

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_310/2012

Arrêt du 11 juin 2013

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,
Merkli et Eusebio.

Greffière: Mme Mabillard.

Participants à la procédure

A. _____,

B. _____,

C. _____,

D. _____ et E. _____,

tous représentés par Me Marc-Etienne Favre, avocat,
recourants,

contre

F. _____,

G. _____,

H. _____,

tous représentés par Me Daniel Guignard, avocat,
intimés,

Conseil général de Bursinel, 1195 Bursinel, représenté par Me Jean-Michel Henny, avocat,
Département de l'intérieur du canton de Vaud, Service du développement territorial, place de la
Riponne 10, 1014 Lausanne.

Objet

Plan de quartier,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du
15 mai 2012.

Faits:

A.

Le lieu-dit "Grands Champs", sur le territoire de la commune de Bursinel, forme un vaste secteur de terres cultivées. Il comprend plusieurs parcelles privées de grandes dimensions, en particulier les parcelles 119 et 117. Il est bordé au sud-est par le quartier "Les Tattes", zone d'habitat individuel qui s'étend jusqu'au lac et comporte une vingtaine de maisons d'habitation, parmi lesquelles celles de F. _____, G. _____ et H. _____.

Selon le plan général d'affectation de la commune (ci-après: le PGA), la partie inférieure du secteur "Grands Champs" est qualifiée de "zone à traiter par plan de quartier". L'art. 78 du règlement du plan général d'affectation (ci-après: le RPGA) précise que cette zone a pour but la création d'un ensemble d'habitat individuel non groupé.

Sur mandat de la Municipalité de Bursinel, le bureau I. _____ a élaboré sur cette zone le plan de quartier "Grands Champs" qui permet la construction de quatorze bâtiments d'habitation collective. Afin d'éviter toute contradiction entre le plan de quartier et l'art. 78 RPGA, la Municipalité a décidé de modifier la première phrase de cet article et de le libeller ainsi: "La zone à traiter par plan de quartier a pour but la création d'un ensemble d'habitat individuel, collectif ou groupé".

B.

Soumis à l'enquête publique du 3 juin au 3 juillet 2008, le plan de quartier "Grands Champs" et la modification de l'art. 78 RPGA ont suscité de nombreuses oppositions, dont celles de F._____, G._____, et H._____.

Dans sa séance du 10 décembre 2008, le Conseil général de Bursinel a levé les oppositions et adopté le plan de quartier "Grands Champs" ainsi que la modification de l'art. 78 RPGA. Par décision du 21 janvier 2009, le Département cantonal de l'économie a adopté préalablement ces deux objets.

Par arrêt du 28 janvier 2010, le Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal cantonal) a admis le recours de F._____, G._____ et I._____ et annulé les décisions précitées du Département de l'économie et du Conseil général de Bursinel.

J._____, C._____, D._____ et E._____, propriétaires des parcelles concernées par le plan d'affectation litigieux, ainsi que A._____, promettant-acquéreur et bénéficiaire d'un droit d'emption sur ces parcelles, ont porté leur cause devant le Tribunal fédéral. Le 28 septembre 2010, le Tribunal fédéral a annulé l'arrêt du 28 janvier 2010 et renvoyé l'affaire au Tribunal cantonal pour nouvelle décision prise à l'issue d'une procédure respectant les garanties de l'art. 29 al. 2 Cst. (arrêt 1C_134/2010).

C.

Le juge instructeur de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal a rouvert l'instruction de la cause le 14 octobre 2010.

Par arrêt du 15 mai 2012, le Tribunal cantonal a admis le recours de F._____, G._____ et H._____ et annulé les décisions du Département de l'économie du 21 janvier 2009 et du Conseil général de Bursinel du 10 décembre 2008. Il a considéré en substance que le secteur "Grands Champs", situé dans une "zone à traiter par plan de quartier" selon le PGA, était assimilable à une zone intermédiaire et non à une zone à bâtir. Le plan de quartier devait par conséquent respecter les principes applicables à l'extension des zones à bâtir, ce qui n'était toutefois pas le cas en l'espèce.

D.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A._____, B._____, C._____ ainsi que D._____ et E._____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal cantonal du 15 mai 2012 et de confirmer les décisions du Conseil général de Bursinel du 10 décembre 2008 et du Département de l'économie du 21 janvier 2009. Subsidairement, ils concluent au renvoi de la cause au Tribunal cantonal pour complément d'instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants. Ils se plaignent pour l'essentiel d'une violation de leur droit d'être entendus, d'une constatation arbitraire des faits ainsi que d'une mauvaise application du droit fédéral de l'aménagement du territoire.

Le Tribunal cantonal renonce à répondre au recours. Le service cantonal du développement territorial précise qu'il a considéré le secteur concerné, situé en zone à traiter par plan de quartier, comme équivalent à la zone intermédiaire et donc comme une nouvelle zone à bâtir. Le Conseil général de Bursinel conclut à l'admission du recours. Les intimés F._____, G._____ et H._____ concluent au rejet du recours. Invité à se déterminer, l'Office fédéral du développement territorial a renoncé à prendre position. Les parties ont fait parvenir des écritures complémentaires.

Considérant en droit:

1.

1.1. 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.

Les recourants ont participé à la procédure devant le Tribunal cantonal, en tant que tiers intéressés. Ils sont au demeurant particulièrement atteints par l'arrêt attaqué, qui a un effet direct sur l'utilisation de leurs biens-fonds, et ont un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification, comme il a été déjà constaté au consid. 2 de l'arrêt 1C_134/2010. Ils ont par conséquent 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.

1.2. Les recourants ont joint à leur mémoire de recours une brochure du Conseil régional du district de Nyon datée de mai 2012, intitulée "Transports publics: la nouvelle génération". Il s'agit d'une pièce nouvelle qui n'a pas à être prise en considération, en vertu de l'art. 99 al. 1 LTF. D'ailleurs, celle-ci n'était de toute manière pas de nature à influencer sur le sort de la présente procédure.

2.

2.1. Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Il ne peut s'en écarter que si les constatations de ladite autorité ont été établies de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62; 136 II 304 consid. 2.4 p. 314) - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF), et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF). S'il entend s'écarter des constatations de fait de l'autorité précédente, le recourant doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions d'une exception prévue par l'art. 105 al. 2 LTF sont réalisées.

2.2. En l'espèce, les intéressés se plaignent d'une constatation arbitraire et inexacte des faits. Le Tribunal cantonal aurait affirmé de manière erronée que l'offre des transports publics envisagée n'était pas concrète ou programmée avec certitude.

Il ressort de l'arrêt attaqué que la desserte en transports publics du quartier "Grands Champs" est quasiment inexistante à l'heure actuelle. Selon le plan directeur régional du district de Nyon, une liaison en bus est prévue entre Bursinel et Gland ou Rolle, à la fréquence d'une demi-heure aux heures de pointe. Se référant à un projet de réseau visible sur le site du Conseil régional du district de Nyon, les juges cantonaux ont constaté que la liaison avec Rolle empruntera la route cantonale et passera à proximité du débouché du chemin de la Chariette, et que la liaison en direction de Gland passera par le village et ne rejoindra la route cantonale qu'à Dully. L'emplacement des futurs arrêts n'était pas précisé et le calendrier de réalisation était encore très vague. Dans ces conditions, la cour cantonale a estimé qu'on ne pouvait considérer que le secteur litigieux bénéficiera d'une offre de qualité réelle en transports publics.

Les recourants font valoir qu'ils avaient apporté des informations sérieuses et documentées quant à l'amélioration programmée de l'offre en transports publics; ils avaient en particulier établi que le développement du plan de quartier permettra la création d'un nouvel arrêt de bus à proximité, ce qui portera l'arrêt le plus proche à quelques minutes à pied du secteur de Grands Champs. A l'appui de leurs arguments, ils se basent principalement sur la brochure "Transports publics: la nouvelle génération", qui ne peut toutefois être prise en considération (cf. consid. 1.2 ci-dessus). Ils n'indiquent au demeurant pas de façon précise quelles affirmations retenues par les juges cantonaux seraient inexactes. Le simple fait qu'un nouvel arrêt de bus est prévu à proximité du secteur ne signifie pas encore que la fréquence de passage des bus sera améliorée, ni que le quartier bénéficiera d'une offre en transports publics de qualité. Quoi qu'il en soit, l'établissement des faits par le Tribunal cantonal, qui se fonde sur un document alors librement accessible sur internet, n'est pas insoutenable. Il n'y a dès lors pas lieu de corriger les faits retenus dans l'arrêt attaqué et le Tribunal fédéral est lié par ceux-ci conformément à l'art. 105 al. 1 LTF.

3.

Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, les recourants dénoncent une violation de leur droit d'être entendus. Ils reprochent au Tribunal cantonal d'avoir renoncé à organiser une audience publique.

3.1. Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend le droit pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuve pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p. 504 s.; ATF 127 I 54 consid. 2b p. 56; 126 I 15 consid. 2a/aa p. 16 et les arrêts cités). L'autorité de décision peut donc se livrer à une appréciation anticipée de la pertinence du fait à prouver et de l'utilité du moyen de preuve offert et, sur cette base, refuser de l'administrer. Ce refus ne viole le droit d'être entendu que si l'appréciation à laquelle elle a ainsi procédé est entachée d'arbitraire (ATF 131 I 153 consid. 3 p. 157 et les arrêts cités; sur la notion d'arbitraire, voir ATF 132 I 13 consid. 5.1 p. 17).

3.2. En l'espèce, le Tribunal cantonal a jugé que la tenue d'une audience d'instruction au cours de laquelle seraient entendus les représentants de la municipalité et du service du développement territorial, ainsi que l'urbaniste auteur du projet de plan de quartier, n'apparaissait pas nécessaire au jugement de la cause. Les parties avaient eu l'occasion de déposer tout document utile, notamment en relation avec les projets d'amélioration des transports publics. Entendre un représentant de la

municipalité sur l'état d'avancement des études en cours n'était pas de nature à apporter un nouvel élément déterminant. Quant au service du développement territorial, il avait renoncé à formuler de nouvelles observations après l'arrêt du 28 janvier 2010 annulé par le Tribunal fédéral. Dans ces conditions, il n'y avait aucune raison de penser que l'audition d'un de ces représentants soit nécessaire. Enfin, l'urbaniste X. _____ avait déjà été entendu lors de l'inspection locale du 31 août 2009, si bien qu'une nouvelle audition apparaissait superflue.

Les recourants se contentent d'affirmer qu'une audience était indispensable afin que toutes les parties disposent des mêmes informations et documents et puissent s'exprimer à leur sujet, voire les compléter ou les corriger dans toute la mesure du nécessaire. Ce faisant, ils n'expliquent toutefois pas en quoi le refus de la cour cantonale de tenir une audience d'instruction serait constitutif d'arbitraire. En tout état de cause, le raisonnement précité des juges cantonaux échappe à la critique. De plus, il apparaît que les parties ont pu amplement faire valoir leurs moyens par écrit au cours de la procédure cantonale. Le Tribunal cantonal pouvait donc s'estimer suffisamment renseigné par les écritures et les pièces au dossier et ainsi renoncer, sans violer le droit d'être entendu des recourants, à ordonner une audience pour qu'ils puissent s'exprimer oralement sur les différents aspects du dossier. Mal fondé, le grief doit être rejeté.

4.

Au fond, les recourants estiment que la zone à traiter par plan de quartier du secteur "Grands Champs" est en réalité une zone à bâtir, contrairement à ce qu'a retenu le Tribunal cantonal. Ce dernier a en effet considéré que la zone en question était une zone intermédiaire non constructible.

4.1. 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 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), 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).

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).

4.2. En l'espèce, les terrains compris dans le périmètre du PQ "Grands Champs" sont actuellement des champs cultivés, bordés sur le côté est par une allée de grands arbres. Ils jouxtent le quartier des Tattes, soit une zone bâtie de très faible densité (moins d'une vingtaine de maisons familiales sur environ quatre hectares), séparée du reste du village par 450 m de terres viticoles et agricoles. Les juges cantonaux ont ainsi considéré que le périmètre du PQ "Grands Champs" ne pouvait dès lors être considéré comme un territoire largement bâti, ce qui n'est pas contesté.

La cour cantonale se demande ensuite si, lors de l'adoption du PGA, ces terrains pouvaient être considérés comme probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir; les maigres éléments fournis par les travaux préparatoires ne lui permettent toutefois guère d'y donner une réponse affirmative. Les recourants ne remettent pas en question cette appréciation, qui peut dès lors être confirmée. Il apparaît ainsi que, le développement urbain n'étant alors pas clairement perceptible, les terrains concernés ne remplissaient pas, lors de l'adoption du PGA, les conditions d'un classement en zone à bâtir. Ils doivent donc, pour cette raison déjà, être traités comme une zone intermédiaire.

4.3. A cela s'ajoute que, selon la jurisprudence, la zone à bâtir doit pouvoir être mise à disposition

des constructeurs sans qu'une nouvelle procédure complète de planification - comprenant en général l'adoption du plan par le législatif communal et soumise au référendum facultatif - soit encore nécessaire (en raison notamment du caractère aléatoire de l'issue d'une telle procédure). La zone à planification obligatoire (ou zone à traiter par plan de quartier) doit donc comporter les règles fondamentales à respecter par le plan d'aménagement détaillé, comme la destination des constructions, les coefficients d'utilisation ou d'occupation des sols et les objectifs d'aménagement recherchés. Lorsque le plan d'aménagement détaillé s'inscrit dans cette réglementation, il peut alors suivre une procédure d'adoption simplifiée par l'exécutif communal (cf. ATF 131 II 151 consid. 2.3 p. 156 et les arrêts cités; Brandt/Moor, op. cit., n. 125 ad art. 18; Besse, op. cit., p. 107 ss). Au contraire, lorsque la possibilité de construire est soumise à l'élaboration d'une planification complète, la zone à occuper par plan de quartier ne peut pas être assimilée à une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, quelle qu'ait été l'intention des autorités

lors de l'adoption de la planification générale.

En l'occurrence, l'art. 78 RPGA prévoit que l'aménagement et l'organisation de la zone en question doit faire l'objet d'un plan de quartier (al. 2). Aucun permis de construire ne peut être délivré sans l'approbation préalable d'un plan de quartier (al. 3). Le RPGA ne contient pas d'autres détails, en particulier concernant l'utilisation du sol, si bien qu'on ne peut pas considérer que le secteur "Grands Champs" soit directement constructible. La remarque du conseil général de Bursinel, dans sa réponse du 28 avril 2009 au Tribunal cantonal, va également dans ce sens, lorsque celui-ci expose que "c'est parce qu'on ignorait à l'époque quand et comment il faudra affecter plus précisément ces terrains que la question a été remise à plus tard." Il s'agit ainsi typiquement d'une zone dont l'affectation est différée, soit une zone intermédiaire au sens de l'art. 51 LATC.

4.4. Il s'ensuit que le Tribunal cantonal n'a pas violé les art. 15 et 22 LAT en jugeant que, dans le cas particulier, la zone à traiter par plan de quartier prévue par le PGA déployait les mêmes effets juridiques que la zone intermédiaire. C'est dès lors en vain que les recourants font valoir que "requalifier aujourd'hui cette planification et rendre ces parcelles inconstructibles reviendrait à les priver de la garantie de la propriété et à les exproprier (matériellement), en violation du principe de la confiance". Mal fondé, ce premier grief doit être rejeté.

5.

Subsidiairement, les recourants soutiennent que, même à considérer le secteur comme n'étant pas déjà en zone à bâtir, les conditions étaient réunies pour un changement d'affectation. Ils auraient en effet apporté des éléments de preuve démontrant qu'une offre en transports publics suffisante permettait de déroger au taux de croissance maximal arrêté par le plan directeur cantonal.

5.1. En vertu de l'art. 66 LATC, le plan de quartier peut s'écarter des normes du plan d'affectation, à condition de respecter les objectifs d'aménagement de la commune et les principes applicables à l'extension des zones à bâtir. Comme les autres plans d'affectation, il doit en outre être élaboré sur la base des plans directeurs (art. 43 al. 1 LATC et 26 al. 2 LAT). L'art. 48 al. 2 LATC confirme que les zones à bâtir doivent être délimitées dans le cadre fixé par les plans directeurs et ne comprendre que des terrains déjà largement bâtis ou probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et qui seront équipés dans ce délai. Cette disposition du droit cantonal n'a toutefois pas de portée propre par rapport aux règles énoncées à l'art. 15 LAT.

5.2. En l'espèce, le Tribunal cantonal a relevé que le périmètre du plan de quartier "Grands Champs" ne pouvait être considéré comme un territoire largement bâti. L'extension de la zone à bâtir sur ce dernier n'y était donc admissible que si les terrains apparaissaient nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (art. 15 let. b LAT).

A cet égard, les juges cantonaux se sont référés à la mesure A11 du plan directeur cantonal (ci-après : le PDcn, dans sa version en vigueur du 1er août 2008 au 1er décembre 2011). Celui-ci prévoit que les communes justifient le dimensionnement de leur zone à bâtir par des critères quantitatifs et qualitatifs dans le cadre du rapport rédigé en vertu de l'art. 47 OAT. Le canton vérifie qu'en dehors des centres, le taux de croissance estimé par la commune pour les 15 années suivant l'entrée en vigueur du PDcn ne dépasse pas le taux cantonal des 15 années précédant son entrée en vigueur. Une marge d'appréciation est définie au regard de plusieurs critères, dont celui d'une offre de qualité réelle ou programmée en transports publics et/ou en mobilité douce.

Les recourants ne contestent pas que le taux de croissance cantonal des 15 années précédant l'entrée en vigueur du PDcn est dépassé pour la commune de Bursinel. Ils font toutefois valoir que la commune peut faire usage de la marge d'appréciation prévue par le PDcn et déroger au taux limite de croissance de 15 %, dans la mesure où le secteur "Grands Champs" sera doté d'un réseau de transport suffisant. Or, comme l'a constaté la cour cantonale de manière à lier le Tribunal fédéral, la

zone litigieuse ne bénéficiera pas d'une offre de qualité réelle en transports publics (cf. consid. 2.2 ci-dessus), contrairement à l'un des objectifs du PDcn, qui est de remédier au problème de l'étalement urbain.

Le Tribunal cantonal pouvait dès lors, sans violer le droit fédéral, considérer que le plan de quartier "Grands Champs ne respectait pas les principes applicables à l'extension de la zone à bâtir.

6.

Entièrement mal fondé, le recours doit être rejeté aux frais des recourants qui succombent (art. 65 et 66 al. 1 et 5 LTF). Ceux-ci verseront en outre une indemnité de dépens aux intimés qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 2 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 4'000 fr., sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux.

3.

Une indemnité de 4'000 fr. est allouée aux intimés à titre de dépens, à la charge des recourants, solidairement entre eux.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties, au Conseil général de Bursinel, au Département de l'intérieur, Service du développement territorial, et au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 11 juin 2013

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Fonjallaz

La Greffière: Mabillard