

VD_OMNI AC.2011.0329 vom 7. Oktober 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-10-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2011.0329

FR: VD_OMNI AC.2011.0329 du 7 octobre 2014

IT: VD_OMNI AC.2011.0329 del 7 ottobre 2014

Regeste

Municipalité d'Allaman, Municipalité d'Aubonne, Municipalité d'Etoy, Municipalité de St-Prex/Office fédéral des routes (OFROU), Département de l'intérieur, PFISTER MEUBLES SA, Comité de gestion Littoral Parc, Direction générale de la mobilité et des routes | Les communes territoriales comprises dans le périmètre du PAC 299 bis ont qualité pour recourir pour contester les dispositions de ce plan qui ont des effets sur leurs tâches d'aménagement du territoire.

Erwägungen

E. 1

a) Le département conteste la qualité pour recourir des communes recourantes. Il relève que selon l'art. 75 de la loi sur la procédure administrative du 29 octobre 2008 (LPA-VD; RSV 173.36), les autorités cantonales et communales n'ont qualité pour former recours que si une loi les autorise à recourir, et que ni la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) ni la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RSV 700.11) n'habilitent les communes à recourir contre un plan d'affectation cantonal. Il estime aussi que les communes ne bénéficieraient pas de la protection de l'autonomie communale pour contester un plan de compétence cantonale, car le périmètre litigieux est identique au précédent plan de 1996, il ne s'agit en outre pas d'un nouveau secteur soumis à un régime cantonal qui n'existait pas auparavant et les décisions contestées ne portent que sur des modifications apportées à une réglementation cantonale préexistante. Selon le département, les compétences des autorités communales en matière d'aménagement du territoire ne seraient nullement entravées par les décisions relatives au nouveau PAC 299 bis. Il relève que la commune recourante n'explique en outre pas en quoi son autonomie serait atteinte par la modification du plan en cause. b) Le Tribunal fédéral a ouvert aux communes la possibilité de former un recours de droit public lorsqu'elles invoquent leur autonomie (ATF 124 I 223 consid. 1 pp. 224 à 226). La jurisprudence a ainsi reconnu à l'autonomie communale la portée d'un droit constitutionnel non écrit, repris à l'art. 50 de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999. Le tribunal doit donc reconnaître la qualité pour recourir aux communes, au moins dans les mêmes limites que celles du recours en matière de droit public au Tribunal fédéral pour violation de l'autonomie communale (arrêts AC.2001.0220 du 17 février 2004, AC.2000.0165 du 19 février 2002). Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées

essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 133 I 128 consid. 3.1 p. 131; 129 I 410 consid. 2.1 p. 413; 128 I 3 consid. 2a p. 8; 126 I 133 consid.

E. 2

Les griefs soulevés par le recours renvoient à des questions liées à la mise en œuvre des buts et principes fondamentaux de l'aménagement du territoire, sur lesquelles il apparaît nécessaire de revenir en préalable. a) Le mandat constitutionnel de l'aménagement du territoire tend à assurer une utilisation judicieuse et mesurée du sol, ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire (art. 75 al. 1 Cst.). L'utilisation mesurée du sol et l'occupation rationnelle du territoire impliquent avant tout d'éviter une forme d'urbanisation dispersée provoquant des besoins accrus en transports individuels et entraînant une détérioration des conditions de vie par les effets secondaires négatifs dus au trafic (voir publication du Département fédéral de justice et police, délégué à l'aménagement du territoire concernant la conception directrice de l'aménagement du territoire CK 73 de novembre 1973). Les buts et principes régissant l'aménagement du territoire, tels qu'ils sont définis aux art. 1 et 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT), favorisent précisément un développement plus équilibré par une répartition judicieuse des lieux d'habitation et des lieux de travail en les dotant d'un réseau de transports suffisant (art. 3 al. 3 let. a LAT). L'utilisation mesurée du sol tend aussi à créer et maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat ainsi qu'à l'exercice des activités économiques (art. 1 al. 2 let. b LAT). b) Le premier plan directeur cantonal adopté en application de l'art. 8 LAT, par décret du 20 mai 1987, rappelle ce but dans le chapitre relatif à l'organisation de l'espace, en précisant qu'il convient d'utiliser l'espace rationnellement et d'aménager des conditions de développement favorables aux diverses activités humaines et à la nature (objectif 1.0.a) et de lutter contre le gaspillage du sol en maintenant des espaces homogènes non construits (objectif 1.0.b). Pour atteindre ces objectifs, le plan directeur cantonal préconisait de favoriser l'implantation des activités économiques dans les centres ou dans des aires déterminées, à proximité des jonctions des voies de communication existantes ou projetées (objectif 1.0.e). En ce qui concerne le chapitre relatif au réseau urbain, le plan directeur cantonal de 1987 tend à faciliter l'accès aux services et aux biens de consommation pour l'ensemble de la population et à favoriser le maintien ou le développement d'une gamme suffisante de prestations dans les centres du réseau urbain cantonal (objectif 1.2.a). Dans ce but, il prévoit de soutenir le rôle dévolu au centre, notamment par la concentration d'activités économiques et de services diversifiés, et par la densification de l'habitat (objectif 1.2.b). L'application de ces différents principes impose de localiser les surfaces commerciales d'une certaine importance dans les centres du réseau urbain et à proximité de dessertes performantes en transports publics. c) Le rapport du Conseil fédéral sur les grandes lignes de l'organisation du territoire du 22 mai 1996 confirmait les objectifs déjà retenus par le plan directeur cantonal du canton de Vaud, en encourageant un développement à proximité de nœuds ferroviaires importants. Le rapport précise notamment que : « l'une des conditions préalables à la mise en place d'un réseau de villes relié par le rail est de pouvoir disposer, dans les quartiers proches des nœuds ferroviaires importants, de possibilités de création ou d'extension de grands centres d'affaires et de bureaux. » (Rapport sur les grandes lignes, FF 1996 III p. 568). Ainsi, il est proposé de limiter l'extension débordante des agglomérations en utilisant le réseau des transports publics comme colonne vertébrale du développement (FF 1996 III p. 571-572). Enfin, le rapport 2005 sur le développement territorial mentionne également, parmi les orientations prioritaires, une meilleure coordination entre l'urbanisation et les transports,

notamment par une urbanisation prioritaire des secteurs bien desservis par les transports publics et une densification des secteurs proches des gares. Est préconisée également une urbanisation vers l'intérieur, c'est-à-dire une utilisation des réserves cachées par une reconversion de friches industrielles. En revanche, pour les entreprises qui requièrent des surfaces étendues et des facilités d'accès pour les poids lourds et les véhicules (par exemple, les centres de distribution, les entrepôts, les marchés spécialisés et les commerces de meubles), les emplacements proches des autoroutes avec un raccordement au réseau ferroviaire pour le trafic marchandises est prévu (voir le rapport du Conseil fédéral sur les grandes lignes et l'organisation du territoire suisse - FF 1996 chiffre III p. 573 -). d) Le nouveau plan directeur cantonal, adopté par le Grand Conseil au mois de juin 2007, prévoit aussi de localiser l'urbanisation dans les centres. En ce qui concerne les installations à forte fréquentation, le plan directeur cantonal prévoit de définir, avec les communes et les milieux concernés, une stratégie en matière d'implantation, qui a notamment pour but de minimiser le trafic individuel motorisé, l'objectif étant d'implanter de telles installations à proximité des bassins de clientèle et des transports publics (mesure D 13). Ainsi, le développement de l'urbanisation, en liaison avec les principaux axes de transports publics, constitue l'une des conditions essentielles de la bonne exécution du mandat constitutionnel relatif à l'utilisation judicieuse et mesurée du sol et l'occupation rationnelle du territoire.

E. 3

a) Les communes recourantes critiquent l'art. 6 al. 2 du règlement du PAC 299 bis (ci après RPAC) dans la mesure où cette disposition exclut non seulement les nouveaux commerces, mais surtout les show-rooms et sites d'expositions dès son entrée en vigueur, à l'exception des kiosques liés à une activité touristique. Elles estiment que cette règle serait beaucoup trop restrictive au regard des objectifs de la révision consistant à limiter un trafic de pointe excessif. De plus, la restriction de nouveaux show-rooms constituerait un frein au développement du secteur. Selon les communes recourantes, la règle devrait être atténuée et les exclusions ne concerner que les gros générateurs de trafic. La réponse du département précise que l'un des principaux problèmes posés par le PAC de 1996 est la saturation du réseau à certaines heures de pointe, liée à l'existence de nombreux commerces de grande distribution dans le périmètre du PAC. Selon le département, le trafic pose problème lors de périodes de fréquentation de pointe des commerces, le vendredi soir, le samedi, ainsi que pendant les périodes de fêtes ou de soldes, en particulier pour le fonctionnement de la jonction d'Aubonne. La quasi « mono-fonctionnalité commerciale » du secteur proche de la jonction d'Aubonne en est la principale cause. Selon le département, une mixité entre différentes affectations commerciales, comprenant un panachage équilibré des activités industrielles, de bureau, de commerce et d'artisanat traditionnel n'aurait pas produit ces effets de trafic de pointe. Dès lors, en termes d'affectations, il s'agit d'éviter d'augmenter encore l'attractivité du secteur commercial, en particulier celui de la grande distribution, lors des périodes de haute fréquentation des commerces. L'Office fédéral des routes avait même demandé que le PAC modifié ne permette plus la réalisation de nouvelles implantations à caractère commercial. Le but de la révision consiste donc à restreindre le développement de telles activités et à éviter la création de show-rooms et de sites d'exposition (cuisines, agencement, voitures par exemple), car la fréquentation de ce type de surface a lieu pendant les mêmes périodes de pointe que les commerces de grande distribution. Le département précise aussi que la maîtrise du trafic lors des périodes de pointe ne relève pas d'une solution miracle, mais d'une somme de « petites mesures » qui participent chacune, à leur niveau, à la maîtrise de l'ensemble du trafic de pointe;

l'interdiction des show-rooms et des sites d'exposition étant l'une de ces mesures. Le département précise aussi que la justification de la révision du PAC de 1996 consiste essentiellement à limiter les difficultés de gestion du trafic routier, ainsi qu'à introduire une certaine mixité des affectations et à renforcer l'identité paysagère. Le département précise encore que plusieurs communes touchées par le PAC 299 ont émis, à maintes reprises, et depuis plusieurs années, des plaintes au sujet du trafic routier du samedi qu'elles jugent trop intense, c'est le cas notamment des communes d'Allaman et de Saint-Prex. Ces communes ont souvent mentionné les difficultés qu'éprouvent leurs habitants pour se rendre à la gare d'Allaman-Aubonne, ou pour emprunter l'autoroute A1. Le département estime que la mise en place du nouveau PAC 299 bis irait dans le sens d'une meilleure maîtrise du trafic routier lors « des périodes de pointe commerciale » et, par conséquent, améliorerait la situation des habitants des communes concernées. Le département relève que l'art. 6 RPAC permet le maintien et le développement d'autres activités économiques et que l'interdiction des show-rooms et des sites d'exposition est ainsi conforme au principe de proportionnalité ; il en irait de même pour les règles applicables aux commerces existants. Dans leur mémoire complémentaire du 30 avril 2012, les communes recourantes maintiennent la nécessité d'admettre de nouveaux show-rooms et sites d'exposition. Il n'y aurait aucune raison d'assimiler ces surfaces aux commerces de grande et moyenne distribution. Elles relèvent que les show-rooms et sites d'exposition déjà installés dans le site « Littoral Parc », comme par exemple, les sites d'exposition de « Matelas Elite » à Aubonne, de l'entreprise Cornaz à Allaman, et de Gétaz Romang à Etoy, ne génèrent en aucun cas plus de dix trajets de véhicules/jour (TJM). Ces sites s'adressent pour la plupart à une clientèle qui vient sur rendez vous et qui ne participe pas au trafic de pointe. Selon les recourantes, ces surfaces ne seraient pas assimilables aux activités à moyenne ou forte génération de trafic. Le département s'est encore déterminé sur ce point dans son écriture du 30 mai 2012. Il relève que l'interdiction prescrite par l'art.

E. 6

Il résulte pour l'essentiel des considérants qui précèdent que le recours doit être partiellement admis. L'interdiction des nouvelles activités commerciales, des show-rooms et des sites d'exposition, prévue par l'art. 6 al. 2 RPAC, et l'autorisation d'étendre les commerces existants dans les limites des seuils de génération de trafic encore disponibles, telle que permise par l'art. 6 al. 3 RPAC, ne peuvent être approuvées. L'admission du recours sur ce point ne signifie pas que les commerces peuvent être librement autorisés dans le périmètre du PAC, mais qu'une interdiction doit être coordonnée avec des mesures d'assainissement concernant les commerces existants. Si un projet de construction est susceptible de mettre en péril l'objectif recherché, le département peut s'opposer au projet selon la procédure prévue aux art. 77 et 79 LATC, ou, le cas échéant, mettre en place une zone réservée cantonale au sens de l'art. 46 LATC, selon la procédure prévue par l'art. 73 al. 5 LATC. Le recours doit aussi être admis en ce qui concerne les zones de verdure prévues sur les parcelles 655, 659, 660, 661, 662 et 1540. Sur ce dernier grief, le tribunal ayant admis les recours connexes de la Commune de Buchillon (AC.2011.0322) et de Jacques-François Thury et consorts (AC.2011.0323) la zone mixte prévue sur les secteurs S1, S2 et S, ne peut non plus être approuvée, pour les motifs mentionnés ci-dessus (consid. 4). L'admission du recours ne signifie pas que l'habitat doit être exclu du secteur S, car la mixité en elle-même répond à un intérêt public (mesure B 33 du plan directeur cantonal), mais que l'urbanisation de ce secteur en vue d'une affectation même partielle au logement doit faire l'objet d'une étude plus fine d'urbanisme, conforme aux exigences de l'art. 3 al. 3

let. b LAT. En revanche, le grief des communes recourantes concernant l'art. 13 RPAC doit être rejeté. Compte tenu du résultat du recours, il y a lieu de laisser les frais de justice à la charge de l'Etat. Les communes recourantes, qui obtiennent pour l'essentiel gain de cause, ont droit aux dépens qu'elles ont requis, arrêtés à 2000 fr.

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