

## **VD\_OMNI AC.1997.0210 vom 23. Juni 1998**

VD Tribunal cantonal, 1998-06-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.1997.0210](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1997.0210)

FR: VD\_OMNI AC.1997.0210 du 23 juin 1998

IT: VD\_OMNI AC.1997.0210 del 23 giugno 1998

### **Regeste**

PELLEGRINO Hoirie c/DTPAT/Lausanne | Classement arbitraire dans un PPA de toute une parcelle dans une zone de bâtiments à légaliser; aggravation de la situation des recourants sans que cela ne soit justifié par un intérêt public quelconque; recours partiellement admis en ce sens que la moitié environ de la parcelle reste en zone villas régie par le RPE.

### **Erwägungen**

#### **E. 24**

du RPPA - dispositions supprimées dans le texte adopté par le législatif communal -, on peut douter que les propriétaires des parcelles concernées eussent pu en tirer des nouveaux droits. Ces dispositions visaient en fait à instaurer un régime transitoire pour tout le secteur concerné; à cette fin, elle se bornaient à renvoyer aux règles du RPE régissant la zone villas et à réserver pour le surplus par voie d'addenda dont le contenu restait à définir le sort des zones de développement futur. On peut songer ici à l'art. 77 al. 1 LATC, disposition qui permet à la municipalité de refuser un permis de construire lorsqu'en dépit de sa réglementarité, un projet compromet le développement futur d'un quartier. Ces mesures provisionnelles, qui visent à assurer la protection du travail de révision de la planification existante, déploient un effet paralysant et non un effet anticipé positif (v. arrêt AC 95/202 du 23 février 1996; cf. Schürmann/Hänni, op. cit., p. 182; Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, 2ème éd., Lausanne 1988, pp. 137-138; références citées), de sorte que le constructeur ne saurait tirer parti d'une extension future de ses droits à bâtir avant l'entrée en vigueur de la nouvelle planification (v. arrêt AC 94/286 du 19 avril 1995). L'abandon du régime de la zone de développement futur, dans le cadre de l'adoption du PPA, pouvait dès lors intervenir de façon non préjudiciable pour les intéressés, ce sans nouvelle enquête. b) Devant le DTPAT, les recourants ont en outre critiqué le type de plan choisi; selon eux, la municipalité aurait dû suivre la voie du plan de quartier, ce qui aurait favorisé une meilleure consultation des propriétaires intéressés. Il est vrai que, sur le plan procédural, la participation de ces derniers est, s'agissant du plan de quartier, plus large puisque l'art. 68 LATC contraint la municipalité à les consulter avant son élaboration. La municipalité conserve cependant la maîtrise du choix de l'instrument de planification sur son territoire; elle peut notamment donner à une demande de planification la suite qu'elle juge opportune (RDAF 1972, 416; prononcé rendu avant l'entrée en vigueur de la LAT, il est vrai). D'un point de vue matériel, la différence entre les deux instruments est du reste minime. Dans le cas d'espèce, s'agissant de la zone centrale constructible, le PPA incriminé renferme certes dans sa réglementation la plupart des éléments consacrés par l'art. 69 lit. a à f LATC; en revanche, les autres éléments du plan relèvent plutôt de la notion de plan partiel d'affectation; le choix de cette dernière procédure pour l'ensemble du périmètre apparaît dès

lors correct. c) Les recourants se plaignent également de ce que leur droit d'être entendu a en outre été violé par le fait que le Chef du Département TPAT, autorité compétente à teneur de l'art. 60a LATC, ait rendu sa décision après avoir délégué l'instruction du recours au Service de justice et de législation (ci-après: SJL). Ce dernier service a, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle du 20 février 1996, coutume de préparer les décisions prises par le chef du département, comme il le faisait autrefois pour le Conseil d'Etat; les commissaires chargés de l'étude de l'avant projet de LATC modifiée l'ont du reste soulevé dans leur rapport, tout en le regrettant, l'examen des recours en opportunité devant, selon eux, revenir au chef du département (v. BGC novembre 1995, p. 2542 et ss, not. 2614). Les dispositions applicables en la matière sont celles prévues au chapitre V de la LJPA, lequel régit la procédure applicable aux recours devant le Conseil d'Etat. A teneur de l'art. 60 al. 1 LJPA, le recours est instruit par un Conseiller d'Etat avec la collaboration du SJL; toutefois, un conseiller juridique de ce dernier service peut, vu l'art. 61 al. 2 LJPA, se voir déléguer l'instruction dévolue au Conseiller d'Etat instructeur, par décision expresse. Cette délégation a du reste également été consacrée depuis l'entrée en vigueur du règlement du 22 octobre 1997 fixant la procédure de recours devant les autorités administratives inférieures (art. 5). On ne saurait dire que cette délégation viole le droit des recourants d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 4 Cst. féd.; ce dernier droit ne comprend en effet pas celui de s'exprimer oralement devant l'autorité de décision (v. André Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. I, Neuchâtel 1984, p. 382; cf. ATF non publié du

## **E. 27**

mars 1997, Pro C., R. et Ch. c/TA VD, Consorts R. et Blonay, cons. 3b, références citées). Lorsque, toutefois, les circonstances exigent cette audition, les preuves peuvent être administrées par une délégation constituée par l'autorité ou par un fonctionnaire spécialement désigné à cet effet (v. Pierre Moor, *Droit administratif II*, Berne 1991, no 2.2.7.3; références jurisprudentielles citées). On relèvera par ailleurs que les membres de l'autorité ou les agents chargés d'instruire l'affaire ne violent pas le droit d'être entendu lorsqu'ils se rendent sur place individuellement ou font état de leur connaissance personnelle des lieux, si l'inspection en présence des parties n'est pas nécessaire pour élucider un état de fait contesté ou incertain (ATF non publié du 25 juin 1997, L. et S. c/ TA VD et Lutry, cons. 6b). Toujours sur ce chapitre, rien n'empêche, sous l'angle du droit d'être entendu, une section du tribunal de se référer, en ce qui concerne l'établissement des faits et l'établissement des preuves, à la décision d'une autre section ayant statué antérieurement dans la même affaire (ATF non publié du 7 octobre 1993, D. et cts c/TA VD, L. et Morges). Or, dans le cas d'espèce, il y a d'autant moins d'hésitation à avoir sur cette question puisque l'autorité de décision a disposé, pour statuer, d'un procès-verbal d'audition dressé sous la direction du fonctionnaire délégué et dans lequel ont été reproduits les griefs essentiels des recourants (cf. ATF 110 Ia 81, cons. 5c; 100 Ib 400, cons. 2). Il n'y a donc pas lieu de suivre cette argumentation. 2.

Quant au fond, les recourants ont, en audience, limité leurs griefs sur trois points. Ils s'en prennent tout d'abord à l'implantation du bâtiment B, jugé trop proche des parcelles dont ils sont propriétaires; ils critiquent par ailleurs la décision attaquée en ce qu'elle ne tiendrait aucun compte des servitudes de hauteur dont le périmètre constructible est grevé; enfin, il avaliserait en quelque sorte le fait que l'une des parcelles des recourants, celle portant le no 3559, soit rendue inutilisable par l'absence de remaniement des limites. a) Par ailleurs, les recourants ont critiqué dans leurs écritures l'objectif principal du PPA. Le DTPAT retient, en opportunité, que l'adoption d'un plan permettant la construction dans la partie centrale de logements subventionnés, à caractère

social est une mesure de planification à long terme compatible avec les buts et principes de l'aménagement du territoire; on ne reviendra donc pas sur cette affirmation, du reste longuement étayée, notamment au regard des objectifs du plan directeur, dans la décision attaquée. On relèvera que cet objectif, d'une part, repose sur une base légale suffisante (articles 47 lit. a et 48 LATC, 2 et 6 de la loi du 9 septembre 1975 sur le logement; v. par comparaison, AC 97/090, déjà cité, cons. 4), d'autre part est justifié par un intérêt public prépondérant (v. sur ce point, ATF 111 Ia 96, cons. 2b, plus références). De même, on ne voit pas en quoi le principe de proportionnalité qui, rappelons-le, impose à l'autorité de choisir parmi plusieurs moyens celui qui, d'une part, est propre à atteindre le but visé, d'autre part, porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés, sans exiger de ces derniers des sacrifices excessifs (v., notamment, arrêts AC 97/188 du 29 janvier 1998; 96/112 du 9 décembre 1996; nombreuses références citées), ne serait pas respecté in casu, notamment par l'art. 3 de la réglementation annexée au plan (ci-après: RPQ). C'est au demeurant sur ce terrain-ci que se placent les recourants lorsqu'ils soutiennent que les terrains environnants verront leur valeur marchande se déprécier du fait de la vocation exclusivement sociale de la partie centrale. Les recourants y voient en outre une mesure de politique économique contraire à l'art. 31 Cst. féd. Dans l'ATF 111 précité, le Tribunal fédéral a jugé qu'une réglementation annexée à un plan n'imposant nulle part dans le périmètre une proportion de 100% de logements et limitant cette proportion à 33% dans le secteur concerné n'était pas contraire à la liberté de commerce et d'industrie (cons. 3). Dans le cas d'espèce, il appert que seuls les étages supérieurs des bâtiments en hauteur seront exclusivement affectés au logement subventionné (art. 3 al. 2 RPQ); le socle de ces derniers et les bâtiments semi-enterrés, dévolus au centre de vie enfantine (ibid., al. 3) pourront également être affectés à des activités du secteur tertiaire (art. 3 al. 4 RPQ). Il est vrai que la vocation de la partie centrale est assez clairement définie; les recourants n'ont sans doute pas tort lorsqu'ils soutiennent que l'accès du quartier est limité. A la différence toutefois de l'ATF 111 précité, où la recourante possédait dans le périmètre des parcelles touchées par la réglementation, les mesures précisant l'affectation des bâtiments érigés dans la partie centrale concernent des parcelles dont les recourants ne sont pas propriétaires; on peut douter, dans ces conditions, que ceux-ci aient un intérêt quelconque à invoquer la violation de l'art. 31 Cst. féd. Par ailleurs, les recourants se gardent d'expliquer les raisons pour lesquelles le marché du logement en paraîtrait, selon eux, déséquilibré; en tout cas une erreur dans la planification quant à l'évaluation des besoins, à peine esquissée par les recourants qui se contentent de relever qu'il existe de nombreux logements vides à Lausanne, n'est pas démontrée (v. sur ce dernier point, arrêt AC 95/202 du 23 février 1996, cons. 3c). b) Devant le DTPAT, l'hoirie Pellegrino s'était effectivement plainte de ce que le PPA incriminé n'offrait pas à cet endroit une transition suffisante; selon eux, le bâtiment B serait trop proche des parcelles nos 3557 et 3558. On relève pourtant que, par rapport au projet initial, l'implantation du bâtiment B a été reculée de sorte qu'en son angle le plus rapproché, ce dernier serait distant de 8 mètres de la limite de la parcelle 3558; or, cette distance est supérieure à celle prévue à l'art. 51 RPE dont on rappelle qu'elle est de 5 mètres seulement. Certes, le bâtiment B ne saurait, dans son volume comme dans sa surface, être comparé à une villa dont l'atteinte sur l'environnement est, par définition, plus mesurée; toutefois, la hauteur au faite de ce bâtiment, de trois étages sur rez - deux étages sur rez s'agissant de l'élément le plus proche de la limite -, ne dépasse pas les 12 mètres, de sorte que son volume reste proportionné à la distance minimale à la limite de construction. Par ailleurs, on ne saurait perdre de vue que le PPA, tel qu'adopté par le conseil communal, prévoit le

fractionnement de ce bâtiment en deux corps séparés, distants d'au moins six mètres (art. 5bis RPPA); ainsi, les constructions qui prendraient place dans ce périmètre d'implantation seront en tous points comparables à celles situées en bordure de l'avenue du Temple, à l'intérieur de la zone dite à légaliser. On peut, dans ces conditions, reprendre les conclusions de l'autorité intimée dont la décision attaquée (pp. 21-22) retenait à cet égard que les nouveaux bâtiments s'intégreront dans le milieu bâti existant sans porter le moindre préjudice à ce dernier. c) S'agissant du second moyen, les recourants font grief à la municipalité de ne pas avoir, dans son projet, suffisamment tenu compte de l'état des servitudes dans ce secteur. Les recourants ont inventorié, d'une part, un cheminement piétonnier public qui emprunterait au demeurant l'assiette de la servitude de passage grevant la parcelle Lardet, d'autre part - et surtout -, une servitude limitant à 13 mètres au-dessus du niveau du sol les constructions situées à l'intérieur d'un sous-périmètre à l'est du périmètre du PPA, soit grevant les parcelles les nos 3551/54 à 58 et 60. Sans aller aussi loin que ce qui a été dit dans l'arrêt AC 98/004 du 5 mai 1998, cons. 1, à propos de l'art. 108 al. 1 LATC, s'agissant d'une servitude de passage faisant obstacle à la réalisation d'un bâtiment dans le cadre d'une procédure de permis de construire, on se contentera de relever que les droits réels, a fortiori les droits réels limités, ne font en règle générale pas obstacle à l'adoption d'un plan. En audience, les recourants se sont appuyés sur le texte des nouvelles dispositions de la LATC, en vigueur depuis le 1er avril 1998, sur l'art. 38b al. 1 LATC, in fine, notamment. Or, cette dernière disposition, qui a trait au plan directeur localisé et qui n'a, de toute façon, guère vocation à s'appliquer dans le cas d'espèce, enjoint à la commune de tenir compte des contraintes liées à la réalité foncière; il est douteux en revanche qu'elle limite une commune dans sa tâche planificatrice. Au surplus, contrairement à ce que les recourants indiquent, on ne saurait dire que l'auteur du PPA incriminé ait véritablement ignoré cette servitude de hauteur. L'un des bâtiments destinés à prendre place à l'intérieur du sous-périmètre grevé, celui désigné sous A2, a, certes, une hauteur maximale prévue de 15 mètres; on ne saurait toutefois dire que ce dépassement de 2 mètres - à supposer que l'on puisse faire cette constatation après lecture du texte de la servitude, ce qui n'est pas certain - soit excessif au point de remettre en cause l'ensemble du projet. d) Les recourants se plaignent en outre du sort réservé à la parcelle 3359; or, cette dernière, de forme allongée et large de 3 mètres, était déjà inconstructible lorsqu'elle se trouvait régie par les dispositions du RPE relatives à la zone villa. aa) Cela étant, il est vrai que l'approbation d'un PPA peut être subordonnée à la mise en place d'un remaniement parcellaire (art. 55 al. 1 LATC); toutefois, les recourants n'invoquent, en l'état, aucun intérêt public susceptible de conduire la municipalité à un remaniement parcellaire à cet endroit. Il est toutefois hâtif de conclure que le PPA incriminé n'aggrave à cet égard pas la situation des recourants en classant cette parcelle en zone à légaliser. Dans le cadre du pouvoir d'examen limité à la légalité qui lui est conféré (art. 36 lit. c LJPA), le Tribunal administratif peut en effet revenir sur le contenu d'un plan lorsqu'il lui apparaît que l'affectation prévue par celui-ci repose sur un abus par l'autorité de recours inférieure du pouvoir d'appréciation dont elle dispose (v. arrêt AC 97/090, déjà cité, cons. 1, références citées; v. également AC 95/189 du 20 décembre 1995); or, dans le cas d'espèce, force est de reconnaître que le classement de toute la parcelle 3359 en zone à légaliser, au sujet duquel la municipalité ne fournit aucune explication, est arbitraire et ne repose sur aucun intérêt public majeur. Il se trouve en effet que la parcelle 3359 traverse deux secteurs aux destinées totalement différentes. Côté ouest, elle délimite, dans un secteur dont l'affectation est directement modifiée par le PPA, la zone constructible de celle des bâtiments existants à légaliser; côté est en revanche, cette parcelle, qui borde la

zone villas du RPE, se trouve dans un secteur où, finalement, le PPA maintient, s'agissant de l'affectation des parcelles, un certain statu quo. Or, la municipalité se garde d'explicitement les raisons qui l'ont conduite à changer l'affectation initiale de la parcelle qui, de la zone villas, se retrouve en zone de bâtiments à légaliser. bb) Si l'on part de sa limite ouest, on constate que la parcelle 3359 borde deux parcelles, portant les nos 3561 et 3562, sur lesquelles les droits à bâtir sont, en raison de leur configuration exigüe, épuisés; les bâtiments existants dépassent en effet le coefficient d'utilisation du sol autorisé à cet endroit par la nouvelle réglementation (cf. art. 15 al. 1 RPPA; CUS limité à 0,80). La parcelle 3359 apporterait dès lors à tout le moins une amélioration sensible puisque, cette dernière jointe à elles, la surface de ces deux parcelles s'accroîtrait en effet d'environ 90, respectivement 100 mètres carrés; elle pourrait constituer peut-être pour ces deux parcelles une réserve d'indice de constructibilité. On peut, certes, comprendre que, jusqu'à présent, les propriétaires de ces deux parcelles ne semblent pas avoir manifesté un intérêt quelconque à l'achat de la parcelle des recourants. Toutefois cette situation pourrait se présenter dans un futur relativement proche; en tout état, on ne saurait d'emblée l'exclure dans le cadre d'un aménagement rationnel. Quoi qu'il en soit, il apparaît plus cohérent de calquer l'affectation de la parcelle des recourants sur celle des terrains situés en zone des bâtiments existants à légaliser, la situation juridique correspondant grâce à cette mesure mieux à l'état de fait. La situation est quelque peu différente depuis le centre de la parcelle, soit depuis le point de délimitation des parcelles nos 3'551 et 3'558. Les recourants subissent du fait du changement d'affectation une atteinte dans leurs droits à bâtir. Tant et aussi longtemps que la parcelle 3559 demeurait en zone villas, les recourants pouvaient encore inclure sa surface dans le COS (art. 53 al. 1 RPE); le classement de cette parcelle en zone à légaliser les prive désormais de cette possibilité. Certes, un propriétaire n'a, en principe, aucun droit à ce que son terrain soit maintenu en zone à bâtir (ATF 119 Ia 362, cons. 5; 118 Ib 344, cons. 4); il n'en demeure pas moins qu'aucun motif important de planification ne justifie pareille aggravation à cet endroit. La configuration plus favorable des parcelles nos 3563 et 3564, qui bordent la parcelle 3559 au sud, fait que les bâtiments qui y prennent place ne dépassent pas l'utilisation au sol autorisée par la réglementation; au surplus, celles-ci n'ont au demeurant guère besoin d'une réserve d'indice de constructibilité supplémentaire. On conçoit mal, dans ces conditions, que la municipalité n'ait pas opté pour une solution de statu quo visant à laisser affectée en zone de villas cette portion de la parcelle des recourants. Le recours sera donc accueilli et la décision entreprise réformée sur ce point-ci; il s'agit là en effet d'une modification de portée mineure qui ne concerne guère que le propriétaire de ce fonds et n'est pas susceptible de porter atteinte à des intérêts dignes de protection, de sorte qu'elle peut être opérée dans le cadre du présent arrêt, soit sans enquête complémentaire (art. 58 al. 3 LATC, par analogie). 3. a) Les considérants qui précèdent conduisent le tribunal à admettre partiellement le recours. La décision attaquée sera modifiée en ce sens que la parcelle no 3359 sera, dans la portion définie par le prolongement de la limite entre les parcelles 3551 et 3558, à l'ouest, et sa limite est, d'autre part, colloquée en zone de villas du RPE. Dite décision sera au surplus confirmée. b) Un émolument judiciaire réduit, au vu des circonstances, aux trois quarts, soit 1'500 francs, sera mis à la charge des recourants; au surplus, des dépens, réduits à 1'500 francs, seront alloués à la municipalité, cette dernière ayant plaidé avec l'assistance d'un conseil.