

VD_OMNI AC.2010.0172 vom 25. Mai 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-05-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2010.0172

FR: VD_OMNI AC.2010.0172 du 25 mai 2011

IT: VD_OMNI AC.2010.0172 del 25 maggio 2011

Regeste

FAVEZ c/Département de l'économie, Conseil général de la Commune de Villars-Sainte-Croix, MORAZ, Service de l'environnement et de l'énergie | Adoption d'un nouveau PPA sur le territoire d'une commune située dans le périmètre du schéma directeur de l'ouest lausannois (SDOL). Ce dernier subordonne la réalisation des potentiels constructibles de la commune à la mise en service d'une ligne de transport public. Exigence non respectée par le PPA. Grieffs des recourants à cet égard écartés au motif que l'on se trouve essentiellement en présence d'un transfert de droits à bâtir plutôt que de la création d'une nouvelle zone constructible. En outre, un instrument comme le SDOL n'a pas de force contraignante pour les communes.

Erwägungen

E. 1

Le recourant soutient que, à la suite de l'arrêt du Tribunal administratif du 31 août 2007, le PPA aurait dû faire l'objet d'une nouvelle mise à l'enquête publique après un nouvel examen préalable du SDT. Il invoque à cet égard une violation des art. 4 et 33 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et 56 et suivants de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11). Aux termes de l'art. 33 LAT, les plans d'affectation sont mis à l'enquête publique. En l'occurrence, tel a été le cas du PPA "En Coulaye" qui a été soumis à l'enquête publique du 23 mai au 22 juin 2006. Le recourant a eu tout loisir de s'exprimer sur ce plan et de faire valoir ses griefs à son encontre dans son opposition du 20 juin 2006 puis dans les recours déposés auprès du Tribunal administratif le 8 janvier 2007 puis auprès du Tribunal cantonal le 11 juin 2010. Son droit d'être entendu a par conséquent été respecté et on ne voit pas ce qu'une nouvelle mise à l'enquête publique du plan aurait pu lui apporter à cet égard. Pour ce qui est de la reprise de la procédure d'approbation du plan ab ovo exigée par le recourant en raison de l'annulation de la décision d'approbation du plan par le Tribunal administratif dans son arrêt du 31 août 2007, il y a lieu de rappeler que le PPA "En Coulaye" avait été annulé pour des motifs de coordination avec les autres planifications en cours, notamment celle relative au PGA, et non pas pour des motifs matériels. Ceci a notamment eu pour conséquence que ce plan n'a pas été modifié postérieurement à l'arrêt du Tribunal administratif. Interpellé dans le cadre de la présente procédure, le SDT a ainsi indiqué le 23 juin 2010 qu'il n'avait pas de remarque à formuler puisque le dossier n'avait subi aucune modification depuis le 5 février 2007. Dans ces circonstances, la reprise de la procédure d'approbation du plan ab ovo avec un nouvel examen préalable et une nouvelle mise à l'enquête publique ne serait pas conforme aux principes de proportionnalité et d'économie de procédure. Le grief soulevé à cet égard n'est par conséquent pas fondé.

E. 2

Le recourant met en cause l'affectation du secteur litigieux en zone constructible. Il conteste notamment que l'on puisse affecter en zone à bâtir un secteur colloqué en zone agricole avant l'échéance du délai de 25 ans de l'art. 53 al. 3 LATC. La question de l'abandon de la zone agricole dans le secteur "En Coulaye" et de son affectation en zone à bâtir a été examinée en détail dans l'arrêt AC.2009.0123 du 11 janvier 2010, notamment au regard des exigences posées par les art. 21 al. 2 LAT, 15 LAT et 53 LATC. A cette occasion, le tribunal a écarté les griefs formulés par le recourant sur ce point. Dès lors que cet arrêt a été confirmé par le Tribunal fédéral dans son arrêt du 19 novembre 2010, il n'y a pas lieu d'examiner cette question plus avant.

E. 3

Le recourant soutient que le projet ne respecte pas les exigences des art. 24 al. 1 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) et 29 OPB relatives à la protection contre le bruit des nouvelles zones à bâtir. Il fait valoir à cet égard que, compte tenu de l'augmentation du trafic sur la RC 251 et l'autoroute A1 intervenue ces dernières années, l'étude acoustique sur laquelle se fonde le rapport 47 OAT (étude du bureau Ecoscan de janvier 2006) reposerait sur des données trop anciennes. Il soutient par conséquent qu'une nouvelle étude devrait être mise en œuvre. a) Aux termes de l'art. 24 al. 1 LPE, les nouvelles zones à bâtir destinées à la construction de logements ou d'autres immeubles destinés au séjour prolongé de personnes, ne peuvent être prévues qu'en des endroits où les immissions causées par le bruit ne dépassent pas les valeurs de planification, ou en des endroits dans lesquels des mesures de planification, d'aménagement ou de construction permettent de respecter ces valeurs. Le changement d'affectation de zones à bâtir n'est pas réputé délimitation de nouvelles zones à bâtir. L'art. 24 al. 1 LPE est concrétisé et précisé par l'art. 29 OPB qui prévoit que les nouvelles zones à bâtir destinées à des bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit, et les nouvelles zones non constructibles qui requièrent une protection accrue contre le bruit, ne peuvent être délimitées qu'en des secteurs où les immissions de bruit ne dépassent pas les valeurs de planification, ou en des secteurs dans lesquels des mesures de planification, d'aménagement ou de constructions permettent de respecter ces valeurs. L'art. 24 LPE vise toutes les situations où l'on envisage de délimiter pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la LPE, soit le 1^{er} janvier 1985, une zone à bâtir comprenant des locaux à usage sensible au bruit. Le concept de nouvelle zone à bâtir n'inclut pas le changement d'affectation de zone à bâtir existante ou l'hypothèse où un nouveau plan d'affectation implique une densification d'une zone à bâtir existante (cf. ATF 1A.21/2003 du 29 septembre 2003 consid. 5.2 résumé in DEP 2004 p. 165; Anne-Christine Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, p. 248 ss). Dans cette hypothèse, ce sont les valeurs limites d'immissions et non plus les valeurs de planification qui sont déterminantes. b) Dans le cas d'espèce, la partie sud du périmètre du PPA appartient d'ores et déjà à la zone à bâtir (zone de villas B) et n'est par conséquent pas soumise aux exigences des art. 24 LPE et 29 OPB. Pour ce qui est de la partie actuellement en zone non-constructible, les bâtiments susceptibles de poser problème sont les nos 5 à 9 situés du côté ouest. Pour ces bâtiments, qui seront exposés au bruit de la RC 251 et de l'autoroute A1, le niveau des immissions causées par le trafic routier ne devrait pas dépasser 60 dB(A) le jour et 50 dB(A) la nuit (valeurs de planification du degré de sensibilité III, selon l'annexe 3 de l'OPB qui régit ce type de bruit). Selon le rapport du bureau Ecoscan de janvier 2006 (ci-après : le rapport Ecoscan), les valeurs de planification diurnes du degré de sensibilité III seront respectées alors que les valeurs de planification nocturnes seront dépassées sur les façades ouest

(dépassement de 1 dB(A) constaté au 1^{er} étage). Ce dépassement est essentiellement dû au bruit de l'autoroute, qui est prépondérant par rapport à celui de la RC 251. Le règlement du PPA "En Coulaye" (ci-après : RPPA) prévoit par conséquent que des mesures architecturales ou techniques devront être mises en oeuvre pour préserver les locaux habitables des nuisances sonores induites par l'A1 et la RC 251 et qu'une étude acoustique devra être fournie parallèlement à la mise à l'enquête publique des bâtiments implantés dans les fractions 5 à 9 de l'aire de construction, étude qui devra démontrer le respect des valeurs de planification diurnes et nocturnes du degré de sensibilité III (cf. art. 15.2 et 15.3 RPPA). En outre, l'art 12.1 RPPA impose la construction d'un ouvrage anti-bruit (butte végétalisée prévue à l'ouest des constructions). Le rapport Ecoscan précisait que la détermination des immissions du trafic routier était fondée sur les charges actuelles, évaluées à partir des comptages les plus récents (année 2000 pour la RC 251 et 2004 pour l'autoroute). Dans ses observations sur le recours déposées le 12 octobre 2010, le service cantonal spécialisé (SEVEN), après avoir rappelé les exigences en matière de protection contre le bruit prévues dans le RPPA, relevait que les dépassements des valeurs de planification étaient faibles et que les mesures de protection à prévoir pour respecter ces valeurs n'étaient pas particulièrement complexes. Il estimait que les nouveaux chiffres de trafic sur l'autoroute A1 (60'068 véhicules/jour [vhc/j] contre 53'500 vhc/j pris en compte dans le rapport Ecoscan), ce qui impliquait une augmentation du niveau de bruit de l'ordre de 0,5 dB(A), et sur la RC 251 (10'500 vhc/j contre 9'500 vhc/j), n'étaient pas de nature à modifier la situation. Le SEVEN relevait en outre que l'étude acoustique et les mesures complémentaires exigées par le RPPA au moment de la procédure de permis de construire permettraient d'adapter ces mesures en fonction des charges de trafic les plus récentes. Par la suite, le recourant a produit les chiffres de trafic les plus récents concernant la RC 251, qui font état d'une augmentation à 10'900 vhc/j. Invité à se déterminer sur ce nouvel élément, le SEVEN a indiqué dans une prise de position du 15 mars 2011 que l'augmentation de trafic sur la RC 251 par rapport aux chiffres pris en compte dans le rapport Ecoscan (augmentation de 9'500 à 10'900 vhc/j) induisait une augmentation des immissions de bruit de 0,6 dB(A). Sur la base des dernières données de trafic pour l'autoroute et la RC 251, le SEVEN constatait que les niveaux d'évaluation calculés dans l'étude acoustique du bureau Ecoscan devaient être majorés de 0,6 dB(A) dans le cas le plus défavorable, soit celui où l'impact de la route subissant la plus forte hausse de trafic était prépondérant. Il concluait en ce sens que les nouveaux chiffres relatifs à la RC 251 ne remettaient pas en cause son appréciation figurant dans ses observations du 12 octobre 2010. c) aa) Il résulte d'un avis de doctrine que les mesures de planification, d'aménagement ou de construction au sens de l'art. 24 al. 1 LPE, si elles s'avèrent nécessaires, devraient être définitivement fixées dans le plan d'affectation et ne pas être renvoyées à la procédure de permis de construire (cf. Robert Wolf, Kommentar zum Umweltsschutz, Zurich 2000, art. 24 no 27). A défaut, seul le respect des valeurs limites d'immissions, moins sévères que les valeurs de planification, pourrait en effet être exigé (cf. art 22 al. 1 LPE). Dans un arrêt du 31 mai 2005 (ATF 1A.124/2004), le Tribunal fédéral s'est demandé s'il devait suivre cet avis doctrinal. Il y a renoncé dans le cas particulier en relevant qu'il était possible, vu l'incertitude quant au niveau exact des immissions, qu'aucune mesure de planification d'aménagement ou de construction ne soit nécessaire sur la base de l'art. 24 al. 1 LPE. Il a également relevé que l'autorité compétente pourrait au besoin, le moment venu, charger le service cantonal spécialisé de déterminer une nouvelle fois les immissions de bruit et veiller, dans la phase de l'autorisation de construire (ou

éventuellement lors de l'élaboration d'un plan d'affectation détaillé), à ce que les mesures prescrites à l'art. 24 LPE soient effectivement réalisées, si elles étaient nécessaires (arrêt précité consid. 4.3). bb) En l'occurrence, le tribunal n'a pas de raison de s'écarter de l'appréciation du service cantonal spécialisé en ce qui concerne l'impact de l'augmentation du trafic sur l'autoroute A1 et la RC 251 sur les immissions de bruit à prendre en considération. Au surplus, les exigences posées à l'art. 15 RPPA (plus particulièrement à l'art. 15.3) garantissent que les valeurs de planification (et non pas seulement les valeurs d'immissions) seront respectées au moment de l'octroi des permis de construire, ce que l'étude acoustique qui devra être réalisée à ce moment là permettra de vérifier. Par ailleurs, le tribunal n'a pas de raison de s'écarter de l'appréciation du SEVEN selon laquelle les mesures à prendre ne devraient pas être particulièrement complexes. Dans ces circonstances, on ne voit pas pour quelle raison il y aurait lieu d'imposer que les mesures de planification, d'aménagement ou de construction soient déterminées de manière précise au niveau du PPA. De même, compte tenu des nouveaux éléments connus en ce qui concerne les charges de trafic sur l'autoroute A1 et la RC 251 et de l'appréciation faite par le SEVEN sur la base de ces éléments, il n'y a pas lieu de donner suite à la requête du recourant tendant à ce qu'une nouvelle étude acoustique soit ordonnée au stade de la procédure d'adoption du plan. d) Vu ce qui précède, les griefs du recourant relatifs aux art. 24 LPE et 29 OPB doivent être écartés.

E. 4

Le recourant fait valoir que le projet de PPA ne respecte pas les exigences du schéma directeur de l'ouest lausannois (SDOL) en ce qui concerne la desserte en transports publics, soit la mise en place d'une ligne de transports publics en direction de la gare CFF de Renens à une cadence horaire. a) Le SDOL est le résultat d'une réflexion commune menée par les communes de l'ouest lausannois - dont celle de Villars-Sainte-Croix - et le canton en matière d'aménagement du territoire et de transport. Cette réflexion a été engagée sur la base du constat selon lequel l'urbanisation rapide et dispersée qu'avait connu l'ouest lausannois avait fait émerger plusieurs problèmes, notamment une densité accrue du trafic et une hausse des niveaux de pollution (SDOL, p. 6 ch. 1.3). Le SDOL a été adopté le 18 décembre 2003 par un groupe de pilotage comprenant le chef du Département des infrastructures ainsi que des représentants des communes et de différents services de l'Etat. Le document est composé de quatre parties : la première partie (A. Données de base) contient des données de base, la deuxième partie (B. Lignes directrices) décrit les grands axes du Schéma directeur, notamment au travers d'objectifs généraux, la troisième partie (C. Mise en œuvre) formule des propositions concrètes d'application des principes et la dernière partie (D. Annexes) présente différents documents techniques qui apportent une vision plus détaillée de certaines des problématiques abordées dans le document. Dans les premiers mois de l'année 2004, toutes les communes concernées à l'exception de Villars-Sainte-Croix ont pris acte du contenu du schéma directeur et se sont déclarées favorables à poursuivre les démarches destinées à atteindre les objectifs généraux formulés dans le document. La Commune de Villars-Sainte-Croix n'a participé aux travaux du groupe de pilotage que jusqu'en avril 2003. Le SDOL constitue une des démarches sur laquelle se fonde le projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM), dont le "périmètre compact" constitue une des fiches régionales du nouveau Plan directeur cantonal. Les annexes composant la dernière partie du SDOL incluent un tableau chiffré des potentiels constructibles (annexe 1) comprenant notamment le projet "En Couley" à Villars-Sainte-Croix et une annexe 5 qui énumère les "conditions de réalisation des

potentiels constructibles". Le développement de plusieurs secteurs de la Commune de Villars-Sainte-Croix, dont le secteur "En Couley" et les secteurs colloqués en zone intermédiaire ("Sansy-Saugeon" de 38'500 m² et " Les Abreuvoirs" de 6'500 m²), est subordonné à la condition suivante : "mise en service d'une ligne de transport public en direction de la gare CFF de Renens (cadence : une heure)". Le schéma directeur communal adopté par la municipalité le 14 août 2006 mentionne également que les différentes zones résidentielles dont le développement est prévu, dont semble faire partie la zone régie par le PPA "En Coulaye", ne pourront être développées que lorsque la desserte offerte par les transports publics sera équivalente à une cadence horaire de 2 bus/heure. Le rapport 47 OAT retient pour sa part que l'amélioration du réseau de transports publics ne concerne pas le PPA "En Coulaye" dès lors que la réalisation de ce quartier constitue essentiellement un transfert de droits à bâtir qui n'augmentera pas de manière sensible la capacité des zones d'habitation. Pour ce qui est des réflexions directrices régionale et cantonale en matière de transports publics, le PALM prévoit que les gares ferroviaires de Lausanne, Renens et Morges seront les interfaces majeures de l'agglomération et que les transports publics routiers urbains et régionaux devront rabattre les voyageurs vers l'armature ferroviaire principale. Ce principe figure également dans le Plan directeur cantonal (cf. volume 2. volet opérationnel p. 21). On note que la création d'une ligne de transport public régulière vers la gare CFF de Renens depuis Villars-Sainte-Croix permet de mettre en œuvre ce principe. Dans le cadre du rapport d'examen préalable du schéma directeur communal, du PGA et des PPA "Le Village" et "En Coulaye" d'octobre 2004, le Service de l'aménagement du territoire avait ainsi relevé que, en l'état, la desserte en transport public était insuffisante. Le département en charge de l'aménagement du territoire ne s'est toutefois finalement pas opposé à l'adoption du plan litigieux. b) Actuellement, le village de Villars-Sainte-Croix n'est pas relié par les transports publics à la gare CFF de Renens. La ligne 17, qui relie la zone industrielle de Croix-Péage à la gare de Renens à une cadence supérieure à la cadence horaire, ne passe en effet pas par le village. On constate ainsi que le PPA litigieux ne respecte pas l'exigence mentionnée à l'annexe 5 du SDOL en relation avec le développement du quartier "En Coulaye" et ne permet pas la concrétisation des réflexions directrices en matière de transports publics mentionnées plus haut . Cela étant, il convient de tenir compte du fait que, comme l'a relevé le représentant du bureau d'urbanistes qui a élaboré PPA lors de l'audience du 5 juin 2007, le respect de cette exigence n'a finalement pas été imposé à ce stade par le service de la mobilité. Apparemment, ceci s'explique par les motifs figurant dans le rapport 47 OAT, à savoir le fait qu'on se trouve en présence d'un transfert de droits à bâtir plutôt que de la création d'une nouvelle zone constructible. Même si ce raisonnement doit être relativisé dès lors que le potentiel constructible du PPA (soit 62 nouveaux logements) est sensiblement supérieur à celui de la zone villa à laquelle on a renoncé, le tribunal, à qui il appartient de faire preuve d'une certaine réserve en application de l'art, 2 al. 3 LAT (cf. ATF 127 II 238 consid. 3b/aa, 106 Ia 70), peut s'y rallier. On peut en effet admettre que l'exigence relative à la desserte par les transports publics en direction de la gare de Renens ne soit imposée qu'au moment de l'extension des zones à bâtir de la commune, notamment lorsque les zones intermédiaires (secteurs "Sansy-Saugeon" et "Les Abreuvoirs") seront affectées à la zone à bâtir. En l'état, compte tenu de l'augmentation modérée des droits à bâtir qu'implique le projet litigieux, la question de la desserte en transports public en direction de l'armature ferroviaire principale relève encore principalement d'intérêts locaux et non pas d'intérêts d'ordre supérieur impliquant un contrôle strict de la part de l'autorité de recours. Pour ce qui est du caractère contraignant

des planifications directrices au stade des procédures d'adoption des plans d'affectation, on relèvera encore que seul le plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral lie toutes les autorités en vertu des art. 8 LAT et 31 al. 1 LATC. Les autres plans directeurs approuvés par le Conseil d'Etat sont des plans d'intention servant de référence et d'instrument de travail pour les autorités cantonales et communales, selon l'art. 31 al. 2 LATC (cf. ATF 1C_289/2007 du 27 décembre 2007 consid. 5.2). A fortiori, des instruments comme le SDOL ou le Schéma directeur communal, qui n'ont pas été approuvés par le Conseil d'Etat, ne sauraient être absolument contraignants pour les communes dans le cadre de l'élaboration de leurs plans d'affectation. 5. Il résulte des considérants que le recours doit être rejeté et les décisions attaquées confirmées. Le recourant prendra en charge les frais de la cause et versera des dépens à la commune, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel.

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