

VD_OMNI AC.2016.0421 vom 11. September 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-09-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2016.0421

FR: VD_OMNI AC.2016.0421 du 11 septembre 2018

IT: VD_OMNI AC.2016.0421 del 11 settembre 2018

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____, D. _____/Département du territoire et de l'environnement (DTE), Conseil communal de Nyon, DGE-DIREV-ARC, E. _____, F. _____, G. _____, H. _____, Direction générale de la mobilité et des routes |
Recours contre la décision du Conseil communal de la ville de Nyon adoptant un plan partiel d'affectation (PPA) et la décision du DTE approuvant préalablement ce plan qui prévoit 6 périmètres constructibles destinées à la réalisation de nouvelles constructions. Les recourants soutiennent que la parcelle litigieuse ne serait pas affectée en zone constructible et qu'au moment de la légalisation du PPA elle ne remplissait pas les conditions de l'art. 15 LAT, dans sa version entrée en vigueur le 1er mai 2014, pour l'affecter à la zone à bâtir. Selon le PGA, le statut de la parcelle litigieuse est identique à celui d'une autre parcelle du territoire communal qui a fait l'objet d'un plan de quartier et pour laquelle la CDAP a constaté qu'elle était affectée à la zone à bâtir car elle se trouve dans une zone de l'ordre non contigu et était déjà équipée; le TF ayant souligné que dans les "zones légalisées" seuls les secteurs bordés d'un liseré couleur de la zone et hachurés devaient être régis par un plan de quartier, considérant ainsi que ces zones étaient constructibles. La parcelle litigieuse n'a donc pas été affectée à la zone à bâtir en 1984 en violation des conditions posées à l'art. 15 LAT en vigueur à l'époque, les plans établis sous l'empire de la LAT bénéficiant d'une présomption de validité. Pas nécessaire d'examiner si l'affectation de la parcelle litigieuse à la zone à bâtir par le PPA est conforme à l'art. 15 LAT dans sa teneur en vigueur depuis le 1er mai 2014; l'affectation en zone constructible ne pouvant a priori pas être contestée puisque la parcelle litigieuse se situe dans le périmètre du centre de la ville de Nyon (consid. 1a et 1b).

Erwägungen

E. 1

Les recourants soutiennent que la parcelle n° 511 n'est pas affectée en zone constructible et que les conditions de l'art. 15 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), dans sa version entrée en vigueur le 1er mai 2014, pour l'affecter à la zone à bâtir ne sont pas remplies. Se référant à l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_863/3013 invoqué par le SDT et l'autorité communale pour justifier l'appartenance de la parcelle n°511 à la zone à bâtir, les recourants soutiennent que le cas d'espèce est différent de celui qui a fait l'objet de l'arrêt du Tribunal fédéral (plan de quartier Marens-Couchant). Ils relèvent ainsi que le Tribunal fédéral avait admis l'appartenance de ce secteur à la zone à bâtir au motif que ce dernier remplissait au moment de la légalisation du PGA en 1984 les conditions des art. 15 et 36 al. 3 LAT dès lors qu'il constituait une poche non construite au milieu d'un secteur déjà construit. Or, selon eux, la parcelle n° 511 ne remplissait pas ces conditions au moment de la légalisation du PGA. Ils font également valoir que ce secteur ne

répondait pas aux besoins pour les 15 prochaines années. a) A la lecture du PGA, on constate que le statut de la parcelle n°511 est identique à celui de la parcelle n°746 qui a fait l'objet du plan de quartier Marens-Couchant (secteur affecté en "PQ à réaliser-zone de l'ordre non contigu"). Or, dans un arrêt du 29 octobre 2013 (AC.2013.0050), confirmé par le Tribunal fédéral (arrêt 1C_863/3013), le Tribunal cantonal avait constaté que la parcelle n°746 était déjà affectée à la zone à bâtir. Le Tribunal cantonal relevait notamment que, selon le PGA, on se trouvait dans une zone de l'ordre non contigu, indication qui n'avait de sens que si la zone était destinée à accueillir des constructions et qu'il résultait au surplus clairement du PGA que la parcelle n° 746 ne faisait pas partie de la zone intermédiaire (arrêt AC.2013.0050 consid. 5b/cc). Le Tribunal fédéral avait souligné pour sa part que dans les "zones légalisées", seuls les secteurs bordés d'un liseré couleur de la zone et hachurés (ce qui est le cas des parcelles 511 et 746) devaient être régies par un plan de quartier, ce qui signifiait que ces zones (à vocation d'ancienne ville, à vocation d'ordre contigu et non contigu, à vocation de villa, à vocation industrielle A et B, à vocation artisanale et à vocation d'utilité publique) étaient en tant que telles constructibles (consid. 2.3). Vu ce qui précède, il est inexact de soutenir, comme le font les recourants, que Tribunal fédéral était parvenu à la conclusion que la parcelle n°746 était déjà constructible en 1984 en s'appuyant sur les art. 15 et 36 al. 3 LAT, ce motif étant invoqué à titre subsidiaire. Cela étant, il n'y a également pas lieu de faire de distinction sur ce point entre les parcelles 511 et 746. On constate à cet égard que la parcelle n°511 est plus proche du centre-ville de Nyon et de la gare que la parcelle n°746. Au surplus, comme l'a relevé le SDT dans ses déterminations du 27 juillet 2017, elle est bordée au Nord et à l'Est de parcelles affectées à l'ordre non contigu et déjà bâties en 1984. Enfin, comme l'a également relevé le SDT dans ses déterminations du 27 juillet 2017 (ch. 11), la parcelle n°511 était déjà équipée à l'époque (desserte routière, raccordement au réseau de distribution d'eau et d'énergie, canalisations pour l'évacuation des eaux usées). Dans ces circonstances, on ne saurait considérer que cette parcelle a été affectée à la zone à bâtir en 1984 en violation des conditions posées par l'art. 15 LAT en vigueur à l'époque, étant rappelé que les plans établis sous l'empire de la LAT bénéficient d'une présomption de validité (ATF 120 Ia 227 consid. 2c; 118 Ib 38 consid. 4a). b) Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire d'examiner si l'affectation de la parcelle n°511 à la zone à bâtir par le PPA litigieux est conforme à l'art. 15 LAT dans sa teneur en vigueur depuis le 1 er mai 2014. Tout au plus peut-on relever que l'affectation en zone constructible ne saurait a priori être contestée dès lors que la parcelle n°511 se situe dans le périmètre du centre de la ville de Nyon (centre cantonal au sens de la mesure B11 du PDCn) et dans le périmètre compact de l'agglomération du Grand Genève (cf. arrêt AC.2017.0314 du 19 juillet 2018 consid. 3).

E. 2

Les recourants soutiennent que le Conseil communal a été amené à se prononcer sur le PPA sur la base de plans ne donnant pas une image réelle du projet litigieux et de ses environs et sur la base d'informations incomplètes ou erronées. Les constructions alentours ne figureraient ainsi pas de manière complète sur les plans et les différents documents soumis au Conseil communal, ce qui ne lui aurait notamment pas permis de réaliser l'impact des constructions permises par le PPA sur le bâtiment sis sur la parcelle n° 508. Les recourants font valoir sur ce point que, en raison de la forte déclivité au bord de la parcelle n° 511 vers la parcelle n° 508 en direction de la gare, il aurait été opportun d'inclure une coupe transversale, ainsi qu'un plan mentionnant les lignes d'altitudes, ce qui aurait permis de mieux saisir le problème d'intégration urbanistique du projet vis-à-vis des constructions

existantes et de celles en cours de réalisation. L'absence de coupe transversale aurait également pour effet de dissimuler d'importants problèmes liés à la déclivité du sentier de Haute-Combe et à la mobilité douce. Les recourants B. _____ et D. _____ mettent également en cause la synthèse de leur opposition faite par la municipalité à l'attention du Conseil communal, qui ne mentionne pas le degré de déclivité du sentier de Haute-Combe et la problématique des servitudes ainsi que les risques d'accidents à l'intersection entre la route de Clémenty et le sentier de Haute-Combe. Ils relèvent également que l'étude Transitec de février 2016, qui met en cause les conclusions de celle de décembre 2015, n'a pas été portée à la connaissance du Conseil communal. Ils soutiennent enfin que de nombreuses informations fournies par le chef du Service de l'urbanisme devant la Commission du Conseil communal étaient erronées, notamment celle concernant la différence entre un IUS à 0,8 ou à 1,0, la présence non systématique des balcons et les problèmes liés au trafic. Les recourants soutiennent que, en raison de ces vices dans l'information fournie, le Conseil communal n'a pas pu procéder à une pesée d'intérêts conformes aux exigences en la matière, ceci devant conduire à l'annulation des décisions attaquées. a) Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois 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 fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) (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). La pesée des intérêts comprend la détermination de tous les intérêts, publics et privés, touchés par le projet (art. 3 al. 1 let. a OAT). Il s'agit d'abord des intérêts poursuivis par la LAT elle-même (cf. art. 3 LAT - notamment l'intégration des constructions dans le paysage, la protection sites naturels et forêts, la protection des lieux d'habitation, etc.), mais aussi des autres intérêts protégés dans les lois spéciales, sur la protection de l'environnement, les forêts, etc. (ATF 129 II 63 consid. 3.1 ; 118 Ia 504 consid. 5a et b). L'autorité doit ensuite apprécier ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent (art. 3 al. 1 let. b OAT). La pesée des intérêts proprement dite tient compte, dans la mesure du possible, de l'ensemble des intérêts en présence, et elle doit être motivée, (art. 3 al. 1 let. c et art. 3 al. 2 OAT; ATF 129 II 63 consid. 3.1). b) aa) En l'espèce, la question des accès et l'impact du PPA litigieux en ce qui concerne la circulation sur les routes environnantes constituent des éléments importants de la pesée des intérêts avec des problèmes délicats concernant plus particulièrement les intersections des accès prévus (sentier de Haute-Combe et chemin des Pensées) avec la route de Clémenty et le fonctionnement du carrefour Clémenty/Reverdil sis à proximité. Sur ces points, a été porté à la connaissance du Conseil communal le rapport Transitec de décembre 2015 dont il ressort qu'aucun problème de sécurité ou de fonctionnement n'est attendu en ce qui concerne l'accessibilité routière au PPA. Or, suite à une pétition déposée au mois de septembre 2015 par les habitants du quartier de Haute-Combe, Transitec a établi un nouveau rapport au mois de février 2016 dont les conclusions diffèrent sensiblement de celles du rapport porté à la connaissance du Conseil communal. Le rapport Transitec de février 2016 relève en effet un problème de capacité du carrefour Clémenty/Reverdil aux heures de pointe (notamment du

soir) créant des files de véhicules sur la route de Clémenty et induisant des problèmes importants pour accéder au sentier de Haute-Combe et au chemin des Pensées, de même que pour s'insérer depuis ces chemins sur la route de Clémenty (notamment les mouvements de sortie en tournant à gauche). Ces difficultés ont été confirmées par l'étude du bureau team +, ce qui a notamment amené la commune à mettre en œuvre des mesures à l'été 2016 afin d'améliorer le fonctionnement du carrefour Clémenty/Reverdil. bb) Il résulte de ce qui précède que le Conseil communal s'est prononcé sur le PPA litigieux en ayant à disposition des informations erronées selon lesquelles, à dire d'experts, l'accès au plan de quartier ne posera aucun problème, tant en termes de capacité que de sécurité, ce qui n'est pas admissible. Pour que le Conseil communal puisse se prononcer en connaissance de cause sur cet élément important de la pesée des intérêts, il apparaît nécessaire que la municipalité fasse réaliser une nouvelle étude par un bureau spécialisé permettant d'avoir une vision d'ensemble de la situation. Cette étude devra prendre en compte l'impact des mouvements de véhicules supplémentaires induits par le plan de quartier. Comme préconisé par le bureau team +, elle devrait également inclure l'impact des plans de quartier récemment légalisés susceptibles d'entraîner un accroissement du trafic sur la route de Clémenty, à savoir les plans de quartier "Petite Prairie" et "Marens-Couchant". Des informations précises devront également être fournies au Conseil communal relatives à la phase-test de 2016 (mesures mises en œuvre pour améliorer le fonctionnement du carrefour Clémenty/Reverdil et réduire par conséquent les files de véhicules remontant la route de Clémenty) et l'évaluation qui en a été faite. La nouvelle étude devrait ainsi déterminer si, compte tenu de la totalité du trafic supplémentaire induit par le PPA et les autres plans spéciaux légalisés dans les environs, le carrefour Clémenty/Reverdil pourra fonctionner sans que des files se forment jusqu'au sentier de Haute-Combe. Si tel n'est pas le cas, pourrait se poser la question d'une modification du projet de manière à ce que l'accès et la sortie du garage souterrain s'effectuent exclusivement sur le chemin des Pensées. Alternativement, pourrait se poser la question de la réalisation d'aménagements (giratoire p. ex.) au niveau des intersections entre les accès au PPA et la route de Clémenty. Enfin, des informations devront être fournies au sujet des accidents survenus à l'intersection entre la route de Clémenty et le sentier de Haute-Combe. c) Le Conseil communal a également reçu des informations erronées au sujet du réseau de mobilité douce dont devrait bénéficier le PPA litigieux, plus particulièrement en ce qui concerne le sentier Haute-Combe-Crève-Coeur qui permet de rallier le quartier au centre et permet notamment un accès pédestre rapide et aisé à la gare située à environ 500 m. Pour la partie non carrossable du sentier de Haute-Combe, l'inscription d'une servitude de passage public à pied est prévue. Dans le préavis n° 261 relatif à l'adoption du PPA, la municipalité indique que le deuxième tronçon du sentier, uniquement piéton, est situé sur la parcelle n°511 seulement, ce dont on peut déduire que l'inscription de la servitude de passage public à pied et à vélo ne posera pas de problème. En réalité, il ressort de l'inspection locale que la partie piétonne du sentier de Haute-Combe se situe également sur la parcelle n°500, ce qui implique que l'accord des propriétaires de cette parcelle doit être obtenu, ce qu'ils ont pour l'instant refusé. Dans ces circonstances, une procédure d'expropriation pourrait être nécessaire. Cette procédure d'expropriation implique que la totalité du sentier pédestre devrait être incluse dans le PPA, ce qui n'est pas le cas. On constate en effet sur le PPA que l'appendice qui rejoint le chemin de Crève-Coeur et qui est censé correspondre à la partie non carrossable du sentier de Haute-Combe a une largeur de 1 m 50 alors que la largeur du sentier est supérieure à 2 m. Il résulte de ce qui précède que la desserte de la parcelle n°511

pour la mobilité douce par le sentier Haute-Combe-Crève-Coeur n'est ni acquise ni garantie, contrairement à ce que le Conseil communal pouvait déduire des informations données par la municipalité avant qu'il se prononce sur le PPA. Or, il s'agit d'un élément important de la pesée des intérêts puisque l'existence d'un accès pédestre aisé au centre de Nyon et à la gare contribue notamment à justifier le coefficient d'utilisation du sol relativement important qui est prévu, qui s'écarte de celui prévu par le règlement communal pour la zone de l'ordre non contigu (art. 28 et 29 RPE) et de ceux régissant les secteurs voisins. On relève en outre que l'art. 2 RPPA mentionne expressément parmi les buts du PPA le fait de compléter le réseau de mobilité douce existant afin de garantir la perméabilité du site pour les piétons et les vélos, notamment par l'inscription de deux servitudes de passage public. Le fait que la question de la mobilité douce ne soit pas réglée au stade de l'adoption du PPA pose également problème au regard du principe de coordination. Dans sa réponse au recours, le SDT a ainsi relevé que l'accès au PPA doit reposer sur un titre juridique sûr et que la question des servitudes doit être réglée au stade de la planification et non au stade de la délivrance des permis de construire, exigence qui n'est pas respectée. d) Le conseil communal a également été renseigné de manière incomplète sur un autre élément important pour la pesée des intérêts, à savoir l'impact des constructions permises dans la partie Nord-est du périmètre du PPA sur le bâtiment construit sur la parcelle n°508. Or, cet impact est considérable, plus particulièrement en matière d'ensoleillement dès lors que la parcelle n°508 se trouve en contrebas de la parcelle n°511, que l'immeuble sis sur cette parcelle bénéficie principalement de la luminosité provenant du dégagement existant sur la parcelle n°511 et que, compte tenu des règles applicables au périmètre C, le secteur du PPA jouxtant la parcelle n°508 peut accueillir des constructions comprenant six niveaux (rez-de-chaussée inférieur, un rez-de-chaussée, trois étages et un attique). En l'occurrence, on relève que le rapport 47 OAT ne comporte pas d'étude relative aux ombres portées. Comme le Tribunal cantonal a eu l'occasion de le relever dans un arrêt relativement récent (arrêt AC.2015.0126 du 31 juillet 2017), il est vrai que le droit vaudois ne contient aucune prescription en matière d'ombre portée, contrairement à d'autres cantons, qui ont adopté des dispositions sur la perte d'ensoleillement due à des constructions hautes. Ces dispositions fixent la durée admissible de l'ombre portée par des constructions hautes sur les immeubles voisins à l'équinoxe ou un jour moyen d'hiver (voir ATF 100 Ia 334 consid. 9h p. 340). Le Tribunal cantonal a toutefois relevé que, même en l'absence de dispositions réglementaires précises sur la question de l'ombre portée, il faut admettre qu'au stade de l'élaboration d'un plan partiel d'affectation définissant de manière précise les conditions de construction d'un bâtiment, il s'agit d'un élément d'appréciation dont les urbanistes, et donc les autorités de planification, doivent tenir compte lorsqu'ils déterminent les périmètres constructibles, la forme et la volumétrie des constructions prévues, leur destination et leur gabarit. Cet élément d'appréciation ne doit pas être négligé dans un contexte de densification, car la jurisprudence fédérale précise que si la densification répond à un intérêt public important, elle ne saurait avoir lieu de manière désordonnée et que les nouvelles constructions doivent s'intégrer au milieu bâti existant afin de ne pas lui porter préjudice (ATF 113 Ia 266 consid. 3a p. 269). En effet, l'objectif d'une meilleure utilisation du sol (art. 1 al. 2 let. a bis et 3 al. 3 let. a bis LAT), par une densification de la zone à bâtir, n'a pas pour effet de supprimer les exigences d'intégration des constructions de l'art. 3, al. 2 let. b LAT, qui contribuent aussi à garantir un développement harmonieux du pays (art. 1 al. 1 LAT) (cf. arrêt AC.2015.0126 précité consid. 2d), la densification ne devant pas porter préjudice au milieu bâti existant. Pour ce qui est du dossier mis à disposition du Conseil communal, on relève que sur

plusieurs plans (notamment le PPA lui-même) ne figurent pas le nouveau bâtiment construit sur la parcelle 508 (comprenant 33 logements). Pour que le Conseil communal soit renseigné de manière complète et correcte sur cet élément, le dossier mis à sa disposition devait comprendre une coupe transversale ainsi qu'une étude d'ombrage du bâtiment sis sur la parcelle n° 508 plus précise que celle transmise au tribunal au mois de juin 2017 par le conseil des propriétaires et qui détermine notamment la durée de la perte d'ensoleillement des logements situés au rez-de-chaussée de l'immeuble construit sur la parcelle 508 en période d'équinoxe et pour un jour moyen d'hiver en raison de la conception du projet contesté (choix des implantations et de la volumétrie). e) Il résulte de ce qui précède que le Conseil communal s'est prononcé sur le PPA sans avoir eu connaissance de données importantes, notamment au sujet des accès et de l'impact du projet sur le réseau routier, de l'impact des constructions permises par le PPA sur le bâtiment sis sur la parcelle 508 (ombres portées) et de la mobilité douce. Dans ces conditions, il faut constater que la pesée des intérêts à laquelle le Conseil communal a procédé est viciée. Or, compte tenu de l'importance du pouvoir d'appréciation des communes dans l'aménagement de leur territoire, le tribunal de céans ne saurait substituer sa propre pesée d'intérêt à celle qui doit être effectuée par l'autorité communale compétente. Le recours doit par conséquent être admis pour ce motif et les décisions du Conseil communal du 27 juin 2016 et du Département du territoire et de l'environnement du 4 novembre 2016 être annulées.

E. 3

Vu le sort du recours, une partie des frais de justice est mise à la charge de la Commune de Nyon, le solde des frais de justice étant laissé à la charge de l'Etat (art. 91, 99 et 52 LPA-VD). Obtenant gain de cause, les recourants, qui ont procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, ont droit à des dépens, mis pour moitié à la charge de l'Etat, par le Département des infrastructures, et pour moitié à la charge de la Commune de Nyon.

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