

VD_OMNI AC.2011.0325 vom 11. November 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-11-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2011.0325

FR: VD_OMNI AC.2011.0325 du 11 novembre 2013

IT: VD_OMNI AC.2011.0325 del 11 novembre 2013

Regeste

BARRAUD, BRINER, JENNI, MULLER/CONSEIL COMMUNAL DE BUSSIGNY, Département de l'intérieur | Portée du plan directeur cantonal, en particulier du coefficient d'utilisation du sol (CUS) minimum de 0,4 dans les nouvelles zones à bâtir de faible densité (mesure A11, 5ème alinéa). Coefficient d'utilisation du sol et calcul de la "densité humaine" (sur l'ensemble du périmètre - constructible et non constructible - ou sur les secteurs constructibles seulement). En l'espèce, la zone de faible densité avec CUS de 0,35 a été admise au bénéfice d'une pesée d'intérêts: l'objectif de diminuer la charge de trafic et les immissions sonores a abouti à tempérer les exigences de densité. En outre, l'exigence d'un CUS minimum de 0,35 en zone de faible densité n'impose pas que tout plan d'affectation respecte une valeur de densité déterminée.

Erwägungen

E. 1

D'après la pièce versée au dossier par l'avocat des recourants Moret et Riccard, l'avocat de la commune a écrit le 7 décembre 2012 aux conseils respectifs des trois groupes de recourants pour faire état du risque d'une restriction des possibilités de bâtir dans le périmètre en raison du projet de contournement autoroutier de Morges et du risque d'abandon du projet par le conseil communal si celui-ci devait être saisi à nouveau. En rapport avec le contournement autoroutier de Morges pourrait se poser la question de la coordination des procédures qui, comme le rappelle un arrêt récent, vise à assurer une application cohérente du droit, ce qui implique formellement qu'une autorité soit chargée de la coordination des enquêtes publiques et des notifications. La loi ne tend cependant pas à une coordination maximale, mais doit assurer une coordination suffisante, ce que précisent les textes allemand et italien de l'art. 25a al. 1 LAT ("ausreichende Koordination"; "coordinazione sufficiente"; 1C_309/2013 du 4 juillet 2013, consid. 3.3.1). La coordination trouve sa limite lorsqu'un projet dépend à la fois d'autorités fédérales et cantonales (1C_14/2011 du 26 avril 2011, consid. 2.1). En l'espèce, l'enquête sur le plan d'affectation a eu lieu simultanément à celle du syndicat sur le nouvel état et les estimations, comme le prévoient les dispositions spécifiques du droit cantonal en matière de coordination (art. 85p LAF; v. ég. art. 55 al. 1 et 2 LATC et art. 4 LAF). Le projet de contournement autoroutier, qui impliquerait les autorités fédérales, n'en est apparemment qu'au stade des études préliminaires (<http://www.astra.admin.ch/autobahnschweiz/03002/03004/index.html?lang=fr>) si bien qu'il ne se justifie pas de suspendre la procédure concernant le PPA Bussigny-Ouest.

E. 2

Le présent arrêt concerne le recours déposé par l'hoirie Barraud le 15 décembre 2011 contre la décision du Département de l'économie des 3/14 novembre 2011 et contre la décision du

E. 6

mai 2011, notifiée avec la décision cantonale, au sujet du plan partiel d'affectation Bussigny-Ouest. Le recours de l'hoirie Barraud contre la décision du 17 novembre 2011 de la Commission de classification du Syndicat d'améliorations foncières Bussigny-Ouest fait l'objet de l'arrêt AF.2011.0006 de ce jour. Sur tous ces objets, l'enquête publique correspondante a été simultanée en octobre 2010 et suite au dépôt des recours par trois groupes de recourants, l'instruction de toutes les causes s'est déroulée en parallèle, y compris après les audiences suivies d'un complément d'instruction en raison des pièces nouvelles produites. Il n'y a cependant pas lieu de joindre la causes pour le motif qu'en cas de décision finale sur le plan partiel d'affectation, il serait cas échéant possible au département intimé de mettre le plan en vigueur, ce qui permettrait la délivrance de permis de construire, tandis que le sort des recours contre les estimations, le nouvel état et la clé de répartition des frais n'est pas susceptible de paralyser, même en cas d'admission partielle d'un recours, l'activité de construction de logements que l'autorité communale entend favoriser. 3. Selon l'art. 75 let. a LPA-VD, la qualité pour recourir est réservée à celui qui a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou qui a été privé de la possibilité de le faire. En l'espèce, l'opposition formée par l'hoirie Barraud le 1er novembre 2010 a été adressée au syndicat d'améliorations foncières. Déplorant que les problèmes du traitement de la rétention de l'eau pluviales et celui des mauvaises conditions géologiques du Sud du périmètre n'aient pas été identifiés suffisamment tôt lors des études préliminaires, elle contestait que les propriétaires des parcelles Nord du PPA doivent faire les frais des problèmes géologiques des parcelles sud du PPA. Elle contestait l'extension du périmètre du syndicat pour la création d'un bassin de rétention (celui-ci est en réalité en dehors du périmètre). S'agissant de l'estimation des terres et du nouvel état, elle critiquait les estimations, notamment la différence entre la taxation de la zone agricole et celle de la zone intermédiaire (coefficient de 1, respectivement 1,5). S'agissant de la répartition des terres, elle se plaignait que les parties les plus intéressantes de son ancienne parcelle 1820 soient attribuées à des tiers. Elle demandait aussi des explications sur les relations contractuelles entre l'architecte Rivier, membre de la commission de classification, et la commune de Bussigny. À première vue en tout cas, tous ces griefs concernent l'enquête organisée par le syndicat d'améliorations foncières sur l'extension du périmètre, les estimations et le nouvel état. Ils ne concernent pas le plan partiel d'affectation mis à l'enquête par l'autorité communale. Il est vrai que le plan partiel d'affectation a fait l'objet de quatre enquêtes différentes. Dans une remarque complémentaire finale du préavis no 06/2011, la municipalité expose que pour ce motif, elle a fait preuve de souplesse en matière de recevabilité des oppositions. Se pose donc la question de savoir si l'une des enquêtes précédentes avait donné lieu à une opposition de l'hoirie Barraud. Tel n'est cependant pas le cas. Le préavis municipal no 13/2006 du 7 août 2006, qui concernait la première enquête d'août-septembre 2005, ne fait état d'aucune opposition de l'hoirie Barraud. Le préavis municipal no 3/2009 du 12 janvier 2009 signale que la deuxième enquête d'août 2005 (en son temps non soumise en tant que telle au conseil communal) avait fait l'objet de deux oppositions, qui n'émanaient pas de l'hoirie Barraud; ce préavis no 3/2009 concerne la troisième enquête publique de novembre 2008 où l'hoirie Barraud n'apparaît pas parmi les opposants. C'est finalement dans le préavis municipal no 06/2011 du 4 avril 2011 concernant la quatrième enquête que la municipalité a traité (la commission de classification l'a fait aussi) l'opposition de l'hoirie Barraud du 1er novembre 2010 mais les

réponses qu'elle y apporte concernent avant tout des éléments relevant de la compétence du syndicat (atlas géologique, traitement des eaux pluviales, sous-estimation des coûts et participations aux frais, extension du périmètre et création d'un bassin de rétention). Le tribunal juge toutefois qu'en regard de l'objectif de coordination poursuivi par la loi (art. 55 al. 1 LATC ; art. 85p al. 2 LAF), il n'y a pas lieu de faire preuve de formalisme lorsqu'une seule et unique opposition est déposée durant le délai d'enquête commun aux enquêtes portant respectivement sur les opérations de remaniements parcellaires et sur la procédure de planification. Dans ces conditions, quand bien même l'opposition du 1er novembre 2010 ne semble guère viser que l'enquête sur les opérations du syndicat d'améliorations foncières, il y a lieu d'admettre que l'hoirie Barraud a participé à la procédure précédente, y compris celle sur le plan d'affectation, au sens de l'art. 75 let. a LPA-VD. Le recours est donc recevable.

4. L'hoirie Barraud fait valoir en substance qu'une plus grande surface ou plus de densité aurait permis de mieux répondre aux impératifs du plan directeur cantonal. La zone colloquée en faible densité ne serait pas conforme aux objectifs du Plan directeur cantonal. Supposée vraie, cette affirmation nécessite que soit élucidée la portée contraignante du plan directeur cantonal.

5. Selon l'art. 9 al. 1 LAT, les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités. Se pose donc la question de savoir, puisque les autorités rendent des décisions contraignantes pour les particuliers, si la force obligatoire du plan directeur cantonal s'impose aussi indirectement aux particuliers. En outre, dès lors que le plan directeur est en général un document volumineux énonçant de nombreux principes généraux, il s'agit de savoir quelles en sont les éléments qui ont une portée contraignante.

a) La première question est délicate: dans un arrêt 1C_17/2008 du 13 août 2008 (consid. 4.1), le Tribunal fédéral expose ce qui suit (consid. 4.1): "Il n'est pas évident de déterminer le sens ou la portée, d'un point de vue juridique, de la notion de force obligatoire de du plan directeur cantonal selon l'art. 9 al. 1 LAT (...) Quoiqu'il en soit, cet instrument n'est pas un "pré-plan d'affectation" et il n'a pas pour objet de régler directement le mode d'utilisation du sol". La contradiction apparente provenant du fait que le Plan directeur cantonal ne serait contraignant que pour les autorités mais pas pour les particuliers (alors que les autorités rendent des décisions fixant les droits des particuliers) est résolue par un récent ATF 1C_181/2012 du 10 avril 2012: les plans directeurs lient les autorités mais ils peuvent être contestés par un recours des autorités compétentes pour adopter les plans d'affectation (à savoir en général les communes). En revanche, les particuliers ne peuvent pas contester le plan directeur, qui n'est pas pour eux un acte de puissance publique sujet à recours, mais il leur est possible de faire contrôler préjudiciellement le plan directeur à l'occasion de la procédure de planification des zones qui fait suite à la planification directrice. C'est ce qui explique que les associations de protections de la nature ne peuvent pas contester le plan directeur, puisqu'elles peuvent, comme les particuliers, recourir contre le plan d'affectation.

b) Quant à savoir quels sont les éléments du plan directeur cantonal qui ont une portée contraignante, il résulte de l'arrêt 1C_17/2008 cité ci-dessus que la force obligatoire du plan directeur cantonal ne concerne que les éléments du plan directeur visés par l'art. 8 LAT qui en constituent le "contenu minimum", à savoir la façon de coordonner les activités, l'ordre dans lequel elles seront exercées et les moyens à mettre en oeuvre. Dans le cas d'espèce, les recourants contestaient un indice d'utilisation du sol de 1,0 alors que le plan directeur cantonal prévoyait selon eux un indice de 0,6. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours parce qu'il n'était pas démontré que l'indice d'utilisation mentionné dans le plan directeur cantonal serait une instruction impérative donnée aux autorités de planification. L'ATF 134 II 254 (1C_382/2009 du 8 mars 2011) rappelle que le droit fédéral comporte peu d'indications

quant au contenu des plans directeurs cantonaux. Il accorde en somme au plan directeur cantonal une portée contraignante négative: les grands projets à incidence spatiale qui peuvent affecter de manière importante l'organisation du territoire doivent obligatoirement être prévus dans le plan directeur cantonal. Ce dernier sera considéré comme lacunaire s'il n'en dit rien. En conséquence, cet arrêt condamne un projet de centre d'activités automobiles qui n'était prévu que dans une planification de niveau communal (v. ég. 1C_415/2009 du 21 janvier 2010) . Cet ATF 134 II 254 rappelle que selon la jurisprudence (mais cela ne s'applique précisément pas aux grands projets à incidence spatiale), il n'est possible de s'écarter du plan directeur cantonal que dans certaines conditions: il doit s'agir d'écarts de peu d'importance, objectivement justifiés, et il apparaîtrait déraisonnable au vu des circonstances de modifier préalablement de façon formelle le plan directeur. En outre, de nouvelles circonstances peuvent justifier de petits écarts; ceux-ci se justifient aussi lorsque le contenu du plan directeur se révèle être contraire au droit ou impossible à réaliser. Un autre arrêt confirme la nécessité d'une planification directrice (plan directeur régional dans le canton de Zurich) pour une centre de sport et de loisirs. Cet arrêt rappelle aussi qu'un "écart" ("Durchstossung") par rapport au plan directeur cantonal n'est admissible que s'il ne sert pas à éluder l'art. 24 LAT en créant une "petite zone à bâtir" et s'il procède d'une pesée d'intérêt complète et conforme aux buts et principes de l'aménagement du territoire (ATF 1C_491/2011 du 5 juillet 2012 et les réf citées, not. ATF 124 II 391). Dans un arrêt rendu sur recours de la commune de Saint-Sulpice qui invoquait son autonomie communale pour maintenir une faible densité aux abords de la rive du lac, le Tribunal fédéral mentionne l'objectif de densification du plan directeur cantonal entré en vigueur le 1er août 2008 et du projet d'agglomération Lausanne-Morges PALM (convention qu'il qualifie d'instrument d'urbanisme de niveau directeur) dont l'objectif est d'atteindre 100 habitants et emplois à l'hectare dans les secteurs ordinaires, et le double dans les sites stratégiques, les densités pouvant être adaptées aux conditions locales, pour autant que les efforts de densification restent significatifs . Tout en rappelant que la densification des zones à bâtir répond à un intérêt public important correspondant au principe de l'utilisation mesurée du sol (art. 1 al. 1 LAT), le Tribunal fédéral souligne que la protection de la typologie caractéristique d'un village ou d'un quartier correspond aussi à un principe important de l'aménagement du territoire (art. 1 al. 2 let. b LAT); il a jugé que la CDAP avait appliqué un objectif de densification de manière schématique sans tenir compte des spécificités du territoire communal (1C_365/2010 du 18 janvier 2011, consid. 3 et 4, publié aux ATF 137 II 23). En somme, la CDAP avait eu tort de ne pas s'écarter du plan directeur cantonal. S'agissant du plan directeur communal, le Tribunal fédéral, saisi du grief de violation de l'art. 9 al. 1 LAT ("Les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités"), a jugé qu'en tant qu'il fixe comme objectif la densification de la zone à bâtir, le plan directeur communal de Lausanne constitue une indication quant à la direction que doit prendre la pesée des intérêts dans le cadre de la planification communale subséquente. L'autorité de planification reste toutefois libre d'apprécier les différents éléments en présence, notamment les circonstances locales, lorsqu'elle procède à l'élaboration des plans de détail et tous les secteurs ne sauraient être densifiés de la même façon. Concrètement, le plan directeur communal n'exclut pas, en tant que tel, le maintien d'une zone de villa (zone de faible densité) à l'intérieur de la zone à bâtir, pas plus qu'il n'impose d'adopter un indice d'utilisation du sol plus élevé dans un secteur déterminé (1C_208/2012 du 7 janvier 2013, consid. 4). De manière plus générale, le Tribunal fédéral rappelle que la doctrine et la jurisprudence n'excluent pas totalement que les organes de planification subordonnés s'écarterent du plan directeur. La fonction du plan

directeur n'est pas de prescrire des situations déterminées, mais bien plutôt d'orienter et diriger le processus futur de planification, raison pour laquelle la procédure du niveau inférieur (ici celle d'approbation du plan) peut rétroagir sur le niveau supérieur du plan directeur (1C_175/2013 du 11 septembre 2013). Une soumission stricte au plan directeur n'apparaît donc pas appropriée si elle entre en contradiction avec une solution qui paraît globalement meilleure (1C_87/2012 du 27 novembre 2012 et les références citées notamment ATF 119 Ia 362). Enfin, le Plan directeur cantonal n'a pas d'effet anticipé: dans un arrêt du 7 janvier 2013 concernant le nouveau Plan général d'affectation de Lausanne de 2006, le Tribunal fédéral, saisi du grief de violation de la force obligatoire du plan directeur cantonal selon l'art. 9 LAT, a jugé que les plans directeurs cantonaux de 2008 et 2012 ne pouvaient pas être invoqués puisqu'ils avaient été adoptés après la révision du PGA de 2006 (1C_206/2012 du 7 janvier 2013, consid. 4.4). Par ailleurs, la jurisprudence cantonale évite le formalisme : que le projet de route cantonale 177 Aclens-Vufflens-la-Ville-Penthaz ne soit pas mentionné dans le Plan directeur cantonal en vigueur depuis le 15 juin 2012 ne permet pas de condamner ce projet qui trouve une base de planification suffisante dans la fiche A31 qui renvoie au plan de mesures OPair (AC.2011.0287 du 17 août 2012 ; AC.2009.0144 du 5 octobre 2010). En résumé, la jurisprudence n'accorde qu'une portée restreinte à la force contraignante du plan directeur cantonal. Seul a force obligatoire son "contenu minimum" selon l'art.

E. 8

Le tribunal constate en outre que s'il fallait interpréter le principe en question à la manière d'une règle de droit, celle-ci n'aurait qu'une portée très limitée. En effet, le seul élément formellement contraignant du Plan directeur cantonal est en l'espèce le passage de la mesure A11 qui exige un coefficient d'utilisation du sol de 0,4 pour les nouvelles zones de faible densité. Il s'agit de "permettre à terme une densification des nouvelles zones à bâtir de faible densité". En regard de cette exigence, un plan de quartier qui créerait sur tout son périmètre une nouvelle zone à bâtir de faible densité dont le CUS serait inférieur à 0,4 devrait probablement être considéré comme contraire au Plan directeur cantonal. En audience d'ailleurs, la représentante du Service du développement territorial a relevé qu'en moyenne le CUS du plan litigieux est supérieur à 0,4 et que ce service aurait refusé un projet qui aurait prévu un CUS de 0,35 sur toute la surface du PPA. En faveur de l'appréciation d'ensemble préconisée par le Service du développement territorial, force est de constater que le Plan directeur cantonal n'exige pas que tout plan d'affectation respecte une valeur de densité déterminée, que ce soit sur l'ensemble de son périmètre (constructible et non constructible) ou sur les secteurs constructibles seulement. Or dans une situation complexe comme en l'espèce, où un vaste périmètre devient en partie constructible avec une densité variable suivant les différentes zones tandis qu'une partie du périmètre est affectée à des zones inconstructibles, la "densité humaine" finale de l'ensemble dépend bien plus du rapport entre les surfaces constructibles et celles qui ne le sont pas, ainsi que du CUS des zones les plus denses, que du seul coefficient d'utilisation du sol dont est dotée la zone réputée de "faible densité". On constate d'ailleurs qu'en appliquant le coefficient de 0,35 à la surface de la zone de faible densité (59'061 m²), le calcul du SDT aboutit à une surface brute de plancher de 20 672 m², soit 330 habitants ($[20'671 \times 0.8] / 50$), tandis qu'un CUS de 0,4 (23'624 m² de plancher) aboutirait à 377 habitants ($[23'624 \times 0.8] / 50$). Au vu du peu de différence entre ces chiffres certes théoriques, le résultat final, d'environ 2000 habitants selon la volonté de la commune, ne paraît pas influencé de manière sensible. Il y a donc lieu, que ce soit à l'issue d'une pesée d'intérêts ou au bénéfice d'une interprétation

strictement juridique, de rejeter le grief de violation du Plan directeur cantonal.

E. 9

L'hoirie critique l'importance des zones d'intérêt public et des zones vertes. Les surfaces allouées à la commune dans un but d'intérêt public ne pourraient pas servir aux bâtiments scolaires prévus pour 2014 et pourrait finalement servir à une autre affectation bien plus stable pour la commune, au détriment des autres propriétaires. a) En matière de planification, le pouvoir d'examen en opportunité (qui appartient au Tribunal cantonal en application de l'art. 60 LATC) ne signifie pas que l'autorité de recours puisse se transformer en autorité d'aménagement (ATF 109 Ib 544). En effet, en vertu de l'art. 2 al. 3 LAT, 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 tâche. Selon la jurisprudence, le libre pouvoir d'examen de l'autorité de recours lui permet de vérifier si l'autorité communale a basé sa décision sur un fondement objectif et est restée dans les limites d'une pesée correcte et consciencieuse de tous les intérêts à prendre en considération; il n'autorise pas l'autorité de recours à substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité inférieure (ATF 112 Ia 271; 110 Ia 52; 107 Ia 38 consid. 3c; 98 Ia 435; arrêts AC.2010.0041 du 20 octobre 2010 consid. 2b; AC.2009.0136 précité consid. 5; AC.2009.0131 du 26 mars 2010 consid. 2b). L'autorité de recours 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). Le rôle spécifique de l'autorité de recours ne se confond toutefois pas avec celui de l'organe compétent pour adopter le plan; elle doit préserver la liberté d'appréciation dont celui-ci a besoin dans l'accomplissement de sa tâche (art. 2 al. 3 LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également convenable. 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 (1C_365/2010 du 18 janvier 2011, consid. 2.3, non publié sur ce point aux ATF 137 II 23; arrêt 1C_82/2008 du 28 mai 2008, consid. 6.1 non publié in ATF 134 II 117; ATF 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242; en dernier lieu 1C_447/2012 du 5 août 2013). b) En l'espèce, on ne voit pas à quel principe supérieur pourrait être contraire, dans un plan d'affectation portant sur une surface de 33 ha, l'option consistant à réserver des zones inconstructibles de verdure et à affecter une certaine surface aux équipements d'utilité publique et de services. L'ampleur de ces zones inconstructibles et celle des équipements publics nécessaires relèvent du pouvoir d'appréciation de l'autorité locale. Il faut rappeler à cet égard que l'autorité cantonale ne viole pas l'art. 33 al. 3 let. b LAT (libre pouvoir d'examen) si elle observe une certaine retenue dans l'examen des questions liées aux circonstances locales ou à l'autonomie communale (1C_413/2013 du 29 août 2013).

E. 10

Les autres griefs soulevés par l'hoirie Barraud concernent la procédure de remaniement, en particulier les estimations et la répartition des nouvelles parcelles. Ainsi en va-t-il du grief dans lequel l'hoirie se plaint d'être expropriée au profit d'autres propriétaires et des critiques qu'elle formule au sujet des conséquences, pour les autres propriétaires, de l'inconstructibilité selon elle du secteur sud pour des motifs géologiques. Ces griefs sont traités dans l'arrêt AF.2011.0006 de ce jour.

E. 11

Vu ce qui précède, le recours est rejeté et les décisions attaquées sont confirmées. Un émolument est mis à la charge des recourants, qui doivent des dépens à la Commune de Bussigny

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