

VD_OMNI AC.2015.0218 vom 17. August 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-08-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2015.0218

FR: VD_OMNI AC.2015.0218 du 17 août 2016

IT: VD_OMNI AC.2015.0218 del 17 agosto 2016

Regeste

BARILIER, HERBEZ, BOUREZAK, KUNG, SCHNEIDER, MOREROD, THEVOZ, SWEE, GOTTRAUX, MARCUARD, VIOLI, PURRO, VACHERON, ANKER, HOCH, PASTERIS, FRANCO c/Département du territoire et de l'environnement (DTE), Conseil | Plan de quartier ("Aux Invuardes") existant portant sur une surface de 22'463 m² avec un CUS de 0,35 et un COS de 0,19. Plan de quartier comprenant notamment la parcelle 2015 de Payerne, d'une surface de 10'377 m². Approbation d'un nouveau plan de quartier ("Aux Invuardes"II) ne portant que sur la parcelle 2015, soit la partie du plan de quartier initial qui n'a pas été développée. IUS maximum de 0,6 permettant la réalisation sur cette parcelle d'environ 60 logements destinés à accueillir 120 à 160 habitants. Accès prévu au Sud de la parcelle par la rue Jolimont. Le grief selon lequel la pesée d'intérêts n'aurait pas été effectuée à l'échelle pertinente vu les dimensions de la parcelle n'est pas fondé (consid. 2). Les motifs pour lesquels l'accès par le Nord préconisé par les recourants a été écarté ne sont pas convaincants (sous réserve du respect de l'art. 32 al. 2 LR). Cela étant, dans le cadre de sa liberté d'appréciation, l'autorité cantonale pouvait également choisir l'accès Sud par la rue Jolimont, accès qui convient également et ne soulève pas de problème particulier, notamment au niveau de la sécurité. Pas de nécessité de réaliser un trottoir ou une place de rebroussement (consid. 3). En déterminant l'affectation, l'IUS, la hauteur maximale, le nombre maximal d'étages, des mesures de protection du paysage, des distances entre bâtiments, la localisation des accès motorisés et des prescriptions sur la cohérence architecturale, le règlement du PQ fixe des conditions détaillées d'urbanisme et de construction au sens de l'art. 64 al. 1 LATC. Rejet du grief relatif à l'insuffisance de la densité normative (consid. 4).

Erwägungen

E. 1

Les recourants soutiennent que le plan de quartier s'écarte trop de la réglementation générale. Ils mentionnent à cet égard le fait que l'IUS est pratiquement doublé (passant de 0,35 à 0,6), le fait que l'on peut désormais construire des immeubles de trois niveaux plus combles ou attiques atteignant 14 m à l'endroit le moins favorable et le fait que la réglementation proposée ne définit qu'une aire constructible générale alors que le plan de quartier en vigueur fixe des aires d'implantation. Selon eux, le plan de quartier crée au surplus une inégalité de traitement entre les propriétaires du secteur "Aux Invuardes", une seule parcelle étant mise au bénéfice de possibilités de construire très supérieures aux autres bien-fonds. Ils relèvent que, selon le plan général d'affectation de la Commune de Payerne approuvé par le Conseil d'Etat le 13 mars 1996, la zone de villas permet des constructions de deux étages au maximum d'une hauteur au faite de 8,5 m. a) L'art. 33 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) impose aux cantons d'instituer

une protection juridique en matière de plans d'affectation et de prévoir "qu'une autorité de recours au moins ait un libre examen" (art. 33 al. 3 let. b LAT). Ce libre examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'appréciation du droit; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité. L'autorité doit vérifier que la planification contestée devant elle est juste et adéquate. Dans ce cadre, l'autorité cantonale de recours doit toutefois préserver la liberté d'appréciation dont les communes ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches, conformément à ce que prescrit l'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 appropriée. Le contrôle de l'opportunité s'exerce donc avec retenue sur des points concernant 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 (cf. TF 1C_424/2014, 1C_425/2014 du 26 mai 2015 consid.4.1.1 et les arrêts cités). Sur le plan matériel, lors de l'adoption d'un plan de quartier, l'autorité communale bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière que l'autorité de recours contrôle avec retenue. En dépit de son pouvoir d'examen complet, la seconde ne peut intervenir et, cas échéant, substituer sa propre appréciation à celle des autorités communales que si celle-ci n'est objectivement pas soutenable ou contrevient au droit supérieur (TF 1C_424/2014, 1C_425/2014 du 26 mai 2015 consid.4.1.1 et les arrêts cités). Ainsi, agit par exemple en violation de l'art. 2 al. 3 LAT l'autorité de recours qui, fondée sur son pouvoir d'appréciation en opportunité, annule un plan de quartier qui ne consacre pourtant aucune violation évidente des principes de l'aménagement du territoire (TF 1C_82/2008 du 28 mai 2008 consid. 6). Cela étant, la liberté d'appréciation des autorités en charge de l'aménagement du territoire n'est pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT); elle doit également prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 OAT) (cf. TF 1C_352/2014 du 10 octobre 2014 consid. 3.1). b) Il convient d'examiner en premier lieu le grief des recourants relatif à l'augmentation de l'IUS permise par le plan de quartier litigieux. aa) Les plans d'affectation spéciaux (dont font partie les plans de quartier) portent sur un périmètre bien délimité dont ils régissent l'affectation et les possibilités de construire en pouvant déroger aux prescriptions du plan général d'affectation. L'élaboration de tels plans vise à accroître la qualité urbaine grâce à une disposition optimale des volumes bâtis et des espaces verts, ainsi qu'à un équipement rationnel du sol. Aussi les plans d'affectation spéciaux admettent souvent des indices d'utilisation du sol plus élevés que le plan général d'affectation (cf. VLP-ASPAN, Territoire et Environnement, mai 2016 p. 9) La jurisprudence a régulièrement constaté que la densification des zones à bâtir répond à un intérêt public important. Cela correspond au principe fondamental d'utilisation mesurée du sol, qui impose une rationalisation de la zone à bâtir plutôt que son extension (cf. ATF 137 II 23 consid. 4.3 et les arrêts cités). Ce principe a encore été affirmé plus clairement dans le cadre de la modification de la LAT entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 (cf. TF 1C_342/2015 du 9 décembre 2015 consid. 5.2; Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 p. 959 ss, spéc. p. 984). L'art. 1 al. 2 let. b LAT mentionne ainsi désormais parmi les buts régissant l'aménagement du territoire celui consistant à "créer un milieu bâti compact". L'objectif est d'éviter la dispersion des

constructions (cf. Message p. 974). L'art. 3 al. 3 a bis LAT mentionne pour sa part parmi les principes régissant l'aménagement celui consistant à prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat. Une augmentation de l'IUS de terrains déjà en zone à bâtir est dès lors conforme aux principes de concentration de l'urbanisation et de densification du milieu bâti poursuivi par la LAT. On peut également relever que Payerne fait partie des centres cantonaux définis par le PDCn (cf. Mesure B 11) et que la parcelle 2015 est comprise dans le périmètre du centre cantonal (cf. rapport 47 OAT p. 28). Selon le PDCn, l'urbanisation doit s'effectuer en priorité dans les centres cantonaux. Dans ces centres, le PDCn prescrit une densité humaine minimale de 100 personnes par hectare, soit un IUS minimal de 0,6 (voir mesure A11 du plan directeur cantonal, 2ème adaptation du 15 juin 2012, p. 52). bb) En l'espèce, l'augmentation de l'IUS par rapport au précédent plan de quartier, s'agissant d'une parcelle incluse dans un périmètre de centre cantonal, correspond aussi bien aux objectifs de la LAT, notamment en relation avec sa dernière modification, que du PDCn. La densification, conforme aux exigences minimales du PDCn, demeure dans des limites admissibles puisque le nouveau plan de quartier permettrait d'accueillir entre 120 et 160 habitants contre 70 à 80 habitants pour le plan de quartier actuel. On relève à cet égard que, en passant d'un IUS de 0,35 à un IUS de 0,6, on reste en zone de moyenne densité. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, le nouveau plan de quartier ne modifie ainsi pas le type de zone; on ne fait que passer d'une valeur basse à une valeur plus haute de la fourchette de moyenne densité. Ainsi que cela résulte du rapport 47 OAT (p. 28), la densification prévue est également conforme à la mesure B31 du PDCn qui vise à encourager la construction de logements en habitat collectif, ceci notamment pour faire face à la pénurie de logements qui sévit dans le canton. cc) Il est vrai que, suite la modification de la LAT entrée en vigueur le 1 er mai 2014, la Commune de Payerne devra réduire ses zones à bâtir. Comme les représentants de la commune l'ont indiqué lors l'audience, cette réduction se fera dans des secteurs plus périphériques du territoire communal, dans les zones des hameaux. Quoi qu'il en soit, la réduction des zones à bâtir ne se fera à l'évidence pas dans le périmètre du centre cantonal et cette obligation de réduction ne saurait remettre en cause le fait qu'il est opportun de densifier les secteurs déjà affectés en zone à bâtir, a fortiori lorsqu'il s'agit d'un secteur relativement proche du centre-ville. Dans ces conditions, sur la base d'une appréciation anticipée des preuves, il n'y a pas lieu de donner suite à la requête des recourants tendant à la production de toutes pièces établissant la possibilité de réduire la zone à bâtir en proportion suffisante hors du périmètre du centre. dd) Vu ce qui précède, le grief des recourants relatif à l'augmentation de l'IUS permise par le plan de quartier litigieux n'est pas fondé. c) Il convient encore d'examiner si la possibilité de construire des immeubles de trois niveaux plus combles ou attiques atteignant 14 m à l'endroit le moins favorable pose problème par rapport à l'environnement bâti et, de manière générale, en ce qui concerne la protection du paysage. aa) Dans l'accomplissement de leurs tâches, les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent notamment tenir compte de la nécessité de préserver le paysage et veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (art. 3 al. 2 let. b LAT). La portée de cette disposition dépend avant tout du degré de protection que requiert le paysage en question. S'il s'agit d'un site sensible, porté à l'inventaire ou présentant des caractéristiques particulières, une exigence plus élevée d'intégration peut se justifier qu'en présence d'un paysage de moindre intérêt. Une construction ou une installation s'intègre dans le paysage lorsque son implantation et

ses dimensions n'affectent ni les caractéristiques ni l'équilibre du site et si, par sa forme et les matériaux utilisés, elle en respecte l'originalité (DFJP/OFAT, Etude relative à la LAT, Berne 1981 n. 28 ad. art. 3 LAT). Pour qu'un projet puisse être condamné sur la base de l'art. 3 al. 2 let. b LAT, il doit porter une atteinte grave à un paysage d'une valeur particulière, qui serait inacceptable dans le cadre d'une appréciation soignée des divers intérêts en présence (TF 1C_82/2008, 1C_84/2008 du 28 mai 2008 consid. 6.3). Le Tribunal fédéral a ainsi confirmé un refus fondé sur cette disposition d'admettre un bâtiment au toit à forte pente dans un paysage sensible (TF 1A.93/2005 du 23 août 2005 consid. 2.4 publié in ZBL 107/2006 p. 101), d'autoriser un bâtiment qui, par ses dimensions, ne s'intégrait pas aux maisons traditionnelles appenzelloises (TF 1A.66/1996 du 14 mars 1990 consid. 5b publié in ZBL 92/1991 p. 179) ou de modifier l'aspect d'une ancienne maison paysanne classée à l'inventaire des monuments dignes de protection (TF 1A. 66/1996 du 17 mars 1999 consid. 3d). Il a admis qu'une correcte intégration dans le milieu bâti pouvait justifier le classement d'un quartier d'habitation caractérisé par de petites maisons à toits plats dans une zone de toits plats (TF 1A. 162/2002 du 10 décembre 2002 consid. 5.3.3), l'affectation dans une zone agricole protégée d'un terrain situé à un endroit sensible du point de vue du paysage (TF 1P. 577/1994 du 29 décembre 1994 consid. 3e) ou encore la création d'un alignement en vue de protéger les rives d'un ruisseau (TF 1P. 527/1992 du 28 janvier 1993 consid. 3d). bb) En l'espèce, sur la base de la vision locale, on peut relever que le plan de quartier litigieux ne concerne pas un site sensible ou un paysage d'une valeur particulière au sens où l'entend la jurisprudence du Tribunal fédéral. La vision locale a notamment permis de constater que l'environnement bâti comprend des constructions de types divers et ne présente pas de caractère homogène. Il résulte également du rapport 47 OAT que les valeurs paysagères présentes ont été reconnues et prises en compte dans l'élaboration du plan et du règlement. Les recourants ne prétendent en outre pas que le secteur ferait l'objet de mesures de protection particulières. A cela s'ajoute que les villas le long de la rue Jolimont se trouvent un peu surélevées par rapport au chemin et que le terrain de la parcelle en cause présente une pente plus forte dans sa partie haute (du côté des recourants) qui s'adoucit ensuite dans sa partie basse. Les nouvelles constructions ne devraient dès lors pas avoir pour les recourants un impact visuel trop important. Dans la partie haute, à voir les coupes illustratives figurant dans le rapport 47 OAT, l'altitude maximale fixée limiterait par ailleurs la hauteur des bâtiments à deux niveaux. cc) Vu ce qui précède, les griefs des recourants relatifs à l'atteinte au paysage et à l'environnement bâti doivent également être écartés. d) Pour ce qui est du grief relatif à l'égalité de traitement, il convient de relever que l'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de même situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 121 I 245 consid. 6 e /bb et les arrêts cités). En l'espèce, la modification de la planification de la parcelle n° 2015 se justifie par le fait que le plan de quartier de 1983 n'a pas été mis en œuvre sur cette parcelle. On note sur ce point que, lorsqu'un plan spécial définit de façon détaillée le genre et l'implantation des constructions, la stabilité du plan ne peut plus être invoquée lorsque celui-ci n'a pas encore connu un début d'exécution après plus de dix ans (ATF 116 Ib 185 consid. 4b p. 188-189, arrêt AC.2009.0001 du 26 février 2010 consid. 2a). Pour le surplus, on a vu que la modification des possibilités de bâtir se

justifie au regard de l'évolution des exigences en matière de densification résultant de la LAT et du PDCn. Partant, dès lors que la planification est objectivement soutenable, le grief relatif à l'inégalité de traitement entre les propriétaires du secteur "Aux Invuaries" doit également être écarté. e) Le grief relatif au fait que la réglementation proposée ne définit qu'une aire constructible générale alors que le plan de quartier en vigueur fixe des aires d'implantation n'est également pas fondé. Cette réglementation permet en effet une certaine souplesse au niveau de la réalisation du plan, ce qui n'est ni exceptionnel ni critiquable en soi. Il convient aussi de relever qu'un concours d'architecture devrait être réalisé (cf. p. 20 du rapport OAT). Il s'agit d'un procédé intéressant qui permet d'effectuer un choix sur la base de plusieurs solutions et d'assurer une meilleure qualité du projet. C'est vraisemblablement en lien avec l'idée du concours que les éléments figurant dans le plan de quartier restent assez généraux comparativement à d'autres plans de quartier. Au surplus, la crainte exprimée par les recourants que soit réalisée une seule construction épuisant l'IUS de 0,6 apparaît très peu vraisemblable. D'une part, on ne voit pas quel serait l'intérêt à réaliser une construction unique n'offrant pas de dégagements attractifs pour ses occupants alors que la surface du terrain est importante. D'autre part, la teneur des articles 8, 9 et 10 RPQ montrent clairement que la volonté est de prévoir plusieurs constructions, dont l'ordonnancement précis pourrait prendre différentes formes, comme illustré dans le rapport 47 OAT. Si nécessaire, la municipalité pourrait par conséquent s'opposer à un projet qui consisterait à réaliser une seule construction en se fondant sur ces dispositions du RPQ.

E. 2

. On relève que cette surface est nettement supérieure à celle du plan qui a fait l'objet de 1C_424/2014, 1C_425/2014 précité. Elle est également supérieure à celle du plan de quartier dont la validité a été confirmée par le Tribunal fédéral dans l'arrêt 1C_82/2008, 1C_84/2008 précité. Au surplus, il n'existe aucun élément dont on pourrait déduire que la pesée des intérêts n'aurait pas, dans le cas présent, été effectuée à une échelle pertinente. A cet égard, on peut encore relever que, si le plan de quartier ne concerne que parcelle n° 2015, un périmètre de réflexion plus large a été pris en compte dans le cadre de l'élaboration du plan (cf. p. 8 du rapport 47 OAT).

E. 3

et 6 LATC, que le plan de quartier traite des équipements, notamment de l'aménagement et de la destination des voies publiques existantes ou à créer, des accès aux constructions, des aires de circulation pour piétons et véhicules ainsi que de la création de garages et de places de stationnement. Selon les recourants, la route devrait en outre être équipée d'une place de rebroussement dès lors qu'elle est sans issue. Ils font valoir que l'accès prévu pour la desserte motorisée présente l'inconvénient d'être située au point haut de la parcelle, ce qui obligera de créer une trémie importante pour accéder au garage collectif souterrain prévu par le plan de quartier. Les recourants soutiennent encore que des variantes d'accès auraient dû être étudiées, ce qui n'aurait pas été le cas. Ils relèvent sur ce point que l'expert qu'ils ont mandaté a proposé une variante consistant à desservir le nouveau quartier depuis la route cantonale avec une entrée en tournant à droite dans le sens montant, profitant de la présence du giratoire à la hauteur du chemin de la Colline, et une sortie par le chemin du golf. Ils soulignent que cette variante a l'avantage de préserver la rue Jolimont de tout nouveau trafic tout en limitant les impacts pour la route cantonale, qu'elle permet de réduire la circulation en double sens sur le chemin menant au golf au strict minimum et de profiter d'un accès existant et qu'elle permet de positionner l'entrée et la sortie du parking souterrain à

proximité l'une de l'autre, aux abords de la route cantonale, sans impact sur les habitations existantes. a) aa) En principe la question de l'équipement routier doit être examinée au stade de l'autorisation de construire. L'art. 22 al. 2 let. b LAT dispose en effet que l'autorisation de construire n'est délivrée que si le terrain est équipé. L'art. 104 al. 3 LATC a la même teneur. Aux termes de l'art. 19 al. 1 LAT, un terrain est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées. Une voie d'accès est adaptée à l'utilisation prévue lorsqu'elle est suffisante d'un point de vue technique et juridique pour accueillir tout le trafic de la zone qu'elle dessert. Il faut aussi que la sécurité des usagers soit garantie sur toute sa longueur, que le revêtement soit adéquat en fonction des types de véhicules qui vont l'emprunter, que la visibilité et les possibilités de croisement soient suffisantes et que l'accès des services de secours et de voirie soit assuré (ATF 121 I 65 consid. 3a et les arrêts cités; TF 1C_221/2007 du 3 mars 2008 consid. 7.2; arrêt AC.2012.0300 du 12 juin 2013). Les infrastructures doivent ainsi être adaptées aux possibilités de construire offertes par le plan de zones. Un terrain ne peut dès lors être considéré comme équipé si, une fois construit conformément aux règles du plan d'affectation, son utilisation entraîne un accroissement du trafic qui ne peut pas être absorbé par le réseau routier. Il en va de même si l'accroissement du trafic provoque des atteintes nuisibles ou incommodes dans le voisinage, contraires à la législation fédérale sur la protection de l'environnement (ATF 119 Ib 480 consid. 6a; 116 Ib 159 consid. 6b). Au stade de la planification, l'aménagement des accès n'a pas à être étudié dans le détail (arrêts AC.2011.0193 du 24 mai 2012 consid. 3a ; AC.2008.0138 du 31 juillet 2009 consid. 1c/bb). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, ce n'est que lorsqu'un plan partiel d'affectation est à ce point précis qu'il permet d'appréhender les problèmes de trafic que la question de l'équipement en accès doit être résolue au stade de l'adoption du plan et non au stade ultérieur du permis de construire (TF 1C_298/2007 du 7 mars 2008 consid. 8.1; 1P.166/1999 et 1A.56/1999 du 31 mars 2000 consid. 5, résumé dans la RDAF 2000 I 427; ATF 120 Ib 436 consid. 2d/bb et 118 Ib 66 consid. 2a s'agissant du respect des prescriptions en matière d'environnement). Dans l'arrêt 1P.166/1999 et 1A.56/1999 précité, le Tribunal fédéral a jugé que tel était le cas de deux plans partiels d'affectation dont le périmètre d'implantation comprenait à chaque fois une seule parcelle. Les PPA en cause définissaient de manière détaillée l'implantation, la volumétrie et la destination des constructions, ainsi que la position des terrasses extérieures et l'emplacement des places de stationnement. Dans ce cas, le Tribunal fédéral a jugé qu'il était conforme au principe de coordination que la question de l'équipement routier soit résolue au stade du PPA et non au stade l'autorisation de construire. bb) Conformément à ce que prévoit l'art. 64 LATC, le plan de quartier litigieux fixe des conditions détaillées d'urbanisme, d'implantation et de construction (cf. consid. 4b ci-dessous). Partant, il se justifie dans le cas d'espèce que la question de l'équipement routier soit résolue au stade du plan et non au stade de l'autorisation de construire. b) aa) On peut relever en premier lieu que, contrairement à ce que soutiennent les recourants, les deux variantes envisageables d'accès au futur plan de quartier (accès par la RC 607 d et accès par la rue Jolimont) ont été examinées (cf. rapport 47 OAT p. 16). bb) Sur la base de la vision locale à laquelle il a procédé, le tribunal est peu convaincu de la nécessité de renoncer à un accès sur la RC 607 d pour les motifs de sécurité invoqués par la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR). Cette route étant destinée à recevoir un trafic relativement important, il serait logique que le trafic engendré par le

nouveau plan de quartier y soit amené. Par ailleurs, les entrées et sorties sur la route cantonale pourraient constituer un facteur de modération de la vitesse à un endroit que le rapport 47 OAT qualifie d'entrée de ville et représenter par conséquent plutôt un facteur de sécurité. Enfin de manière générale, il semblerait plus cohérent que la desserte motorisée du plan de quartier s'effectue par une route hiérarchiquement plus importante et les liaisons piétonnes sur la rue de Jolimont, en relation directe avec les cheminements existants vers le centre-ville, les écoles et la gare. A cet égard, la solution proposée par les recourants (soit celle suggérée par le bureau Team+) apparaît ainsi a priori judicieuse, pour autant qu'elle soit réalisable dès lors qu'elle implique l'utilisation d'un chemin privé. cc) Cela étant, on a vu ci-dessus que la liberté d'appréciation dont les communes ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches - conformément à ce que prescrit l'art. 2 al. 3 LAT -, implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée, l'autorité de recours n'étant pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également appropriée. A cet égard, on relève que l'accès prévu par la rue Jolimont apparaît concevable et n'entraîne pas de problèmes insolubles. Avec une largeur de 6 m, qui permet le croisement aisé de deux véhicules, la rue Jolimont peut absorber un volume de trafic supplémentaire tout en offrant une marge de manœuvre pour un aménagement plus favorable aux piétons. Selon la norme VSS 640.045 "Projets, bases. Type de route: routes de desserte", le volume de trafic actuel (200 véhicules/jour) classerait la route dans la catégorie "chemin d'accès" (desserte jusqu'à 30 unités de logement, trafic horaire déterminant jusqu'à 30 véhicules/heure), soit la catégorie la moins importante des routes de desserte. Avec la réalisation du nouveau plan de quartier et un trafic supplémentaire pouvant se situer entre 300 et 560 véhicules/jour, selon le nombre d'habitants (120 à 160) et le nombre de mouvements par habitant (2.5 à 3.5) pris en compte, la rue passerait dans la catégorie "route d'accès" (desserte jusqu'à 150 unités de logement, trafic horaire déterminant jusqu'à 100 véhicules/heure). Dans les deux cas, la norme permet une marge de manœuvre importante. Les exigences techniques relatives à la circulation sont réduites (notamment le croisement de deux véhicules ne doit pas être assuré sur toute la longueur) et on peut y prévoir l'instauration de "rues résidentielles" – désormais "zones de rencontre". Lors de la vision locale, il a été constaté que, vu la configuration des lieux, la circulation sur la rue Jolimont s'effectue à une allure modérée. Rien ne laisse à penser que cela pourrait changer avec l'arrivée de nouveaux habitants, l'augmentation du trafic pouvant aussi contribuer au ralentissement. L'on ne voit par ailleurs pas en quoi le trafic supplémentaire imposerait, sur ce type de route, la réalisation d'un trottoir ou d'une place de rebroussement. On relèvera qu'est évoqué, selon les propos du représentant de la commune lors de l'audience et les déterminations de son conseil après l'audience, un projet de zone 30 au chemin des Crêtes, avec un rétrécissement de la chaussée à 4 m 50 permettant de réaliser une bande piétonne protégée par des potelets. Ce type d'aménagement n'aurait jamais été envisagé pour la rue Jolimont, "n'ayant jamais fait l'objet d'une demande des habitants du quartier". On en déduit qu'une demande pourrait être accueillie favorablement, étant précisé que cette question sort de l'objet de la présente procédure. Enfin, si on peut comprendre le souci des recourants évoqué à l'audience relatif à la mise à disposition d'un "plan de circulation", l'élaboration d'un tel plan, qui concerne tout le quartier, ne saurait être juridiquement liée à la procédure d'adoption du plan litigieux. On relèvera tout au plus ici les déclarations des représentants de la commune en audience, confirmées par les déterminations écrites de son conseil, attestant que le projet de mise en sens unique pour l'ensemble du quartier, dont les conséquences inquiétaient les recourants, a été abandonné. Au surplus, les déplacements induits par le plan de quartier ne poseront pas de problème en

ce qui concerne le respect de la législation sur la protection de l'environnement et sur la protection contre le bruit. Au vu du trafic actuel, sera notamment respecté l'art. 9 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41) qui prévoit que l'exploitation d'installations fixes nouvelles ou notablement modifiées ne doit pas entraîner un dépassement des valeurs limites d'immission consécutif à l'utilisation accrue d'une voie de communication nécessitant un assainissement. dd) Comme le relèvent les recourants, l'accès au plan de quartier par la rue Jolimont impliquera probablement la réalisation d'une trémie. Cet élément n'est toutefois pas déterminant, compte tenu notamment des exigences d'intégration résultant de l'art. 19 RPQ. c) Vu ce qui précède, la solution choisie pour l'accès au plan de quartier ne saurait être remise en cause par le tribunal de céans, compte tenu de la liberté d'appréciation dont bénéficie l'autorité communale. A cela s'ajoute que, dès lors qu'un accès par la rue Jolimont est possible, un accès sur la route cantonale se heurterait de toute manière à l'art. 32 al. 2 de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes (LRou; RSV 725.01), disposition qui prévoit notamment que l'autorisation pour l'aménagement d'un accès privé à une route cantonale n'est donnée que si l'accès est indispensable pour les besoins du fonds.

E. 4

Les recourants relèvent que le règlement du plan de quartier ne présente qu'une faible densité normative laissant une grande liberté à ceux qui mettront le site en valeur. Ils constatent que le règlement attribue une affectation (l'habitation) et une hauteur maximale, mais pas d'implantation précise et qu'il n'existe par conséquent aucune disposition qui empêcherait d'ériger une seule construction qui épuiserait l'IUS de 0,6. Les recourants mettent dès lors en cause la conformité du règlement à l'exigence figurant à l'art. 64 LATC selon laquelle le plan de quartier doit contenir des conditions détaillées d'urbanisme, d'implantation et de construction. a) La notion de densité normative a été développée par la jurisprudence du Tribunal fédéral en relation avec les conditions fixées par la Constitution fédérale pour admettre des restrictions aux droits fondamentaux en particulier la condition relative à la base légale. L'art. 36 al. 1 Cst. prévoit en effet que toute restriction à un droit fondamental doit être fondée sur une base légale, les restrictions graves devant être prévues par une base légale formelle, c'est-à-dire une loi adoptée par le législateur cantonal et soumise aux règles du contrôle démocratique. La densité normative de la base légale se rapporte à la précision exigée dans la formulation de la loi; selon la jurisprudence, la précision requise doit permettre au citoyen de se conformer aux comportements exigés de lui et de prévoir les conséquences d'un comportement déterminé avec un certain degré de certitude. Toutefois, l'exigence concernant la densité normative n'est pas absolue, car on ne saurait ordonner au législateur de renoncer totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation. Cela tient à la nature générale et abstraite inhérente à toute règle de droit et à la nécessité qui en découle de laisser aux autorités d'application une certaine marge de manœuvre lors de la concrétisation de la norme. Pour déterminer quel degré de précision on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (ATF 132 I 112 consid. 7a p. 124). La jurisprudence admet en outre que, dans une certaine mesure, l'imprécision des normes peut être compensée par des garanties de procédure (ATF 132 I 49 consid. 6.2 p. 58; 128 I 327 consid.

E. 4.2

p. 339). Le degré de précision d'une réglementation d'un plan d'affectation est déterminé avant tout par le droit cantonal d'application de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire. Le droit vaudois de l'aménagement du territoire ne connaît pas l'institution des plans d'aménagement détaillés (Gestaltungspläne) (cf. arrêt AC.2009.0246 du 28 février 2011 consid. 2c). La LATC fixe quatre catégories de plans d'affectation fixant le mode d'utilisation du sol au sens de l'art. 14 LAT. L'art. 44 LATC mentionne le plan général d'affectation (let. a), le plan partiel d'affectation (let. b), le plan de quartier (let. c) et le plan d'affectation cantonal (let. d). Le contenu du plan général d'affectation ou du plan partiel d'affectation est défini par l'art. 47 LATC. Cette disposition précise, d'une part, que les plans et règlements d'affectation fixent les prescriptions relatives à l'affectation des zones ainsi que la mesure de l'utilisation du sol (al. 1) et prévoit, d'autre part, qu'ils peuvent contenir des dispositions relatives notamment aux conditions de construction (ch. 1), aux paysages, sites, rives de lacs et de cours d'eau, ainsi qu'aux localités, aux ensembles ou aux bâtiments méritant protection (ch. 2), à la création et à la préservation d'espaces verts (ch. 4) ou à la création d'emplacements de délasement (ch. 5). Ces règles s'appliquent au contenu du plan général d'affectation et du plan partiel d'affectation au sens de l'art. 44 let. a et b LATC. Le seul contenu contraignant est défini par les règles mentionnées à l'art. 47 al. 1 LATC relatives à l'affectation des zones, aux degrés de sensibilité au bruit, ainsi qu'à la mesure de l'utilisation du sol. Les autres dispositions de l'art. 47 al. 2 LATC n'ont pas un caractère contraignant ou impératif. Ces règles forment les bases légales formelles qui permettent de prévoir dans les plans d'affectation les restrictions qui en résultent pour le propriétaire (ATF 106 Ia 364 consid. 2a p. 366-367) et d'adapter le contenu du plan de quartier aux objectifs d'aménagement et de développement recherchés par la collectivité concernée. Le plan de quartier fixe pour sa part « des conditions détaillées d'urbanisme, d'implantation et de construction dans le périmètre qu'il délimite » (art. 64 al. 1 LATC). Le contenu du plan de quartier peut comprendre toutes les règles qui sont mentionnées à l'art. 47 LATC, et l'art. 69 LATC permet un contenu encore plus détaillé, comportant notamment les dimensions minimales et maximales et la destination des constructions ainsi que leurs prolongements extérieurs (let. b), les aires de circulation des piétons et des véhicules, les garages et places de stationnement ainsi que leur accès (let. e) et les autres équipements, en particulier les collecteurs et les conduites d'énergie, existants ou à créer, y compris le raccordement (let. f). En outre, selon l'art. 69 al. 2 LATC, le plan de quartier 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. L'art. 69 LATC ne fixe toutefois pas un contenu minimum contraignant du plan de quartier en précisant que : " En règle générale , le plan comprend les éléments suivants".

b) En l'occurrence, on constate que, en déterminant l'affectation, l'IUS, la hauteur maximale des constructions, le nombre maximal d'étages, des mesures de protection des éléments de paysage, des distances entre bâtiments, la localisation des accès motorisés et des prescriptions sur la cohérence architecturale (volumétrie, matériaux, teintes), le règlement du plan de quartier fixe des conditions détaillées d'urbanisme et de construction au sens de l'art. 64 al. 1 LATC. Pour le surplus, on relève que l'art. 69 LATC n'impose pas que le plan contienne plusieurs aires d'implantation définies précisément. Partant, le fait que le règlement prévoit une seule et vaste aire de constructions et d'aménagements ne prête pas le flanc à la critique. On l'a vu, la crainte que soit érigée une seule construction qui épuiserait l'IUS de 0,6 n'apparaît notamment pas vraiment fondée, pour les motifs évoqués plus haut.

E. 5

S'agissant de l'aire de dégagement qui est prévue (aire inconstructible essentiellement destinée à des surfaces de végétation extensive selon l'art. 13 RPQ), les recourants font valoir qu'il aurait été opportun de différencier son traitement le long de l'allée d'arbres menant au golf d'une part et dans l'espace qui se trouve le long de la RC 607d d'autre part. Ils formulent la même remarque en ce qui concerne l'aire de protection de la haie vive sise à l'ouest. Lors de l'audience, le conseil des recourants a précisé que ce grief était en relation avec la variante d'accès proposée par Team+. Dès lors que, pour les motifs évoqués ci-dessus, l'accès prévu par la rue Jolimont peut être admis, il n'y a pas lieu d'examiner ce grief plus avant.

E. 6

Les recourants reprochent au règlement du plan de quartier de ne prévoir aucun mécanisme pour assurer l'entretien (même extensif) de l'aire de dégagement et de l'aire de protection de la haie vive. Le Conseil communal fait valoir pour sa part que l'argument est infondé à ce stade. Il souligne que ce qui est prévu pour les deux aires concernées s'agissant de l'entretien aux art. 13 et 14 RPQ sera exigé par la municipalité lors de l'octroi des permis de construire, plus particulièrement en ce qui concerne les aménagements extérieurs. L'art. 14 al. 4 RPQ prévoit que l'aire de protection de la haie vive doit être entretenue périodiquement de manière à conserver ses qualités biologiques et que la bande herbeuse doit être entretenue de manière extensive. L'art.13 RPQ ne mentionne pas expressément l'entretien de l'aire de dégagement. On peut toutefois déduire de cette disposition que les surfaces concernées devront être entretenues de manière extensive. Il appartiendra à la municipalité de s'assurer que les art. 13 et 14 RPQ seront respectés dans le cadre de la mise en œuvre du plan, ceci n'impliquant pas qu'un "mécanisme" soit prévu à cet effet dans le règlement. On peut au surplus relever que, si une propriété par étages (PPE) au sens des art. 712 a ss du Code civil est constituée, la question de l'entretien de l'aire de dégagement et de l'aire de protection de la haie vive devrait être réglée dans le règlement de PPE. Si les logements sont mis en location, on peut partir de l'idée qu'il y aura un service de conciergerie qui sera chargé de l'entretien des espaces extérieurs conformément aux principes fixés dans le RPQ.

E. 7

Il résulte des considérants que le recours doit être rejeté et les décisions du Département du territoire et de l'environnement du 27 juillet 2015 et du Conseil communal de Payerne du 23 avril 2015 confirmées. Vu le sort du recours, les frais de la cause sont mis à la charge des recourants. Ces derniers verseront en outre des dépens à la Commune de Payerne et à Green Résidences SA et Alvazzi Immobilier SA, qui ont 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.