

BGer 1C_44/2024 vom 12. Februar 2025

Bundesgericht, 2025-02-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_44_2024

FR: TF 1C_44/2024 du 12 février 2025

IT: TF 1C_44/2024 del 12 febbraio 2025

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire (art. 82 let. a LTF), 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. A._____ et B._____ ont pris part à la procédure devant le Tribunal cantonal. En leur qualité de propriétaires de fonds compris dans le périmètre du projet de plan de quartier dont ils souhaitent l'adoption, ils bénéficient d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou la modification de l'arrêt attaqué, qui confirme la décision de la municipalité d'abandonner cette planification. Il convient ainsi de leur reconnaître la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . La qualité pour agir de C._____ SA peut partant, tout comme devant l'instance précédente, demeurer indéterminée. Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

E. 2

Les recourants font valoir une violation de l'autorité matérielle de la chose jugée. Ils estiment que les arrêts rendus successivement par le Tribunal cantonal, le 17 mai 2010 (arrêt cantonal AC.2021.0115), et le Tribunal fédéral, le 16 décembre 2010 (arrêt 1C_300/2010), imposeraient à la municipalité d'établir un plan de quartier. Ils soutiennent plus particulièrement bénéficier d'un droit à ce que la procédure d'établissement d'un tel plan soit menée jusqu'à son terme.

E. 2.1

L'autorité de la chose jugée (ou force de chose jugée au sens matériel;

res iudicata) interdit de remettre en cause, dans une nouvelle procédure, entre les mêmes parties, une prétention identique qui a été définitivement jugée (ATF 142 III 210 consid. 2.1 et les références). Il y a identité de l'objet du litige quand, dans l'un et l'autre procès, les parties soumettent au tribunal la même prétention, en reprenant les mêmes conclusions et en se basant sur le même complexe de faits (ATF 147 III 166 consid. 3.3.3; 139 III 126 consid. 3.2.3). Pour savoir si ces conclusions ont été définitivement tranchées dans un jugement précédent, il convient de se fonder sur le dispositif dudit jugement, qui définit en principe l'étendue de la chose jugée au sens matériel (ATF 144 I 11 consid. 4.2; 142 III 210 consid. 2.2; arrêt 8C_635/2021 du 13 janvier 2022 consid. 5.2). Cependant, il faudra parfois recourir aux considérants du jugement pour connaître le sens exact, la nature et la portée précise du dispositif (ATF 142 III 210 consid. 2.2; 128 III 191 consid. 4a

in fine et les références; arrêt 9C_292/2019 du 29 janvier 2020 consid. 3.2).

E. 2.2

Dans sa version en vigueur au moment du renvoi de la cause à la municipalité - valable jusqu'au 31 août 2018 -, la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (aLATC; RS/VD 700.11) prévoyait l'instrument du plan de quartier. Celui-ci était défini à l'art. 64 aLATC comme étant un plan d'affectation communal limité à une portion déterminée du territoire et fixant les conditions détaillées d'urbanisme, d'implantation et de construction dans ce périmètre. L' art. 66 al. 1 1

ère phrase aLATC précisait que le plan de quartier pouvait s'écarter des normes du plan d'affectation, à condition de respecter les objectifs d'aménagement de la ou des communes et les principes applicables à l'extension des zones à bâtir. Toujours selon l'ancien droit, la municipalité était tenue d'établir un tel plan lorsque la demande en était faite par la moitié au moins des propriétaires du périmètre, dont les immeubles représentaient la moitié au moins de l'estimation fiscale totale et pour autant que les conditions de l'art. 66 fussent respectées; la municipalité n'était pas liée par les propositions des propriétaires et pouvait notamment étendre ou restreindre le périmètre (cf. art. 67 al. 2 aLATC).

Dans son arrêt du 17 mai 2010 (arrêt cantonal AC.2010.0115) - confirmé par le Tribunal fédéral (arrêt 1C_300/2010 du 16 décembre 2010) -, la cour cantonale avait jugé que tant les conditions formelles que matérielles prévues par les art. 66 al. 1 et 67 al. 2 aLATC étaient réunies (notamment consid. 3a; cf. également MARC-OLIVIER BESSE, Le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de quartier, thèse 2010, p. 159). Pour ces motifs, elle avait admis les recours dont elle était alors saisie et renvoyé la cause à la Municipalité de Lausanne afin qu'elle statue à nouveau dans le sens des considérants (dispositif, ch. 2). À la suite de ces arrêts, la procédure de plan de quartier a été reprise par l'autorité communale avant d'être abandonnée par décision du 7 juillet 2022. Au cours de la procédure, le 1

er septembre 2018, est entrée en vigueur une modification substantielle de la LATC, qui ne prévoit plus l'instrument du plan de quartier et supprime le droit d'initiative des particuliers anciennement contenu à l'art. 67 al. 2 aLATC.

E. 2.3

Dans l'arrêt présentement attaqué, la cour cantonale a laissé indécise la question du droit applicable, estimant qu'en tout état de cause, la concrétisation de l'art. 67 al. 2 aLATC n'impliquait pas pour l'autorité communale de mener la procédure d'établissement d'un plan de quartier jusqu'à son terme; celle-ci pouvait mettre fin à la procédure pour divers motifs, notamment un changement de circonstances de fait et de droit. Les premiers arrêts du Tribunal cantonal et du Tribunal fédéral n'imposaient pas une autre approche, le renvoi prononcé n'ordonnant que l'entrée en matière sur la demande d'établissement d'un plan de quartier.

E. 2.3.1

Cette appréciation doit être confirmée. Certes les premiers arrêts du Tribunal cantonal et du Tribunal fédéral identifient certains changements de circonstances depuis l'élaboration du PGA 2006 (notamment l'augmentation du trafic sur la route de Berne et l'augmentation des nuisances sonores en lien notamment avec la concrétisation du PAC Vennes; cf. arrêt 1C_300/2010 du 16 décembre 2010 consid. 6.5; arrêt cantonal AC.2010.0115 du 17 mai 2010 consid. 2b-2b/d). Le besoin d'adaptation du plan né de ce changement (cf. art. 21 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 [LAT; RS 700]) ne peut toutefois pas être compris comme l'instruction de mener la procédure de plan de quartier

jusqu'à son terme: le changement de circonstances identifié par ces arrêts constitue en effet une condition d'entrée en matière sur la demande d'établissement d'un plan de quartier au sens des art. 21 al. 2 LAT et 66 al. 1 aLATC (cf. BESSE, op. cit, p. 160 s. et les références); cela n'entraîne en revanche pas pour la commune la perte de la maîtrise du contenu du plan et du processus conduisant, le cas échéant, à son adoption.

Les considérants de l'arrêt du Tribunal cantonal du 17 mai 2010 n'exigent d'ailleurs pas de décision du conseil communal, autorité compétente pour l'adoption des plans d'affectation (cf. art. 58 aLATC), mais uniquement une décision de la municipalité, qui avait initialement refusé d'entrer en matière. En outre, comme le relève l'instance précédente, ces arrêts manquent de précision, ce qui doit être compris comme l'absence d'instructions quant à la teneur de la future planification et non comme un témoignage d'une prétendue mauvaise foi des Juges cantonaux, contrairement à ce que soutiennent les recourants. Au demeurant, à ce stade de la procédure, la cour cantonale n'aurait en tout état pas été légitimée à se substituer à la municipalité, en s'arrogeant la marge d'appréciation dont celle-ci dispose pour l'établissement des plans d'affectation et lui en imposer le contenu (art. 2 al. 3 LAT ; cf. arrêts 1C_437/2023 du 30 septembre 2024 consid. 4.1; 1C_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 7.1; voir également arrêt 1C_291/2014 du 1

er décembre 2014 consid. 3.2) ou encore la contraindre à mener inconditionnellement cette procédure jusqu'à son terme (cf. BESSE, op. cit, p. 166). La solution de l'instance précédente apparaît en outre en adéquation avec la jurisprudence et la doctrine cantonales, qui retiennent que, lorsque sont remplies les conditions de l'art. 67 al. 2 aLATC, l'autorité communale est tenue d'entrer en matière sur la proposition des propriétaires, mais non de la suivre (

ibid. , p. 160; voir également arrêt de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal vaudois du 2 décembre 2022 CCST.2022.0001 consid. 3d), ce que les recourants ne contestent du reste pas valablement, se limitant à une argumentation appellatoire (cf. art. 106 al. 2 LTF ; ATF 148 II 465 consid. 8.1).

Dans ces conditions, c'est à bon droit que le Tribunal cantonal a jugé que son premier arrêt, confirmé par le Tribunal fédéral, se limitait à ordonner à l'autorité municipale d'entrer en matière sur la demande d'établissement d'un plan de quartier, sans obligation de résultat. Cette première critique est rejetée.

E. 3

Il convient dès lors d'examiner s'il existait des motifs suffisants pour abandonner la procédure d'établissement d'un plan de quartier et si ce refus de poursuivre la procédure porte atteinte à la garantie de la propriété (art. 26 al. 1 Cst.), comme le soutiennent les recourants. Ceux-ci invoquent de même une violation de l'art. 3 al. 2 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT; RS 700.1) au motif que l'instance précédente n'aurait pas motivé sa pesée des intérêts opérée dans ce cadre.

E. 3.1

Quoique la cour cantonale n'ait pas formellement statué sur le droit applicable, elle a examiné l'abandon de la procédure de plan de quartier à la lumière - on l'a dit - de l'ancien droit cantonal, en particulier des art. 66 et 67 aLATC, auquel se limitera l'examen, les recourants admettant d'ailleurs son application. S'agissant de droit cantonal, le Tribunal fédéral ne revoit son application que sous l'angle restreint de l'arbitraire (cf. ATF 145 I 108

consid. 4.4.1 et les arrêts cités). Par ailleurs, dès lors que l'abandon de cette procédure n'a pas pour effet, ce qui n'est d'ailleurs pas discuté, de rendre inconstructibles les parcelles des recourants, l'affectation actuelle demeurant en vigueur (PGA 2006), l'atteinte - éventuelle - à leur droit de propriété ne saurait être qualifiée de particulièrement grave, si bien que leur grief fondé sur l' art. 26 Cst. se confond avec celui d'arbitraire dans l'application du droit cantonal (cf. ATF 150 I 106 consid. 5.1; arrêt 1C_124/2019 du 7 août 2019 consid. 3.1).

E. 3.2

Une décision est arbitraire (art. 9 Cst.) lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou qu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle de l'autorité cantonale semble concevable, voire préférable. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable; il faut encore que cette décision soit arbitraire dans son résultat (ATF 144 I 170 consid. 7.3 et les références).

E. 3.3

Pour les motifs exposés précédemment, l'ancien droit cantonal imposait à la municipalité d'entrer en matière sur une demande d'établissement de plan de quartier, lorsque les conditions des art. 66 et 67 aLATC étaient réunies, mais non de mener celle-ci jusqu'à terme, en particulier en présence d'un changement de circonstances ou encore pour des raisons pertinentes d'aménagement du territoire.

E. 3.3.1

Or, en l'espèce, comme l'a constaté l'instance précédente, en raison notamment de l'écoulement du temps, de nouvelles données ou exigences doivent être considérées. Il convient en particulier de prendre en compte la mesure A11 du PDCn (dans sa 4

ème adaptation approuvée par le Conseil fédéral au sens de l' art. 38a al. 2 LAT le 27 février 2018 [FF 2018 p. 959 ss]), qui concrétise les exigences de la LAT - dans sa version entrée en vigueur le 1

er mai 2014 - en matière de dimensionnement de la zone à bâtir (cf. art. 15 LAT), ce qui justifie de reprendre la réflexion entamée. On peut à cet égard concéder aux autorités précédentes qu'il apparaît cohérent, s'agissant de la densification de ce secteur stratégique, à l'entrée de l'agglomération lausannoise, de considérer l'ensemble du territoire et de mener une réflexion globale (cf. arrêt 1C_632/2018 du 16 avril 2020 consid. 9 non publié in ATF 146 II 289 et les références). Cet examen d'ensemble est d'ailleurs actuellement en cours dans le cadre de la révision du PGA 2006, respectivement l'élaboration du PACom, ce que la commune confirme une nouvelle fois dans sa réponse au recours (pour plus de détails, voir également réponse de la commune au recours cantonal du 20 décembre 2022, p. 19 s.). Or, il convient de ne pas compromettre les options fondamentales et l'équilibre général de cette nouvelle planification d'ensemble.

E. 3.3.2

À cela s'ajoute encore l'absence de titre juridique garantissant la réalisation des accès prévus par le plan de quartier. Selon les remarques de l'OFROU (cf. prise de position du 19 septembre 2012; voir également, courrier de la Direction des travaux de Lausanne du 15 octobre 2012), pour des raisons de sécurité notamment, la mise en oeuvre de la planification litigieuse suppose une route d'entrée et de sortie unique sur la route de Berne pour toutes les

parcelles concernées. Cela nécessite la constitution de servitudes de passage réciproques. Certes une convention sous seing privé a été conclue le 26 février 2018, dans le but de garantir la création des servitudes nécessaires. Il faut cependant concéder à l'instance précédente qu'il ne s'agit pas d'un titre juridique "sûr" - bénéficiant de l'opposabilité d'un droit réel. Il ressort en outre de l'état de fait cantonal - non contesté - que, lors d'une séance du 15 juin 2020, la société propriétaire de la parcelle n

o 7231 a indiqué ne pas vouloir signer la convention relative aux accès. Ultérieurement, le 23 mars 2022, la municipalité a relevé qu'aucune convention n'avait encore été signée. Cette absence d'accord a enfin été confirmée par les recourants dans un courrier du 31 mai 2022.

E. 3.3.3

Par ailleurs, les propriétaires concernés ne sont pas non plus parvenus à s'entendre pour garantir la disponibilité des terrains. Il est vrai, comme le souligne le Tribunal cantonal, que l'absence de convention pour la disponibilité des terrains ne constitue pas, sur le principe, un critère d'abandon de la procédure de plan de quartier, dès lors que différentes autres mesures sont à disposition pour garantir la disponibilité, comme l'exige la loi (cf. art. 15a LAT, concrétisé par l'art. 52 LATC). On ne discerne cependant pas, dans les explications des recourants, ce qui empêcherait la municipalité d'opter pour la voie conventionnelle. Il s'agit en outre, là encore, d'un point de discordance supplémentaire entre les propriétaires concernés, dont l'instance précédente pouvait tenir compte s'agissant du caractère réalisable du plan de quartier.

E. 3.3.4

À cela, les recourants opposent leur intérêt privé - strictement financier - à valoriser leurs parcelles ou même à les "vendre à bon prix", qui ne saurait en l'occurrence prévaloir sur les motifs objectifs retenus sans arbitraire et motivés par l'instance précédente pour justifier l'abandon du plan de quartier. C'est enfin également à tort qu'ils soutiennent que l'abandon du plan de quartier violerait le principe de la bonne foi: outre que cette décision n'est pas contraire au premier arrêt du Tribunal cantonal, confirmé par le Tribunal fédéral, qu'elle apparaît conforme au droit cantonal et repose sur des motifs objectifs, aucune garantie n'a été fournie aux recourants quant à l'établissement, respectivement l'adoption d'un tel plan (cf. ATF 146 I 105 consid. 5.1.1); ils ne le prétendent d'ailleurs pas.

E. 3.3.5

Pour ces motifs, il n'apparaît pas que la municipalité ait outrepassé son large pouvoir d'appréciation (cf. art. 2 al. 3 LAT) en abandonnant la procédure d'établissement d'un plan de quartier, demandé par quelques propriétaires du secteur concerné, au profit de la prochaine approbation d'une nouvelle planification générale fondée sur les conditions et exigences actuelles. Il n'est pas non plus critiquable d'avoir renoncé à présenter au conseil communal un projet de plan de quartier difficilement réalisable, ne garantissant ni la disponibilité des terrains à bâtir ni des accès conformes aux exigences de sécurité. L'arrêt attaqué échappe sur ce point à l'arbitraire. Les motifs retenus à l'appui de la décision litigieuse ressortent par ailleurs de manière claire de l'arrêt attaqué, si bien qu'on ne saurait reprocher aux autorités précédentes une carence dans la justification présentée ou encore une violation de l'art. 3 al. 2 OAT, pour autant que celui-ci soit directement applicable dans un tel contexte.

Le grief est rejeté.

E. 4

Selon les recourants, la décision d'abandon du plan de quartier, en tant qu'elle entraîne le maintien du PGA 2006, contreviendrait à l'obligation de planifier incombant au canton et à la commune. Ils soutiennent en particulier que la planification actuelle ne répondrait pas aux exigences en matière de densification de la zone à bâtir.

L'obligation d'adopter des plans d'affectation pour gérer l'utilisation du sol découle des art. 2 al. 1 et 14 LAT . Quant à l' art. 21 al. 2 LAT , il prévoit que, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires.

En l'espèce, il n'est pas contesté qu'en raison de l'évolution des circonstances, la planification communale actuelle (PGA 2006), en particulier s'agissant du secteur litigieux, doit être adaptée. Cependant, pour les motifs développés ci-dessus, en raison précisément de cette évolution, les autorités précédentes pouvaient sans arbitraire retenir que le plan de quartier n'était pas adapté aux exigences de la législation en vigueur. Il est par ailleurs constant que la commune mène actuellement la révision de son PGA 2006, respectivement l'établissement de son nouveau PACom, dont l'approbation est souhaitée pour 2025; or, comme le reconnaissent d'ailleurs les recourants, ce projet de révision identifie le secteur litigieux comme un site majeur du développement et de la mutation urbains, en lien spécialement avec la densification demandée par la LAT et le PDCn, en vigueur. Dans ces conditions, on ne discerne pas en quoi les autorités précédentes auraient failli à leur obligation de planifier.

Le grief est rejeté.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité, aux frais des recourants, qui succombent (art. 66 al. 1 et 5 LTF). Ceux-ci verseront également des dépens à l'intimée, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 LTF). La commune, qui agit dans le cadre de ses attributions officielles, n'y a en revanche pas droit (art. 68 al. 3 LTF).

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