Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.167/2003/sch

Arrêt du 3 juillet 2003
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Nay, Vice-président du Tribunal fédéral, et Fonjallaz.
Greffier: M. Parmelin.

Parties
Commune du Mont-sur-Lausanne,
1052 Le Mont-sur-Lausanne, recourante,
représentée par Me Véronique Fontana, avocate,
rue Etraz 12, case postale 2432, 1002 Lausanne,

contre

A._____,
représenté par Me Jean-Christophe Diserens, avocat,
Bel-Air-Métropole 1, case postale 2160, 1002 Lausanne,
intimé,
B._____ et C._____, D._____ et E._____, tous représentés par Me Olivier Burnet, avocat, case postale 2308, 1002 Lausanne,
Hoirie X._____, représentée par Me Bertrand Chenevard, notaire, rue Caroline 1, 1003 Lausanne,
Département des infrastructures du canton de Vaud, Service de justice, de l'intérieur et des cultes,
place du Château 1, 1014 Lausanne,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet

plan de quartier "Sous la Culiaironne",

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 13 février 2003.

Faits:
A.
Le territoire de la Commune du Mont-sur-Lausanne est régi par un plan directeur approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 12 mai 1989 ainsi que par un plan général d'affectation approuvé par cette même autorité le 6 août 1993.
Du 28 novembre 1997 au 8 janvier 1998, la Municipalité du Mont-sur-Lausanne a soumis à l'enquête publique le projet de plan de quartier "Sous la Culiaironne" et son règlement d'application. Le périmètre du plan englobe six parcelles d'une surface totale de 8'854 mètres carrés, situées entre les quartiers du "Grand-Mont", au nord-ouest, et de "Coppoz", au sud, le long de la route cantonale n°501 reliant le Mont-sur-Lausanne à Cugy, en dévers par rapport à cette artère; ces biens-fonds sont colloqués en zone d'habitation de moyenne densité, à l'exception de la parcelle n°1111, sise en zone agricole, qu'il est prévu de classer en zone d'habitation de moyenne densité. Le projet de plan délimite pour chaque parcelle les périmètres d'implantation des bâtiments, le nombre de niveaux habitables, les surfaces maximales brutes de plancher utile, ainsi que les cotes d'altitude

maximales. Il permettrait ainsi l'édification de six bâtiments locatifs d'une hauteur variant entre dix et treize mètres, mesurée depuis la route cantonale. L'accès aux immeubles se ferait par une voie de desserte parallèle à cette artère, pour les véhicules automobiles, et par un cheminement piétonnier protégé du trafic de la route cantonale par une bande de
verdure, pour les piétons. Ce projet a suscité dix oppositions ayant principalement trait à la densité, jugée excessive, des constructions prévues et aux nuisances qu'elles provoqueraient pour le voisinage.
Dans sa séance du 4 octobre 1999, le Conseil communal du Mont-sur-Lausanne a décidé d'approuver le plan de quartier "Sous la Culiaironne" et d'adopter les propositions de réponses aux interventions enregistrées dans le cadre de l'enquête publique, avec les modifications et les adjonctions demandées au règlement; la modification principale consistait dans l'obligation de réaliser deux bâtiments de dimension sensiblement pareille, au lieu d'un seul, sur le périmètre de construction de la parcelle n°1111, séparés entre eux par un espace de douze mètres au minimum. Compte tenu de cette modification, le coefficient d'utilisation du sol pour l'ensemble du périmètre serait ramené de 1,024 à 0,97.
Par décision du 13 décembre 2000, le Département des infrastructures du canton de Vaud (ci-après: le Département des infrastructures) a rejeté le recours formé contre cette décision par A._____, propriétaire d'une maison d'habitation sise de l'autre côté de la route cantonale, à quarante mètres des façades des constructions prévues par le plan de quartier. Il a estimé en substance qu'en dépit d'un coefficient d'utilisation du sol élevé pour une zone de moyenne densité, le plan de quartier contesté ne contrevenait pas au principe d'aménagement du territoire propre à ce type de zone, tant sous l'angle d'une utilisation rationnelle du sol que sous celui de la qualité de vie de ses occupants, et qu'il répondait aux objectifs du plan directeur communal.
Au terme d'un arrêt rendu le 13 février 2003, le Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif ou la cour cantonale) a admis le recours d'A._____ et annulé la décision du Département des infrastructures du 13 décembre 2000. Il a considéré que l'affectation de la parcelle n°1111 en zone de moyenne densité respectait les exigences majeures de l'aménagement du territoire, le plan directeur cantonal et la politique d'aménagement de la commune. Il a estimé en revanche que le coefficient d'utilisation du sol, de l'ordre de 0,97, était excessif au regard des taux usuels applicables à la zone de moyenne densité, des bâtiments préexistants et des nuisances engendrées pour les voisins. Il a écarté les autres griefs adressés au plan de quartier.
B.
Agissant par la voie du recours de droit public pour violation de son autonomie, la Commune de Mont-sur-Lausanne demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt. Elle reproche à la cour cantonale d'avoir substitué indûment son appréciation en opportunité à la sienne en considérant que le coefficient d'utilisation du sol était excessif. L'arrêt attaqué reposerait sur une motivation insuffisante et contradictoire et aurait des conséquences insoutenables.
Le Tribunal administratif et A._____ concluent au rejet du recours. Le Département des infrastructures ainsi que D._____ et E._____ s'en remettent à justice. L'hoirie X._____ n'a pas déposé d'observations.
C.
Par ordonnance du 7 avril 2003, le Président de la Ire Cour de droit public a rejeté la demande d'effet suspensif présentée par la Commune du Mont-sur-Lausanne.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 129 II 225 consid. 1 p. 227 et les arrêts cités).
1.1 Seul le recours de droit public est ouvert en l'occurrence dans la mesure où la commune recourante ne met pas en cause l'application du droit fédéral (ATF 124 I 223 consid. 1a/ee p. 226; 114 Ia 73 consid. 2c p. 77/78).
1.2 Une commune a qualité pour agir par la voie du recours de droit public en invoquant une violation de son autonomie garantie à l'art. 189 al. 1 let. b Cst. lorsque la décision attaquée l'atteint en tant que détentrice de la puissance publique. Tel est le cas en l'espèce du refus d'approuver le plan de quartier "Sous la Culiaironne" adopté par le Conseil communal du Mont-sur-Lausanne, qui empêche l'entrée en vigueur de celui-ci. Savoir si la commune est effectivement autonome dans le domaine en cause n'est pas une question de recevabilité, mais constitue l'objet d'une appréciation au fond (ATF 128 I 3 consid. 1c p. 7).
1.3 Le Tribunal administratif n'a pas formellement renvoyé le dossier au Conseil communal du Mont-sur-Lausanne pour qu'il statue à nouveau au sens des considérants. La nature de la décision attaquée peut demeurer

ouverte, car même si celle-ci devait être considérée comme une décision de renvoi, par nature incidente, la commune devrait se voir reconnaître la qualité pour l'attaquer directement dans la mesure où l'arrêt attaqué oblige ses organes à statuer à nouveau dans la même affaire en se soumettant à une injonction de la cour cantonale (ATF 120 Ib 207 consid. 1a p. 209 et les arrêts cités). Les autres conditions de recevabilité du recours de droit public étant remplies, il y a lieu d'entrer en matière.
2.
La hauteur et la densité des constructions prévues dans le cadre du plan de quartier "Sous la Culiaironne" et leur impact sur le voisinage peuvent s'apprécier de manière suffisamment précise sur la base des plans et des autres documents versés au dossier, de sorte qu'une inspection locale ne se justifie pas.
3.
L'art. 50 al. 1 Cst. garantit l'autonomie communale dans les limites du droit cantonal. Selon la jurisprudence encore valable depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale (cf. ATF 128 I 3 consid. 2a p. 8), une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision appréciable (ATF 126 I 133 consid. 2 p. 136; 124 I 223 consid. 2b p. 226/227 et les arrêts cités). Il suffit que cette liberté puisse s'exercer, non pas dans un domaine entièrement réservé à la commune, mais dans l'accomplissement des tâches particulières qui sont en cause, quelle que soit leur base juridique. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales, voire exceptionnellement par le droit cantonal non écrit et coutumier (cf. ATF 122 I 279 consid. 8b p. 290; 116 Ia 285 consid. 3a p. 287; 115 Ia 42 consid. 3 p. 44; 114 Ia 80 consid. 2b p. 83, 168 consid. 2b p. 170). Lorsqu'elle est reconnue autonome dans un domaine spécifique, une commune
peut dénoncer tant les excès de compétence d'une autorité cantonale de contrôle ou de recours que la violation par celle-ci des règles du droit fédéral, cantonal ou communal qui régissent la matière (ATF 128 I 3 consid. 2b p. 9). La commune est aussi habilitée à se plaindre d'arbitraire, dans la mesure où ce grief est étroitement lié à celui de violation de son autonomie (ATF 121 I 155 consid. 4 p. 159; 116 Ia 221 consid. 1c p. 224). Le Tribunal fédéral examine librement l'interprétation du droit constitutionnel; en revanche, il vérifie l'application de règles de rang inférieur à la constitution cantonale sous l'angle restreint de l'arbitraire (ATF 128 I 3 consid. 2b p. 9 et la jurisprudence citée).
En droit vaudois, la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions, du 4 décembre 1985 (LATC), entrée en vigueur le 1er janvier 1987, laisse aux communes un espace de décision important maintes fois reconnu par la jurisprudence en matière d'aménagement et de police des constructions et, en particulier, dans l'élaboration des plans de quartier et des règlements qui leur sont annexés (cf. art. 2 al. 1 LATC; voir ATF 108 Ia 74 consid. 2b p. 76/77; 98 Ia 427 consid. 4 p. 434). Elle se borne à poser quelques règles sur l'esthétique et l'intégration des constructions (art. 86 à 88), sur la solidité, la sécurité et la salubrité des constructions (art. 89 à 93), sur la suppression des barrières architecturales (art. 94 à 96), sur l'utilisation rationnelle et l'économie d'énergie dans les constructions (art. 97 à 102). Elle ne contient en revanche aucune norme sur le coefficient d'utilisation du sol et le nombre de niveaux admissible, dont le règlement du plan de quartier litigieux devrait tenir compte, ou sur la façon de calculer ces divers éléments. Force est donc d'admettre que ces points ressortissent au seul droit communal qui, dans cette mesure, peut être qualifié d'autonome.
4.
La recourante reproche à la cour cantonale d'avoir substitué son appréciation à la sienne et, partant, d'avoir violé l'autonomie que le droit cantonal lui reconnaît en matière de planification locale en considérant que le coefficient d'utilisation du sol résultant du plan de quartier litigieux était excessif.
4.1 L'autonomie communale n'existe que dans les limites des lois cantonales et de la Constitution. Une commune ne peut ainsi se plaindre d'une violation de son autonomie lorsque l'autorité cantonale de contrôle ou de recours exige une modification du plan ou de son règlement d'application en se fondant sur des motifs sérieux et objectifs afin de le rendre conforme aux exigences légales (ATF 116 Ia 221 consid. 2c p. 227; ZBl 101/2000 p. 193 consid. 3c p. 194/195; RDAT 2000 I n°22 p. 93 consid. 5 p. 96) ou de redresser une violation de la Constitution, telle que la garantie de propriété (cf. ATF 106 Ia 94 consid. 3d p. 99; 104 Ia 120 consid. 2b p. 127). Cette autorité peut ainsi, sans violer l'autonomie communale, refuser d'approuver des dispositions d'un plan de quartier qui prévoient une densification intensive des constructions, si elle a des raisons d'admettre que la commune n'a pas apprécié correctement les intérêts publics et privés dont elle doit tenir compte en fixant

le degré d'utilisation du sol, tels que la protection des sites et du paysage, la charge des infrastructures et de l'équipement général, les nuisances qui en résultent pour le voisinage ou encore l'hygiène des habitations et la qualité de vie de leurs
occupants (ATF 113 Ia 468 consid. 1b p. 470; 111 Ia 134 consid. 6c p. 139; 106 Ia 94 consid. 3a p. 97; voir aussi l'arrêt 1P.214/1999 du 20 juillet 1999, paru à la RDAT 2000 I n°22 p. 93, où le Tribunal fédéral a confirmé une réduction de l'indice d'utilisation de parcelles riveraines du lac pour des raisons tirées de la protection du paysage).
4.2 En l'espèce, le Tribunal administratif a considéré que le coefficient d'utilisation du sol de 0,97, après la modification apportée au projet initial par le Conseil communal du Mont-sur-Lausanne s'agissant de la parcelle n°1111, était excessif au regard de l'indice d'utilisation

maximal généralement admis dans les zones de moyenne densité, variant entre 0, 5 et 0,8.
Le règlement communal ne contient aucune indication sur la densité des constructions admissibles dans la zone d'habitation de moyenne densité; il renvoie sur ce point à la réglementation prévue dans le cadre du plan de quartier, lequel peut, suivant l'art. 66 LATC, s'écarter des normes du plan d'affectation, à condition de respecter les objectifs d'aménagement de la commune concernée et les principes applicables à l'extension des zones à bâtir. Le coefficient d'utilisation du sol retenu en l'espèce pour le secteur considéré est certes relativement élevé au regard des valeurs recommandées pour les zones d'habitation de moyenne densité, même si l'on tient compte de l'évolution constatée sur ce point vers une utilisation plus intensive du sol et une densification plus forte de l'habitat (cf. Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, note 2147 ad ch. 873, p. 383). La Commune du Mont-sur-Lausanne ne connaît toutefois pas de zones d'habitation de forte densité; elle prévoit en revanche quatre zones de verdure et habitation collective à occuper par plan partiel d'affectation ou par plan de quartier le long de l'autoroute, avec un coefficient d'utilisation du sol de
1,2, ainsi que deux zones mixtes B, artisanat et habitation, également le long de l'autoroute, et une zone mixte A, commerce, artisanat et habitation collective "En Coppoz", avec un coefficient d'utilisation de 0,8; enfin, la zone de moyenne densité régie par le plan d'extension partiel "Au Grand Mont", approuvé par le Conseil d'Etat vaudois le 8 septembre 1972, au nord-ouest du plan de quartier litigieux, autorise la réalisation d'habitations collectives d'une typologie comparable à celle des constructions prévues par le plan de quartier litigieux; dans ces conditions, on ne saurait dire qu'un coefficient d'utilisation du sol de 0,97 est excessif au regard des normes usuelles à la zone d'habitation de moyenne densité, qui n'est du reste pas définie et appréhendée de manière uniforme dans les règlements communaux vaudois (cf. Jean-Luc Marti, Distances, coefficients et volumétrie des constructions en droit vaudois, thèse Lausanne 1988, p. 46/47).
La cour cantonale a également jugé que l'instauration d'un coefficient d'utilisation du sol de l'ordre de 0,97 permettrait des constructions trop importantes compte tenu de la surface des parcelles considérées, de l'environnement du plan de quartier et des nuisances causées au voisinage, et qu'elle serait contraire au principe de l'art. 1er al. 2 let. b LAT, qui veut que les mesures d'aménagement tendent à créer et maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé.
Le plan de quartier litigieux se situe dans le prolongement de la zone d'habitation de moyenne densité, régie par le plan d'extension partiel "Au Grand Mont", qui permet la construction de bâtiments locatifs de trois à sept niveaux. Il doit assurer la liaison avec la zone mixte A commerce, artisanat et habitation collective "En Coppoz", au sud, à laquelle s'applique un coefficient d'utilisation du sol de 0,8. De ce point de vue, une densification de l'ordre de 0,97 ne saurait être tenue pour excessive, même si elle est légèrement supérieure à celle autorisée pour le secteur "En Coppoz" et jugée comme limite maximale admissible pour la zone de moyenne densité par la cour cantonale.
L'implantation des pièces vouées à l'habitation et au séjour des personnes est prévue à l'ouest, en direction d'une vaste zone agricole libre de toute construction, sous réserve des bâtiments prévus au nord qui donnent sur deux parcelles bâties dans le secteur d'habitation collective du plan d'extension partiel "Au Grand Mont"; elle permettra de garantir des conditions d'hygiène et un cadre de vie agréables pour les futurs occupants des lieux, malgré la densité de l'habitat et la proximité de la route cantonale, à l'est. Le Conseil communal du Mont-sur-Lausanne a du reste corrigé l'effet de front d'habitation continu que pouvait donner le projet initial en imposant la réalisation de deux bâtiments de même dimension, séparés entre eux par une distance minimale de douze mètres, dans le périmètre de construction prévu sur la parcelle n°1111. Dans ces circonstances particulières,

une densification relativement élevée de l'habitat peut se justifier sans contrevenir aux principes énoncés à l'art. 1er al. 2 let. b LAT, en dépit de l'étroitesse des parcelles considérées.
Certes, le plan de quartier autoriserait la réalisation de constructions plus denses que celles existant actuellement sur les parcelles bâties du périmètre, dont le règlement permet et garantit le maintien. On ne saurait pour autant en déduire que les nouvelles constructions ne s'intégreraient pas au milieu bâti existant et lui porteraient préjudice. Les constructions actuelles présentent un gabarit sensiblement comparable à celui des immeubles prévus par le plan, sous réserve de la maison d'habitation implantée sur la parcelle n°1112. Compte tenu de la pente du terrain en amont de la route cantonale, la densification du secteur n'entraînera aucune perte d'ensoleillement pour les propriétaires de villas sis en amont de la route cantonale; en revanche, l'intimé perdra une partie de la vue dont il jouit actuellement à l'ouest, dans la mesure où le plan de quartier litigieux autorise la construction d'un immeuble plus haut que la villa édifiée sur la parcelle n°1112. Une réduction du coefficient d'utilisation du sol n'impliquerait toutefois pas nécessairement une réduction de la hauteur des bâtiments et, partant, une diminution de la perte de la vue, dont il jouit actuellement sur l'ouest, de sorte que cet inconvénient ne saurait postuler une diminution de la densité. Le milieu bâti existant à l'ouest et au nord ne souffrira pas de la proximité des nouvelles constructions, dont il est séparé par une vaste zone agricole, sous réserve des locataires des immeubles situés en contrebas de la parcelle n°1009, dans la zone de moyenne densité régie par le plan d'extension partiel "Au Grand Mont". Ces derniers ne devraient toutefois pas subir d'inconvénients majeurs de la densification prévue par le plan litigieux, car l'accès à la construction prévue sur cette parcelle, de gabarit semblable à l'immeuble existant, se ferait par le côté opposé. Pour le surplus, le Tribunal administratif a considéré que le projet respectait les exigences en matière de protection contre le bruit grâce aux mesures prévues par le règlement du plan de quartier. Dans ces conditions, les nuisances induites pour le voisinage par une densification plus importante du secteur ne sont pas de nature à justifier une réduction du coefficient d'utilisation du sol. La cour cantonale n'a pas justifié sa décision par des problèmes d'équipement ou de surcharge des infrastructures communales, de sorte que cette question échappe à la cognition du Tribunal fédéral, saisi d'un recours de droit public (cf.
ATF 129 I 113 consid. 2.1 p. 120).
En définitive, le plan de quartier "Sous la Culiaironne" ne consacre aucune violation des principes régissant l'aménagement du territoire, au sens de l'art. 1er al. 2 let. b LAT. Le Tribunal administratif a donc substitué indûment son appréciation à celle de la Commune du Mont-sur-Lausanne en imposant une réduction du coefficient d'utilisation du sol et violé ainsi l'autonomie communale.
5.
Le recours doit par conséquent être admis aux frais de l'intimé, qui succombe (art. 156 al. 1 OJ). Ce dernier versera en outre une indemnité de dépens à la Commune du Mont-sur-Lausanne, qui obtient gain de cause avec un avocat (art. 159 al. 1 OJ). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens aux autres parties qui s'en sont remises à justice.
Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est admis et l'arrêt rendu le 13 février 2003 par le Tribunal administratif du Canton de Vaud est annulé.
2.
Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge de l'intimé.
3.
Une indemnité de 2'000 fr. est allouée à la Commune du Mont-sur-Lausanne à titre de dépens, à la charge de l'intimé.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties, ainsi qu'au Département des infrastructures et au Tribunal administratif du canton de Vaud.
Lausanne, le 3 juillet 2003
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: