou probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et qui seront équipés dans ce délai. Cette disposition du droit cantonal n'a toutefois pas de portée propre par rapport aux règles du droit fédéral prévoyant que les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis ou qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et équipés dans ce laps de temps (art. 15 LAT).

E. 4

Le terrain largement bâti au sens de l'art. 15 al. 1 let. a LAT comprend un territoire construit de manière regroupée avec ses brèches dans la continuité du tissu bâti (Baulücken) (ATF 119 Ib 136 consid. 4b). Il doit appartenir de manière cohérente au milieu bâti et en partager les qualités (ATF 117 Ia 437 consid. 3e). En revanche, les parties de territoire situées à la périphérie, même partiellement bâties, ainsi que les périmètres non construits qui ont une fonction autonome par rapport à l'environnement construit, ne peuvent pas être considérés comme des terrains largement bâtis. De même, les brèches importantes dans le milieu bâti, qui servent à l'aération du tissu urbain ainsi qu'à la création d'aires de délasserement ne font pas partie du milieu déjà largement bâti (ATF 121 II 424 consid. 5a cité dans AC.2004.0299 du 22 décembre 2006). Les terrains compris dans le périmètre du PQ "Grands Champs" sont actuellement des champs cultivés, bordés sur le côté est par une allée de grands arbres. Ils jouxtent le quartier des Tattes, soit une zone bâtie de très faible densité (moins d'une vingtaine de maisons familiales sur environ quatre hectares), séparée du reste du village par 450 m de terres viticoles et agricoles. Le périmètre du PQ "Grands Champs" ne saurait dès lors être considéré comme un territoire largement bâti, et l'extension de la zone à bâtir sur n'y est donc admissible que si les terrains qui s'y trouvent apparaissent nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (art. 15 let. b LAT). Ce critère du besoin prévisible a été relativisé par la jurisprudence. Il constitue l'un des éléments 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 116 Ia 341-342 consid. 3b/aa; 114 Ia 368 à 370 consid. 4). 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). Par ailleurs, la nécessité de réduire les émissions de polluants, à titre préventif (art. 1 al. 2 et 11 LPE) joue aussi un rôle sur la délimitation des zones à bâtir, en particulier leur localisation à proximité des arrêts de transports publics (Brandt/Moor, Commentaire LAT ad art. 18 N. 20 cité dans AC.2004.0299). Concernant les objectifs définis par le PDCn, la mesure A11– Légalisation des zones à bâtir – prévoit que: " Pour permettre à terme une densification des nouvelles zones à bâtir de faible densité, la valeur de la densité de ces nouvelles zones à bâtir ne peut pas être inférieure à un coefficient d'utilisation du sol (CUS) de 0,4. Les propriétaires ne sont pas contraints par ce coefficient, mais pourront en profiter s'ils souhaitent augmenter leur surface de plancher. Les règlements des plans d'affectation communaux (PGA, PPA, PQ) doivent permettre l'application de cette disposition ". La mesure A11 prévoit également ce qui suit: " Les communes justifient le dimensionnement de la zone à bâtir par des critères quantitatifs et qualitatifs dans le cadre du rapport rédigé en vertu de l'article 47 de l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT). Les communes effectuent l'analyse des besoins et des demandes réelles en zones à bâtir pour les 15 prochaines années. Cette analyse est fondée sur une évaluation multicritères. Le Canton recommande un ensemble non exhaustif de critères à l'attention des communes. Sur la base de cette analyse, les communes définissent les objectifs d'accueil de nouveaux habitants. Le Canton vérifie qu'en dehors des centres, le taux de croissance estimé par la commune pour les 15 années suivant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal ne dépasse pas le taux cantonal des 15 années précédant son entrée en vigueur. Une marge d'appréciation est définie au regard d'un ou de plusieurs des critères suivants: - un projet intercommunal d'aménagement du territoire; - une offre de qualité réelle ou programmée en transports publics et/ou en mobilité douce; - l'aménagement ou la construction d'équipements collectifs d'intérêt régional conformes aux planifications régionales; - d'autres circonstances exceptionnelles, qui peuvent justifier un taux de croissance supérieur au taux de croissance cantonal des 15 années précédant l'entrée en vigueur du Plan directeur cantonal". Selon les chiffres publiés par le Service cantonal de recherche et d'information statistiques sur le site internet www.scris.vd.ch, tableau " indicateurs démographiques 1981-2008 ", 589'657 personnes résidaient dans le canton de Vaud en 1992 et 668'581 en 2007. Le taux de croissance cantonal des 15 années précédant l'entrée en vigueur du PDCn se monte donc à 13,4% (voir également AC.2009.0046 du 28 septembre 2009). En pratique, le département en charge de l'aménagement du territoire tient compte d'un taux de croissance de 15%. On peut lire, sur le site internet de la commune de Bursinel (www.bursinel.ch), que le village compte actuellement, soit plus d'une année après l'entrée en vigueur du PDCn, 490 habitants. Comme déjà mentionné, le PQ " Grands Champs " permettrait la venue d'environ 115 habitants supplémentaires selon le rapport d'aménagement (p.8), respectivement 150 habitants supplémentaires selon le rapport de la commission d'urbanisme (cf. copie du procès-verbal de l'assemblée ordinaire du Conseil général de Bursinel du 10 décembre 2008). Le taux de croissance de 15% est donc dépassé. Or, si on peut voir au chiffre 2.1.1 du rapport d'aménagement que la population de Bursinel a connu une augmentation de 26,2% environ entre 1990 et 2000, puis de 4,1% environ entre 2000 et 2005, soit une augmentation relativement importante pendant les années 90, puis

nettement plus faible depuis 2000, on ne trouve pas, dans les pièces produites, d'estimation des besoins en zones à bâtir pour les 15 années suivant l'entrée en vigueur du PDCn. Les autorités intimées ne démontrent pas non plus que des circonstances exceptionnelles justifieraient de permettre pour le quartier " Grands Champs ", situé en dehors du centre du village, un taux de croissance supérieur à 15 % sur 15 ans.

E. 5

Le PDCn fixe notamment comme critère permettant de déroger au taux de 15% que l'offre en transports publics soit " de qualité ". L'art. 3 al. 3 let. a LAT indique quant à lui que les lieux d'habitation doivent être dotés d'un réseau de transports suffisant. Or, on ne peut que constater que la desserte en transports publics du quartier " Grands Champs " n'est pas suffisamment développée. En effet, l'arrêt de bus " Bursinel-Village " est situé à une quinzaine de minutes de marche environ du quartier. Les autres arrêts de bus, comme celui de " Gilly-Bursinel, gare Nord ", sont encore plus éloignés (environ 30 minutes de marche ou plus). A cela s'ajoute que la fréquence de passage des bus est extrêmement faible. A titre d'exemple, en semaine, passe à l'arrêt " Bursinel-Village ", un bus à 6h00, 7h00, 8h00, 12h00, 13h00, 17h00, 18h00, 19h00 et 20h00, soit neuf fois dans la journée. Interpellé lors de la visite des lieux sur cette question, le syndic de la commune a indiqué qu'un schéma directeur intercommunal était en cours d'élaboration. On ignore cependant si des améliorations seront apportées aux transports publics desservant cette zone de la commune et, si tel est le cas, quand elles prendront effet. En l'état, il n'est pas démontré que l'extension du quartier des Tattes et la densification du secteur à traiter par plan de quartier répondent à un véritable besoin de la commune pour accueillir de nouveaux habitants et que le réseau de transports publics est adapté au développement de ce site. A tout le moins la justification fournie par le rapport d'aménagement (art. 47 OAT) apparaît-elle insuffisante. Elle devra être revue et complétée si la commune persiste dans sa volonté de légaliser un plan de quartier dans ce secteur. Les décisions attaquées doivent en conséquence être annulées.

E. 6

Conformément aux art. 45, 49 et 55 LPA, les frais et dépens sont mis à la charge de la partie qui succombe.

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