

VD_OMNI AC.2005.0184 vom 4. April 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-04-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2005.0184

FR: VD_OMNI AC.2005.0184 du 4 avril 2006

IT: VD_OMNI AC.2005.0184 del 4 aprile 2006

Regeste

WETTER, BILLARD, SONNARD, Collectif d'habitants Sous-Gare et Cour/Philip Morris International SA, Service de l'environnement et de l'énergie, Service de l'aménagement du territoire, Municipalité de Lausanne | La mesure AT 5 du plan des mesures 2005 de l'agglomération Lausanne-Morges impose de calculer le dimensionnement de l'offre en stationnement sur le lieu de travail sur la base de la norme VSS 640-290.

Erwägungen

E. 2

de surface brute de plancher, soit pour le bâtiment Rhodanie 50 agrandi (ancien bâtiment Kodak sis sur la parcelle 4756), la création de 200 places de parc (v. rapport d'impact relatif à l'addenda aux PPA 583 et 669 p. 1). Pour sa part, le PPA 669, légalisé en 1994, prévoit la réalisation de 500 places de parc au maximum pour les bâtiments sis en amont du site (bâtiments A, B et C). L'addenda aux PPA 583 et 669 mis en vigueur le 3 juin 2005 a pour objectif principal de permettre le regroupement des parkings prévus par le PE 583 et le PPA 669. Il prévoit ainsi le regroupement des places de stationnement exigées par le PE 583 pour les bâtiments A et E (parcelle 4756) avec celles prévues par le PPA 669 pour les bâtiments A, B, C1 et C2 (parcelle 2618). L'addenda permet ainsi la création d'un parking commun de 700 places pour le site de Philip Morris prévu sous les bâtiments C1 et C2. L'aménagement de 494 places a été autorisé par un premier permis de construire délivré le 29 janvier 2004, le permis de construire ici litigieux concernant par conséquent le solde de 206 places autorisé par l'addenda. Pour ce qui est des accès, l'addenda prévoit que, dès le moment où un parking de plus de 500 places est réalisé, l'accès doit se faire obligatoirement par un giratoire sur l'avenue de Rhodanie puis par une voie d'accès à l'est de la parcelle 4756, en trémie couverte traversant en souterrain la zone d'aménagement paysagée et celle de verdure d'intérêt public. b) aa) Le parking commun de 700 places prévu pour le site de Philip Morris constitue une installation pouvant affecter sensiblement l'environnement au sens de l'art. 9 al. 1 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE), qui est soumise à la procédure d'étude d'impact sur l'environnement (EIE) au sens des art. 9 LPE et 1 ss OEIE (cf. art. 11.4 de l'annexe à l'OEIE qui prévoit que sont soumis à étude d'impact sur l'environnement les parcs de stationnement de plus de 300 voitures). En application de l'art. 3 al. 1 du règlement du Conseil d'Etat du 25 avril 1990 d'application de l'Ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (REIE), lorsque la réalisation d'une installation soumise à l'EIE est prévue par un plan d'affectation, l'EIE est mise en œuvre dès l'élaboration du plan s'il comporte des mesures détaillées applicables à un projet dont il est possible de définir l'ampleur et la nature de l'impact sur l'environnement. Selon l'art. 3 al. 2 REIE, la procédure d'adoption du plan est alors la procédure "décisive" au sens de l'art. 5 al. 2 OEIE dans le cadre de laquelle l'EIE doit être

effectuée. Cette disposition met en œuvre l'art. 5 al. 3 OEIE qui dispose que, dans tous les cas où les cantons prévoient l'établissement d'un plan d'affectation spécial, c'est cette procédure qui est considérée comme procédure décisive, à condition qu'elle permette de procéder à une EIE exhaustive. Si tel n'est pas le cas, l'EIE peut s'effectuer par étapes et se limiter dans la première étape aux éléments déterminants pour la procédure d'adoption et d'approbation du plan, la 2^{ème} étape (généralement la procédure d'octroi du permis de construire) portant sur les données et informations nouvelles qui n'ont pu être prises en considération dans la 1^{ère} étape (cf. art 3 et 5 REIE et 6 OEIE). bb) L'addenda aux PPA 583 et 669 constitue un plan d'affectation spécial conçu notamment pour la réalisation d'une installation soumise à étude d'impact sur l'environnement, à savoir le parking commun de 700 places qui est prévu pour le site de Philip Morris. En l'occurrence, il s'agit d'un plan d'affectation spécial détaillé qui permet une appréciation des principaux impacts environnementaux du projet. L'addenda aux PPA 583 et 669 a ainsi fait l'objet d'un rapport d'impact sur l'environnement élaboré par les Bureaux Ecoscan et Transitec dans lequel a plus particulièrement été examinée la conformité du projet au regard de la législation fédérale sur la protection contre le bruit et sur la protection contre la pollution de l'air. Par la suite, le projet d'addenda a fait l'objet d'une décision finale EIE en application des art. 17 à 21 OEIE, qui a été intégrée dans le préavis n° 2004/25 soumis au Conseil communal par la Municipalité de Lausanne en vue de l'adoption de l'addenda, préavis qui comprenait également un projet de réponse aux oppositions formulées lors de l'enquête publique. Dans ce cadre, la conformité du projet de parking à la législation fédérale sur la protection contre le bruit et sur la protection contre la pollution de l'air a été examinée de manière exhaustive. La procédure d'étude d'impact sur l'environnement mise en œuvre au stade du plan d'affectation a notamment permis de prescrire d'emblée une limitation des émissions de l'installation avec une limitation à 1'550 des mouvements de véhicules par jour (exprimé en trafic journalier). On relèvera que cette manière de procéder est conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral qui préconise que le concept d'exploitation d'un parc de stationnement - par lequel on peut parvenir à limiter les émissions du trafic routier, conformément aux exigences du droit de la protection de l'environnement - soit défini dans le cadre du plan d'affectation spécial, et non dans la phase ultérieure de l'autorisation de construire (cf. ATF 131 II 103 consid. 3.3 relatif au parking d'un centre commercial). De manière plus générale, cette manière de procéder est conforme à l'art. 9 al. 1 LPE qui prévoit que la compatibilité d'une installation soumise à EIE avec la protection de l'environnement doit être examinée le plus tôt possible. c) aa) Selon la jurisprudence, il n'est en principe pas admissible, dans la procédure d'autorisation de construire, de revoir ou contrôler à titre incident le contenu d'un plan d'affectation, notamment les mesures prescrites dans ce cadre selon la LPE (cf. notamment ATF 131 II 103 précité consid. 2.4.1 et 3.3; André Jomini, Coordination matérielle: l'approche de la jurisprudence du Tribunal fédéral, in DEP 2005 p. 444 ss, spéc. 462). Les griefs formulés dans le cadre de la procédure de permis de construire à l'encontre des dispositions d'un plan d'affectation en vigueur sont par conséquent irrecevables, sous réserve des cas où les personnes touchées n'avaient pas pu, au moment de l'adoption du plan, se rendre pleinement compte des restrictions qui leur étaient imposées ni eu, au cours de la procédure la possibilité de défendre leurs droits de façon adéquate (ATF 116 Ia 211 consid. 3b) ou encore lorsque les circonstances ou les dispositions légales se sont modifiées, depuis l'adoption du plan, dans une mesure telle que l'intérêt public au maintien des restrictions imposées aux propriétaires concernés pourrait avoir disparu (ATF 121 II 346 consid. 12c; 120 Ia 232 consid. 2c; 120 Ib 452 consid. 2d et les arrêts cités; voir aussi

Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-und Baurecht, 2ème éd, Zurich 1992, p. 246; TA, arrêt AC 2003. 0067 du 19 janvier 2005 p.5). bb) En l'occurrence, les recourants ne prétendent pas, à juste titre, qu'ils auraient été empêchés d'agir dans le cadre de la procédure d'adoption de l'addenda aux PPA 583 et 669 ou qu'ils n'auraient pas été en mesure de se rendre compte que ce projet impliquait la réalisation du parking de 700 places qu'ils mettent en cause dans le cadre de la procédure de permis de construire. Dès lors que la mise en vigueur de l'addenda est très récente (juin 2005), on ne saurait au surplus considérer que les circonstances se sont modifiées, depuis l'adoption du plan, dans une mesure telle, que cela justifie de s'en écarter. Certes, on relève qu'un élément nouveau est intervenu, à savoir l'adoption par le Conseil d'Etat au mois de janvier 2006 du nouveau plan des mesures OPair 2005 de l'agglomération Lausanne-Morges (ci-après : le plan des mesures 2005), dont on peut douter que le projet de parking respecte les exigences. L'adoption de ce nouveau plan des mesures ne constitue toutefois pas un motif suffisant pour remettre en cause un plan d'affectation mis en vigueur il y a moins d'une année, ce d'autant plus que ce dernier, s'agissant du parking, présente les caractéristiques d'une décision, qui est aujourd'hui en force (cf. consid. 4. ci-dessous). 4. On aboutit en effet au même résultat si l'on considère que l'adoption de l'addenda aux PPA 583 et 669 constitue une décision, aujourd'hui en force, qui ne peut être remise en cause au stade de la procédure d'autorisation de construire que si les conditions permettant la révocation des décisions administratives sont réunies. a) aa) Les plans d'affectation sont des actes de nature particulière, auxquels s'appliquent tantôt les principes concernant les règles de droit, tantôt les règles relatives aux décisions (cf. Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, p. 124, n° 271). Dans certains cas, on admet ainsi qu'un plan d'affectation présente, d'un point de vue matériel, le caractère d'une décision au sens de l'art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative (LPA) et qu'il mette en jeu le droit fédéral directement applicable, soit notamment la législation fédérale sur la protection de l'environnement ou la protection de la nature. Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre ce type de plan est alors ouvert (Zen-Ruffinen, Guy-Ecabert, op.cit. p. 682 ss, ATF 1A.124/2005 du 17.06.05 et références). Les plans en question sont essentiellement les plans d'affectation spéciaux qui concernent une installation particulière, telle qu'une gravière (ATF 123 II 93), une décharge pour matériaux inertes (ATF 121 II 157), une scierie (ATF 121 II 76), un centre commercial (ATF 120 I b 440), un parc d'éoliennes (ATF 101 a 124/2005 précités). bb) En l'occurrence, on constate que l'addenda aux PPA 583 et 669 présente le caractère d'une décision dans la mesure où il concerne une installation particulière (soit un parking de 700 places), qu'il met en jeu directement l'application de la législation fédérale sur la protection de l'environnement et qu'il a fait l'objet d'une procédure d'étude d'impact sur l'environnement dans le cadre de laquelle les impacts de l'installation en question ont été examinés de manière exhaustive. Par l'approbation de l'addenda, le parking de 700 places bénéficie ainsi aujourd'hui de l'autorité de la chose décidée et le refus par la municipalité de délivrer le permis de construire permettant l'aménagement complet du parking impliquerait la révocation de cette décision. Il convient par conséquent d'examiner ci-après si les conditions permettant une telle révocation sont réunies. b) aa) Une décision administrative peut notamment être révoquée lorsqu'il s'avère a posteriori que celle-ci est illégale (Pierre Moor, droit administratif, volume 2, p. 326 ss, Blaise Knapp, précis de droit administratif, 4ème édition p. 272 n° 1281). La révocation d'une décision illégale ne peut toutefois intervenir que sur la base d'une balance des intérêts qui permettra de déterminer s'il y a lieu

de privilégier l'exacte concrétisation du droit ou la sécurité des relations juridiques. L'exigence de la sécurité du droit l'emportera dans trois situations sur l'intérêt public opposé, à moins que celui-ci ne soit qualifié. Ces situations sont l'existence d'un droit subjectif, l'hypothèse où la faculté conférée a déjà été utilisée par l'intéressé (la construction autorisée a été réalisée) et celle où la décision a été prise à la suite d'une procédure complète, qui a permis d'élucider de manière approfondie les questions de fait et de droit (Pierre Moor, op. cit. p. 332 ss). bb) En l'occurrence, on a vu que les recourants invoquent les impacts du projet de parking en ce qui concerne le bruit et de la pollution de l'air. Depuis l'entrée en vigueur de la LPE le 1er janvier 1985 et de ses ordonnances d'application, la protection des personnes contre les atteintes nuisibles ou incommodes - notamment contre le bruit - est réglée par le droit fédéral. Cette législation l'emporte sur les règles de droit cantonal ou communal limitant quantitativement les nuisances, telles que les dispositions des plans et règlement d'affectation (art. 65 LPE; ATF 118 Ib 590 ss consid. 3a, 116 Ib 175 ss consid. 1b/bb, 115 Ib 456 ss consid. 1c, 114 Ib 214 ss consid. 5). La légalité du projet doit par conséquent être examinée en fonction des prescriptions de l'OPair et de l'OPB. A priori, le projet n'apparaît pas soulever de problème en ce qui concerne le respect de l'OPB et plus particulièrement de l'art. 9 relatif à l'utilisation accrue des voies de communication invoquée par les recourants dès lors qu'il entraîne une augmentation de 0,1 dB(A) sur les accès routiers environnants, qui n'est pas considérée comme perceptible (cf. rapport d'impact relatif à l'addenda aux PPA 583 et 669 p. 60). Se pose en revanche la question du respect de l'OPair. A cet égard, comme on l'a vu ci-dessus, un élément nouveau est intervenu depuis la légalisation de l'addenda, à savoir l'adoption par le Conseil d'Etat du nouveau plan des mesures OPair 2005 de l'agglomération Lausanne-Morges. S'agissant de la politique du stationnement, le plan des mesures 2005 comprend une mesure (mesure AT 5- maîtrise du stationnement privé) qui vise principalement le trafic pendulaire par l'application de normes restrictives pour le dimensionnement de l'offre en stationnement sur le lieu de travail, en particulier lorsque la desserte en transports publics est performante (plan des mesures 2005 p. 26). Selon l'art. 44a al. 2 LPE, les plans des mesures sont contraignants pour les autorités auxquelles les cantons ont confié des tâches d'exécution et ils distinguent les mesures qui peuvent être ordonnées immédiatement et celles pour lesquelles les bases légales doivent encore être créées. La mesure AT 5 prescrit l'application de la norme VSS 640-290 pour le dimensionnement de l'offre en stationnement des nouveaux projets et nouvelles planifications dans le périmètre du plan des mesures. Ceci implique qu'il s'agit d'une mesure applicable immédiatement, notamment dans les procédures de planification telles que celle qui a abouti à l'adoption de l'addenda aux PPA 583 et 669. En l'occurrence, prima facie, il apparaît que le nombre de places de stationnement n'est pas conforme à la norme VSS 640-290. A cet égard, on note que le Tribunal administratif a procédé récemment à un calcul sur la base de la norme VSS 640-290 du nombre de places admissible pour un projet voisin (Maison du sport). A cette occasion, un besoin réduit, compris entre 77,50 et 111,6 places, a été établi pour 310 employés (soit 1 place pour 2,8 à 4 employés) (cf. TA, arrêt AC 2003.0113 du 2 février 2004). En l'occurrence, on constate a priori que le nombre de places prévues ne respecte pas cette proportion puisqu'il est de 700 places de stationnement pour 1500 places de travail (soit 1 place pour 2,1 employés). cc) Vu ce qui précède, se pose la question de savoir si l'adoption du plan des mesures 2004 postérieurement à la décision d'adoption de l'addenda aux PPA 583 et 669 n'aurait pas dû entraîner la révocation de la décision relative à la construction du parking de 700 places et, partant, le refus par la municipalité d'octroyer le

permis de construire. En l'espèce, ce refus se serait heurté au principe selon lequel la révocation d'une décision ne doit pas intervenir lorsque celle-ci a été prise à l'issue d'une procédure complète. Or, on a vu que tel est le cas puisque l'adoption de l'addenda est intervenue dans le cadre d'une procédure dans laquelle le projet de parking de 700 places a été examiné de manière approfondie avec l'élaboration d'un rapport d'impact sur l'environnement puis une décision finale EIE dans le cadre de laquelle les impacts du projet ont été appréciés de manière exhaustive. 5. Il résulte des considérants qui précèdent que le projet de parking litigieux ne peut plus être remis en cause au stade du permis de construire. Partant, le recours doit être rejeté et les décisions attaquées confirmées. Vu le sort du recours, les frais sont mis à la charge des recourants et ces derniers verseront à la Commune de Lausanne et à Philip Morris les dépens requis.

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