

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_863/2013

Arrêt du 10 juillet 2014

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,
Aemisegger et Eusebio.
Greffière : Mme Mabillard.

Participants à la procédure
A.A._____, B.A._____, C.A._____ et D.A._____, tous représentés par
Me Marc-Etienne Favre, avocat,
recourants,

contre

E._____,
représenté par Me Denis Sulliger, avocat,
intimé,

Conseil communal de Nyon, Administration communale,
représenté par Me Jean-Michel Henny, avocat,
Département du territoire et de l'environnement (DTE) du canton de Vaud, Service du développement
territorial, (SDT).

Objet
Plan d'affectation,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du
29 octobre 2013.

Faits :

A.
Le plan de quartier "Marans-Couchant" (ci-après: le plan de quartier) et son règlement (ci-après: le
RPQ) ont été mis à l'enquête publique du 12 mars au 10 avril 2012. Le périmètre du plan correspond
à la parcelle n° 746 du cadastre de la commune de Nyon, d'une surface de 36'150 m2, propriété de
E._____. Le plan général d'affectation (PGA) de la commune de Nyon, approuvé par le Conseil
d'Etat le 16 novembre 1984, affecte le secteur correspondant au plan de quartier en "PQ à réaliser -
zone de l'ordre non contigu".

La parcelle n° 746 se situe au nord-ouest du centre de la ville de Nyon, à environ 800 m de la gare
CFF de Nyon. Elle jouxte l'hôpital de zone au sud et est bordée au nord-ouest par le chemin du
Couchant et au sud-ouest par la route de Divonne. Le chemin du Couchant rejoint à l'est l'avenue
Alfred Cortot qui, avec la route Blanche et la route de Signy, constitue actuellement l'axe routier
principal qui relie la sortie de l'autoroute A1 à la gare de Nyon et au centre-ville. La route de Divonne
fonctionne comme axe principal nord-sud de l'ouest de Nyon. La parcelle n° 746 est exploitée
actuellement sous la forme de prairie intensive. Les constructions environnantes se caractérisent par
leur diversité, à savoir aussi bien des villas que des grands ensembles construits. Le plan de quartier
est destiné à accueillir environ 450 logements, avec 4000 m2 prévus pour des commerces, des
activités tertiaires et des équipements.

Les accès véhicules au plan de quartier sont regroupés sur le chemin du Couchant (art. 28 al. 1
RPQ) avec un accès unique depuis la route de Divonne. Selon le rapport 47 OAT, il est proposé de
maintenir un statut de route de desserte de quartier pour le chemin du Couchant en cul-de-sac et le

principe de gestion des accès prévoit son transfert au domaine public. Toujours d'après le rapport 47 OAT, il est proposé de réaménager la route de Divonne au droit du plan de quartier selon un avant-projet réalisé par le bureau F. _____ en coordination avec la ville de Nyon, afin de contrôler les principes d'accès et des traversées piétonnes. L'étude en question propose ainsi la réalisation d'un carrefour à feux au droit de la route de Divonne et du chemin du Couchant. Une voie réservée aux transports publics est prévue le long du périmètre du plan de quartier sur la route de Divonne, la sur largeur nécessaire à la mise en place de cette infrastructure ayant été coordonnée avec le plan de quartier.

B.

Le projet de plan de quartier a suscité plusieurs oppositions, dont celle conjointe de A.A. _____, B.A. _____, C.A. _____ et D.A. _____, propriétaires de la parcelle voisine n° 747.

Dans sa séance du 8 octobre 2012, le Conseil communal de Nyon a adopté le plan de quartier et levé les oppositions.

Le Département cantonal de l'intérieur a approuvé préalablement le plan de quartier le 30 novembre 2012.

Après avoir procédé à une vision locale en présence des parties, la cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal cantonal) a rejeté le recours de A.A. _____, B.A. _____, C.A. _____ et D.A. _____ et confirmé les décisions du Département de l'intérieur du 30 novembre 2012 et du Conseil communal du 8 octobre 2012, par arrêt du 29 octobre 2013.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A.A. _____, B.A. _____, C.A. _____ et D.A. _____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal cantonal du 29 octobre 2013. Ils se plaignent pour l'essentiel d'une violation du droit fédéral de l'aménagement du territoire.

Le Tribunal cantonal conclut au rejet du recours en se référant aux considérants de son arrêt. Le Service cantonal du développement territorial (ci-après: le SDT) conclut implicitement au rejet du recours. Le Conseil communal de Nyon conclut au rejet du recours et à la confirmation de l'arrêt attaqué. L'intimé conclut au rejet du recours. Les recourants et l'intimé ont présenté des observations complémentaires.

Par ordonnance du 18 décembre 2013, le Président de la Ire Cour de droit public a rejeté la requête d'effet suspensif contenue dans le recours.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision rendue en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée.

En tant que propriétaires de la parcelle n° 747 adjacente au périmètre concerné par le plan de quartier litigieux, les recourants sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué et disposent dès lors de la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

Les autres conditions de recevabilité sont remplies si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

2.

Les recourants se plaignent d'une violation des art. 15 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et 24 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01). Ils estiment que la parcelle n° 746 était classée en zone intermédiaire; c'est à tort que le Tribunal cantonal a considéré qu'elle était incluse dans une zone à bâtir existante. Pour les recourants, s'agissant de la protection contre le bruit, les valeurs de planification de l'art. 24 LPE sont par conséquent déterminantes et le projet, qui ne les respecte pas en deux points, n'aurait pas dû être accepté.

2.1. L'art. 23 LPE prévoit que le Conseil fédéral établit des valeurs limites de planification inférieures aux valeurs limites d'immissions en vue de la planification de nouvelles zones à bâtir. En vertu de l'art. 24 al. 1 LPE, les nouvelles zones à bâtir destinées à la construction de logements ne peuvent être prévues qu'en des endroits où les immissions causées par le bruit ne dépassent pas les valeurs de planification, ou en des endroits dans lesquels des mesures de planification, d'aménagement ou de construction permettent de respecter ces valeurs. Le changement d'affectation de zones à bâtir

n'est pas réputé délimitation de nouvelles zones à bâtir.

En vertu de l'art. 15 LAT, les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (let. a) ou qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (let. b).

2.2. La notion de zone à occuper par plan de quartier n'existe pas en droit vaudois. Les périmètres qui sont ainsi désignés par les plans généraux d'affectation doivent être assimilés à un type de zone existant. Cette opération peut conduire à traiter a posteriori une telle zone comme zone intermédiaire ou comme zone à bâtir (MARC-OLIVIER BESSE, Le régime des plans d'affectation, thèse Lausanne 2010, p. 104 s.).

Selon l'art. 18 LAT, le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation (que les zones à bâtir, agricoles et à protéger) et régler les cas des territoires non affectés et de ceux dont l'affectation est différée. Le législateur vaudois a fait usage de cette possibilité en édictant l'art. 51 de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur les constructions (ci-après: LATC). L'art. 51 LATC définit la zone intermédiaire, laquelle comprend les terrains dont la destination sera définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier (al. 1). Il ne s'agit pas d'une zone à bâtir, mais d'une zone "dont l'affectation est différée" (cf. ATF 123 I 175 consid. 3b/cc, 112 la 155 consid. 2f). Si le développement urbain n'est pas encore clairement perceptible et que les modalités pratiques du classement de certains terrains contigus à une zone constructible sont encore incertaines, ceux-ci peuvent être rangés dans un territoire sans affectation spéciale, avec une fonction de réserve pour les 20 à 25 ans à venir (ATF 121 I 245 consid. 8c/aa p. 251). En revanche, lorsqu'un terrain remplit toutes les conditions d'un classement en zone à bâtir, il convient de l'affecter directement à la zone à bâtir (ERIC BRANDT / PIERRE MOOR, Commentaire LAT, n. 58 s. ad art. 18).

2.3. En l'espèce, la parcelle n° 746 est affectée en zone de "PQ à réaliser - zone de l'ordre non contigu". Il ressort clairement du règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions (ci-après: le RPGA) que le législateur a considéré la zone de l'ordre non contigu comme une zone à bâtir: les dispositions s'y rapportant (art. 27 ss) règlent l'organisation des futures constructions (indice d'utilisation, distances des bâtiments à la limite, nombres d'étages, etc.). En outre, le RPGA prévoit explicitement une zone intermédiaire (art. 66 ss) dont l'affectation sera définie ultérieurement et qui est, en tant que telle, inconstructible; l'art. 67 RPGA énumère ces secteurs et le quartier Marans-Couchant n'en fait pas partie. En outre, dans les "zones légalisées", seuls les secteurs bordés d'un liseré couleur de la zone et hachurés doivent être régis par un plan de quartier (cf. art. 75 RPGA); ceci signifie 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; cf. PGA) sont en tant que telles constructibles.

Les recourants font valoir que l'intention des autorités communales, qui ont certes intégré la zone à plan de quartier dans les limites de la zone à bâtir, ne serait toutefois pas un critère déterminant. Or, même dans le cas où la planification précédente ne satisferait pas aux exigences de la LAT, une zone à bâtir n'est pas nouvelle au sens de l'art. 24 LPE si le terrain concerné devait déjà être considéré comme zone à bâtir au sens des art. 15 et 36 al. 3 LAT, c'est-à-dire lorsqu'il s'agissait de la "partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie"; en pareil cas, le premier classement formel en zone à bâtir n'est pas assimilé à la création d'une nouvelle zone à bâtir car il s'agit d'une confirmation de l'affectation actuelle (consid. 8c non publié de l'ATF 126 II 480). Tel est le cas du secteur dans lequel s'inscrit le plan de quartier, qui est déjà largement bâti. C'est dès lors à juste titre que la cour cantonale a refusé de tenir compte des valeurs de planification; conformément à l'art. 22 al. 1 LPE, ce sont donc les valeurs limites d'immissions qui sont déterminantes, et il n'est pas contesté que celles-ci sont respectées.

Mal fondé, le recours doit être rejeté sur ce point.

3.

Les recourants invoquent ensuite l'art. 19 LAT et font valoir que le Tribunal cantonal ne pouvait constater, sans verser dans l'arbitraire, que la question de l'équipement, à savoir l'accès par le chemin du Couchant, aurait été suffisamment résolue au stade de l'adoption du plan d'affectation. Ils se plaignent ainsi d'une constatation inexacte des faits.

3.1. En vertu de l'art. 19 al. 1 LAT, un terrain est réputé équipé lorsqu'il est desservi de 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. Les infrastructures doivent ainsi être adaptées aux possibilités de construire offertes par le plan de zones. Un bien-fonds 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 être absorbé par le réseau routier et s'il provoque des atteintes nuisibles ou incommodes dans le voisinage (ATF 119 Ib 480 consid. 6a p. 488; ANDRÉ JOMINI, Commentaire LAT, n° 20 ad art. 19). Lorsqu'un plan d'affectation est à ce point précis qu'il permet d'appréhender les problèmes de trafic, il est conforme au principe de la coordination que la question de l'équipement soit résolue au stade de l'adoption du plan d'affectation et non au stade ultérieur de l'autorisation de construire (ATF 120 Ib 436 consid. 2d/bb p. 452; 118 Ib 66 consid. 2a p. 73; Robert Wolf, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, n° 92 ad art. 25 LPE).

Au demeurant, le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Le recourant ne peut critiquer ceux-ci que s'ils ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (ATF 134 V 53 consid. 4.3 p. 62) - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 97 al. 1 LTF), ce qu'il lui appartient d'exposer et de démontrer de manière claire et circonstanciée. La correction du vice soulevé doit en outre être susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF).

3.2. En l'espèce, l'arrêt attaqué relève que, selon le rapport G. _____ et la notice complémentaire du 14 juin 2013, le carrefour Couchant / Divonne est susceptible de poser problème et des aménagements supplémentaires apparaissent nécessaires (régulation par des feux ou bande médiane sur le route de Divonne facilitant les mouvements de tourner-à-gauche). Les juges cantonaux sont partis de l'idée que ces aménagements seraient réalisés à relativement bref délai puisque, lors de l'audience, la municipale H. _____ avait indiqué qu'un projet pour l'installation de feux au carrefour avait été élaboré par la municipalité. Les recourants n'expliquent pas en quoi cette constatation serait insoutenable; le simple fait que le projet mentionné n'a pas été versé au dossier et qu'aucun planning précis n'a été indiqué ne suffit pas à démontrer que le Tribunal cantonal se serait fondé sur un état de fait arbitraire. Les recourants ne rapportent au demeurant aucun élément concret qui permettrait de remettre en question les déclarations de la conseillère municipale.

Les recourants allèguent ensuite que le chemin du Couchant n'est ni compris dans le périmètre du plan de quartier ni propriété de l'intimé; le passage dudit chemin au domaine public avait certes été évoqué, mais l'arrêt attaqué ne retiendrait pas qu'une procédure d'expropriation aurait débuté ou serait sur le point de l'être. Ils font ainsi valoir que les explications données par le constructeur et la municipalité sur le réaménagement du chemin du Couchant relèvent de la pure spéculation, et que la cour cantonale aurait jugé à tort que l'équipement serait suffisant au regard de l'art. 19 LAT. Avec les juges cantonaux, on doit relever que les aménagements demandés par le bureau G. _____ sont indépendants du passage du chemin du Couchant au domaine public. Le statut juridique de ce chemin n'étant pas déterminant, on ne voit pas en quoi l'existence ou non d'une procédure d'expropriation aurait une incidence sur la question de l'équipement. Les recourants ne contestent au surplus pas que l'accroissement du trafic induit par le plan de quartier pourra être absorbé par le réseau routier existant, y compris en ce qui concerne le chemin du Couchant, ainsi que l'a considéré l'arrêt attaqué.

Au vu de ce qui précède, il apparaît que la cour cantonale a procédé à un établissement des faits dénué d'arbitraire et pouvait considérer, sans violer le droit fédéral, que le plan de quartier était doté d'un accès routier suffisant au sens de l'art. 19 LAT. Le présent grief doit par conséquent également être rejeté.

4.

Partant, le recours doit être rejeté, aux frais des recourants qui succombent (art. 65 et 66 al. 1 et 5 LAT). En vertu de l'art. 68 al. 2 LTF, ces derniers verseront une indemnité de dépens à l'intimé qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 et 2 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, fixés à 3'000 fr., sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux.

3.

Une indemnité de 3'000 fr. est allouée à l'intimé à titre de dépens, à la charge des recourants, solidairement entre eux.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, au Conseil communal de Nyon, au Département du territoire et de l'environnement (DTE) du canton de Vaud, au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, ainsi qu'à l'Office fédéral de l'environnement, Division Droit.

Lausanne, le 10 juillet 2014

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le Président : La Greffière :

Fonjallaz Mabillard