

VD_OMNI AC.2007.0026 vom 21. Dezember 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-12-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2007.0026

FR: VD_OMNI AC.2007.0026 du 21 décembre 2007

IT: VD_OMNI AC.2007.0026 del 21 dicembre 2007

Regeste

PFEIFFER/Conseil communal de Lausanne, SONOTEL OUCHY SA, Département de l'économie | L'art. 14 al. 3 OPN pose les critères pour la délimitation des biotopes dignes de protection. En l'espèce, la zone arborisée litigieuse, malgré l'avis du Conservateur de la nature, ne semble pas remplir ces critères. La question peut toutefois rester ouverte.

Erwägungen

E. 1

a) Selon l'art. 36 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA; RSV 173.36), le pouvoir d'examen du Tribunal administratif s'étend à la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), à la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b), ainsi qu'à l'inopportunité, si la loi spéciale le prévoit (let. c). b) La novelle du 4 mars 2003 (FAO 2003 156) a modifié la procédure de recours en matière de plan d'affectation. Elle a en particulier supprimé le recours intermédiaire au département cantonal au profit d'un recours direct au Tribunal administratif (voir art. 60 al. 1 de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; RSV 700.11]). Afin de respecter l'art. 33 al. 3 let. b de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), qui impose aux cantons de prévoir au moins une autorité de recours cantonale ayant un libre pouvoir d'examen, elle a étendu le pouvoir d'examen du Tribunal administratif à l'opportunité (Bulletin du Grand Conseil [BCG], janvier-février 2003, p. 6565 à 6572, en particulier p. 6567; voir art. 60 al. 1 1^{ère} phrase LATC). c) En matière de planification, le pouvoir d'examen en opportunité ne signifie pas que l'autorité de recours puisse se substituer à l'autorité de planification. En effet, selon la jurisprudence, la décision d'adoption d'un plan d'affectation communal ne peut être annulée sous cet angle particulier que lorsqu'elle apparaît dépourvue de tout fondement objectif et, partant, se révèle insoutenable, ou lorsqu'elle paraît inappropriée au regard d'intérêts publics qui dépassent la sphère communale, respectivement lorsqu'elle ne correspond pas aux buts et principes régissant le domaine dans lequel s'inscrit la mesure de planification ou ne tient pas suffisamment compte des intérêts privés qui entrent en ligne de compte dans le cadre de cette mesure (Tribunal administratif, arrêts AC.2006.0086 du 23 octobre 2006, AC.2004.0195 du 19 avril 2005, AC.2001.0220 du 17 juin 2004; ég. ATF 112 Ia 271, 110 Ia 52, 98 Ia 435).

E. 2

Les recourants font valoir que la variante de construction retenue par l'addenda porte atteinte à la vue dont ils disposent depuis leur logement. Ils estiment qu'une variante plus basse, mais plus profonde (avec deux rangées de chambres), aurait été nettement moins gênante et aurait permis de plus amples possibilités d'agrandissement. Ils reprochent à cet

égard à la municipalité d'avoir écarté cette variante pour de pures raisons économiques et d'appréciation de la société propriétaire de l'hôtel. a) Comme l'a relevé l'autorité intimée dans son préavis au conseil communal, la ville de Lausanne doit améliorer son offre hôtelière, principalement dans le secteur du tourisme d'affaire et de congrès pour faire face aux demandes des organisations internationales, de grandes entreprises (Philip Morris, Nestlé, etc.) et d'institutions comme l'EPFL et l'IMD. L'agrandissement de l'Hôtel Mövenpick répond donc à un réel besoin, contrairement à ce que semblent soutenir les recourants. A cet égard, Lausanne Tourisme relevait dans une lettre de soutien du 10 octobre 2005 à la société Sonotel: "Depuis dix ans, notre ville connaît une croissance réjouissante de la fréquentation hôtelière, grâce notamment aux nouvelles organisations internationales, notamment sportives, qui s'y sont installées et au développement des hautes écoles. En effet, celles-ci accueillent de nombreux hôtes et organisent de multiples congrès et séminaires. Or, à de nombreuses périodes de l'année, l'offre hôtelière lausannoise ne peut plus répondre à la demande, en particulier dans la catégorie des hôtels quatre étoiles supérieurs." L'Association des hôteliers de Lausanne et environs faisait le même constat dans une lettre du 3 novembre 2005: "Lausanne enregistre depuis plusieurs années une augmentation des nuitées et nous constatons souvent que de nombreux congrès et séminaires ne peuvent pas être organisés dans notre ville faute de disponibilité hôtelière, surtout dans les établissements quatre étoiles et quatre étoiles supérieurs." b) En outre, l'autorité intimée a examiné différentes variantes de construction afin de trouver une solution permettant de préserver au mieux les dégagements visuels des habitations voisines, tout en restant économiquement rentable pour la propriétaire. Elle a retenu celle consistant à fermer le U que forme actuellement l'établissement par un bâtiment rectangulaire de six niveaux - soit un de moins que souhaité par la constructrice - qui reste le plus compact possible en longueur afin de minimiser les problèmes des vues latérales. Lors des séances de conciliation, le Chef de l'urbanisme de la ville de Lausanne a indiqué que dans l'appréciation et l'évaluation des variantes qui ont conduit à définir le volume tel que présenté dans le PPA soumis à l'enquête publique, il était apparu important de contenir tant la longueur que la hauteur du bâtiment. Par ailleurs, à la suite de la première séance de conciliation avec les représentants de Pro Habitat, propriétaire des habitations situées au nord de l'hôtel, il a été demandé à la constructrice d'élaborer une variante plus basse (avec un étage de moins), mais plus allongée. Des plans, des coupes, une maquette et un tableau de comparaison économique et technique ont été établis à cette fin. Cette variante n'était toutefois pas acceptable pour la propriétaire pour des raisons économiques et de gestion hôtelière. Elle aurait en effet entraîné un surcoût de l'ordre d'un million de francs et causé des perturbations dans les parties de l'hôtel affectées à l'administration. Quant à la variante de construction proposée par les recourants (construction plus basse, mais plus profonde avec deux rangées de chambres), elle serait plus coûteuse encore et générerait au surplus des nuisances plus importantes dans le fonctionnement et la gestion de l'hôtel. Elle supposerait en effet de construire au-dessus des parties basses de l'établissement qui abritent une salle de conférence et les espaces du rez-de-chaussée. c) Au demeurant, l'autorité intimée a considéré à juste titre que l'atteinte à la vue, dont se prévalent les recourants, était en soi minime, puisqu'il ne s'agissait que d'une vue oblique sur le Château d'Ouchy et sur la place de la Navigation. Ainsi, les recourants conserveront un point de vue privilégié sur l'essentiel du site. Au surplus, comme le tribunal a pu le constater lors de l'inspection locale, il est fort probable que les recourants, depuis leur appartement qui se trouve au sixième étage, ne subiront aucune atteinte à leur dégagement sur l'est du quartier d'Ouchy. En tout

état de cause, le droit à la vue, comme l'a rappelé l'autorité intimée, n'est pas protégé en droit public (arrêts AC.2006.0073 du 23 juin 2006; AC.2004.0194 du 28 juillet 2005; AC.2003.0245 du 30 avril 2004). La jurisprudence considère en effet la vue comme une situation de fait dont la privation ou la restriction au moment de la construction d'un bâtiment réglementaire sur un bien-fonds voisin constructible ne peut être invoquée que si l'intérêt des voisins au maintien de la vue est protégé par une norme spéciale du droit communal, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. d) Au regard des éléments qui précèdent, le tribunal estime que l'autorité intimée a correctement procédé à la pesée des intérêts en présence et qu'elle a retenu une variante de construction permettant de préserver au mieux les dégagements visuels des habitations voisines, tout en restant économiquement rentable pour la propriétaire. La décision communale résiste ainsi au grief d'inopportunité.

E. 3

Les recourants reprochent également à la variante de construction retenue par le plan de porter atteinte au couloir arborisé séparant l'hôtel des habitations sur l'arrière. Ils soutiennent que ce couloir arborisé constitue un biotope d'importance locale, qui ne peut sans autre être supprimé. a) L'art. 18 al. 1 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) dispose que "la disparition d'espèces animales et végétales indigènes doit être prévenue par le maintien d'un espace vital suffisamment étendu (biotopes), ainsi que par d'autres mesures appropriées". L'art. 18 al. 1bis LPN énumère les biotopes qu'il y a lieu de protéger en particulier les rives, les roselières et les marais, (...) et autres milieux qui jouent un rôle dans l'équilibre naturel ou présentent des conditions particulièrement favorables pour les biocénoses. Le Conseil fédéral a toutefois constaté que ces dispositions n'avaient pas permis de protéger avec suffisamment d'efficacité les biotopes. Dans son message concernant l'initiative Rothenthurm, il a relevé que de nombreuses espèces végétales et animales indigènes diminuaient ou étaient même menacées d'extinction. La gravité des menaces qui pèsent sur la faune et la flore indigène pouvait se constater par l'allongement des listes rouges des espèces végétales et animales menacée et rares établies par les institutions scientifiques. Ces menaces n'étaient pas dues uniquement à l'expansion de la construction et des activités de loisir, ni au morcellement du paysage résultant d'un réseau de communication toujours plus dense, mais aussi aux méthodes d'exploitation du sol. Le message du Conseil fédéral précise que pour des motifs éthiques, les plantes et les animaux méritaient d'être protégés "en tant que partie de la création" (FF 1985 II p. 1468). Dans un contre-projet à l'initiative Rothenthurm, le Conseil fédéral a ainsi proposé de renforcer les dispositions concernant la protection des biotopes en soumettant directement à la protection du droit fédéral les biotopes d'importance nationale (art. 18a LPN) et en chargeant les cantons de protéger les biotopes d'importance régionale et locale (art. 18b LPN). Ces dispositions, adoptées le 19 juin 1987, sont entrées en vigueur le 1^{er} février 1988. b) Le droit fédéral ne définit pas précisément la notion de biotope. Il ressort toutefois de la jurisprudence du Tribunal fédéral, que les exigences de l'art. 18 LPN ne s'appliquent pas à tout milieu biotique offrant à un peuplement animal et végétal bien déterminé des conditions d'habitat relativement stables; le concept de biotope auquel se réfère la législation fédérale en la matière se rapporte à "un espace vital suffisamment étendu" (voir ATF 121 II 161, consid. 2a/bb; 116 Ib 203, consid. 4b). L'art. 18 al. 1 ter LPN prévoit par ailleurs que seules les atteintes aux "biotopes dignes de protection" doivent en principe être évitées. La notion "d'espace vital suffisamment étendu" implique une grande marge d'appréciation; l'imprécision de la notion ainsi que la diversité des situations impliquent que les cantons désignent les biotopes entrant en ligne de

compte et fixent les buts visés par leur protection, car ceux-ci ne ressortent tout simplement pas des notions imprécises dont se sert la loi. La jurisprudence fédérale précise que les cantons sont tenus d'assurer leur devoir de protection des biotopes d'importance locale et régionale au sens de l'art. 18b LPN et qu'il leur incombe à cet effet de régler la procédure de désignation des biotopes pour assurer la mise en œuvre le mandat impératif qui leur est assigné (ATF 116 Ib 203 consid. 5e p. 212). L'art. 14 al. 5 de l'ordonnance fédérale du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN; RS 451.1) prévoit à cet effet que les cantons doivent prévoir une procédure de constatation appropriée pour prévenir toute détérioration de biotopes dignes de protection. En outre, l'art. 14 al. 6 OPN précise qu'une atteinte d'ordre technique qui peut entraîner la détérioration de biotopes dignes de protection ne peut être autorisée que si elle s'impose à l'endroit prévu et qu'elle correspond à un intérêt prépondérant. Cette disposition a pour effet de soumettre au régime d'une autorisation préalable tous travaux touchant un biotope digne de protection, procédure qui a été instaurée par l'adoption de l'art. 4a de la loi vaudoise du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS; RSV 450.11). c) Le canton de Vaud n'a pas encore adopté une procédure claire permettant de désigner les biotopes dignes de protection, bien que la procédure de l'inventaire prévue par les art. 12 ss LPNMS se prête à la procédure de constatation de biotopes d'importance régionale et locale exigée par la jurisprudence (ATF 116 Ib 203 consid. 5i p. 215) et aussi par l'art. 14 al. 5 OPN. Si le canton ne satisfait à son obligation de désigner les biotopes d'importance régionale et locale ou si la désignation de ces biotopes est incomplète ou encore si elle ne peut, en raison de la diversité des situations, être exhaustive, cela ne signifie pas que la protection voulue par le législateur fédéral ne s'applique pas. Les autorités sont simplement privées de l'instrument de coordination permettant de prévenir les éventuelles atteintes à des biotopes qui n'ont pas été répertoriés ni identifiés comme étant digne de protection et soumis à la protection du droit fédéral. Dès lors, nonobstant le fait que les cantons n'ont pas délimité de manière anticipée des zones à considérer comme biotopes d'importance régionale ou locale, c'est lors de l'octroi d'autorisation particulière que leur existence et leur emplacement doivent être déterminés au moyen d'une pesée des intérêts en jeu (ATF 121 II 161 consid. 2b/bb p. 164, 118 Ib 485; voir aussi Keller/Zufferey/Fahrländer/Maurer, Commentaire LPN/Kommentar NHG, Zurich 1997, ad art. 18, n. 22). d) Aussi bien la délimitation du biotope digne de protection que la définition des objectifs de protection imposent à l'autorité de procéder à la pesée des intérêts publics et privés en présence. Plus les espèces en question sont rares, et plus les mesures à prendre quant à la protection des espèces dont la survie est menacée doivent être sévères (voir ATF 118 Ib 485; 114 Ib 272, consid. 4a). Les restrictions au droit de propriété que nécessitent les mesures de protection des biotopes doivent être justifiées par un intérêt public important et respecter le principe de proportionnalité. Il est toutefois nécessaire de déterminer le plus rapidement possible les divers intérêts en cause, et d'assurer la coordination dans le cadre des plans directeurs notamment; le cas échéant, la protection d'un biotope peut nécessiter la modification d'un plan d'affectation lorsque les conditions fixées par l'art. 21 LAT sont remplies (ATF 116 Ib 213 consid. 5g). La protection des biotopes que le droit fédéral impose peut entraîner une modification des conditions d'utilisation du sol définies par les plans d'affectation (art. 14 al. 1 LAT) qui devrait s'accomplir dans le cadre du processus de planification prévu par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, le cas échéant, par la création de zones protégées au sens de l'art. 17 al. 1 LAT ou par d'autres mesures du droit cantonal selon l'art. 17 al. 2 LAT (voir Moor, Commentaire LAT ad. art. 17 n° 65 à 72), pour autant que celles-ci soient

adéquates (ATF du 19 novembre 1999, publié in DEP 2000, 369). e) Dans son avis du 12 novembre 2007, le Conservateur de la nature, interpellé par le juge instructeur, affirme - sans toutefois vraiment étayer - que le couloir arborisé situé sur l'arrière de l'Hôtel Mövenpick constitue un biotope d'importance locale. On peut toutefois en douter. Le couloir arborisé en question ne semble en effet pas remplir les critères posés par l'art. 14 al. 3 OPN pour la délimitation des biotopes dignes de protection (arrêts AC.2004.0299 du 22 décembre 2006 consid. 6 f), AC.1999.0027 du 30 septembre 2005 consid. 4a); voir ég. Keller/Zufferey/Fahrländer/Maurer, op. cit., ad art. 18b, n. 17). Selon cette disposition, les biotopes sont désignés comme étant dignes de protection sur la base des critères suivants: l'existence de milieux naturels dignes de protection figurant sur la liste de l'annexe 1 OPN, caractérisés notamment par la présence des espèces indicatrices (let. a); la présence d'espèces de la flore et de la faune protégées en vertu de l'art. 20 OPN (let. b); la présence de poissons et écrevisses menacés, conformément à la législation sur la pêche (let. c); la présence d'espèces végétales et animales rares et menacées, énumérées dans les Listes rouges publiées ou reconnues par l'Office fédéral de l'environnement (let. d); d'autres critères, tels que les exigences des espèces migratrices ou la connexion des sites fréquentés par les espèces (let. e). En l'espèce, le Conservateur de la nature n'a pas fait état dans son avis de la présence d'espèces végétales et animales protégées ou rares et menacées; il s'est limité à indiquer que la zone arborisée située sur l'arrière de l'hôtel était "constituée d'essences indigènes en station (érables, aubépines, épines noires, frênes,...)" et qu'elle constituait "un habitat certain pour l'avifaune urbaine". La qualification de biotope d'importance locale de la zone litigieuse par le Conservateur de la nature apparaît dès lors discutable. En tout état de cause, la protection des biotopes d'importance locale n'a pas un caractère absolu; si elle répond à un intérêt public incontestable, elle peut en effet entrer en conflit avec d'autres intérêts publics ou avec des intérêts privés (ATF 116 Ib 203 consid. 5). Dans le cas particulier, l'extension de l'Hôtel Mövenpick ne répond pas seulement à l'intérêt privé de la société propriétaire, mais aussi à l'intérêt de la collectivité locale à améliorer son offre hôtelière dans le secteur du tourisme d'affaire et de congrès. Comme l'ont souligné Lausanne Tourisme et l'Association des hôteliers de Lausanne et environs dans des lettres des 10 octobre et 3 novembre 2005 (reproduites en partie ci-dessus), l'offre hôtelière lausannoise actuelle dans ce secteur ne suffit en effet pas à répondre à la demande des organisations internationales et des grandes entreprises. En outre, ainsi que l'a indiqué l'autorité intimée dans ses écritures, le plan litigieux ne remet pas en cause la zone verte inconstructible et les dispositions sur la protection des arbres prévues par le PE 616. Par ailleurs, les arbres qui devront être abattus pour permettre la construction seront remplacés. Il a en effet été convenu dans le cadre de la négociation avec une opposante d'inclure le moment venu, comme charge au permis de construire l'extension de l'Hôtel Mövenpick, qu'un relevé de l'arborisation existante soit effectué et qu'un plan d'aménagement figurant les arbres à abattre et ceux à replanter soit présenté lors de l'enquête publique du projet de construction. Ainsi, le couloir arborisé continuera à jouer son rôle d'écran entre l'hôtel et les habitations des parcelles nos 5'400 et 5'401, contrairement à ce que laisse entendre le Conservateur de la nature dans son avis. Au demeurant, on relève que la représentante du Service des parcs et promenades de la Ville de Lausanne a expliqué lors de l'inspection locale que le couloir arborisé n'était pas entretenu - ce que le tribunal a pu constater -, qu'il comprenait de nombreuses essences indésirables qui devaient de toute manière être éliminées et que l'abattage de quelques arbres lors de la construction serait bénéfique, car il permettrait de procéder à un étagement de la végétation et de récréer une haie vive. Au

regard de ces éléments, le tribunal estime, dans le cadre de la pesée des intérêts en présence à laquelle il doit procéder, que l'intérêt que représente l'extension de l'Hôtel Mövenpick pour la constructrice et surtout pour la ville de Lausanne l'emporte sur l'intérêt à ce qu'un soi-disant biotope d'importance locale - situé en milieu urbain - soit maintenu tel quel. Il appartiendra toutefois à la constructrice de consulter le Conservateur de la nature - lors de la construction - afin de discuter des mesures à prendre pour le réaménagement (choix des essences à replanter notamment) du couloir arborisé en question.

E. 4

Les recourants font valoir enfin que les dispositions du règlement de l'addenda sont insuffisantes pour garantir un impact minimal de la toiture par rapport aux propriétés voisines qui la surplombent. On ne saurait suivre cette argumentation. L'art. 6 du règlement de l'addenda dispose en effet qu'une attention toute particulière devra être apportée au traitement des toitures et superstructures, que les superstructures seront autant que possible groupées, réduites au minimum nécessaire et traitées d'une manière esthétiquement satisfaisante et que les machines importantes telles que le chauffage ou la climatisation seront intégrées aux volumes des bâtiments. Il prévoit en outre qu'un plan des toitures devra être produit lors de la demande de permis de construire. On ne peut ainsi pas soutenir qu'aucune garantie n'a été donnée quant à la toiture de la future construction. Ce grief doit également être rejeté.

E. 5

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et les décisions attaquées confirmées. Les recourants, qui succombent, supporteront les frais de justice. Ils devront par ailleurs verser à la Commune de Lausanne, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, une indemnité à titre de dépens.

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