

VD_OMNI AC.2008.0250 vom 25. Februar 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-02-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2008.0250

FR: VD_OMNI AC.2008.0250 du 25 février 2010

IT: VD_OMNI AC.2008.0250 del 25 febbraio 2010

Regeste

MONOD, AMAUDRUZ, BOURGEY, DELIYANIDIS, DUPERREX, DUTOIT, GILLIERON, HAJRI, HARBA, JANUZI, KRATZER, LAHLAL, L'EPLATTENIER, LIARDET, MOREL, WALTER, ZBINDEN/Conseil communal de Lausanne, Département de l'économie, Service de l'environnement et de l'énergie | L'art. 21 al. 2 LAT ne fait pas obstacle à la modification d'un plan partiel d'affectation récent sur un point que le conseil communal avait envisagé d'amender, mais qu'il a finalement adopté sans changement, afin de ne pas retarder l'approbation de l'ensemble du plan et dans l'idée que la question serait réexaminée à bref délai. Il eût été préférable de ne pas adopter cette partie du PPA et d'en renvoyer l'examen à une procédure ultérieure, comme le permet l'art. 59 LATC. Cette erreur ne doit cependant pas conduire à figer pour plusieurs années une partie du PPA dont la conformité aux buts et principes de l'aménagement du territoire prêle à discussion. La situation relève plus de la correction d'un plan initialement inadapté, que de son adaptation à une modification des circonstances. (ANNULÉ par ATF 1C_172/2010 du 9 février 2011).

Erwägungen

E. 1

de la route de Berne) on peut sérieusement se demander si les recourants, qui habitent tous au 5^{ème} étage ou plus haut, ont véritablement à craindre, comme ils le prétendent, une réduction du dégagement dont ils bénéficient sur la vallée du Flon. Cette question peut toutefois demeurer indécise, le recours devant de toute manière être rejeté.

E. 1.2

p. 365; ATF 125 II 10 consid. 3a p. 15; ATF 121 II 39 consid. 2c/aa p. 43). Par ailleurs, l'art. 89 al. 1 de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF ; RS 173.110), qui a remplacé l'art. 103 let. a OJ et s'impose en procédure cantonale comme un standard minimum (v. art. 111 al. 1 LTF), définit la qualité pour former un recours en matière de droit public de la manière suivante: le recourant doit avoir pris part à la procédure devant l'autorité précédente (let. a), il doit être particulièrement atteint par la décision attaquée (let. b) et avoir un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de celle-ci (let. c). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, cette disposition reprend les exigences qui prévalaient sous l'empire de la loi fédérale d'organisation judiciaire pour le recours de droit administratif (voir ATF du 10 juillet 2008 rendu dans la cause 1C_86/2008 consid. 3). Ainsi, la qualité pour recourir en matière de droit public est reconnue à celui qui est touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés, et l'intérêt invoqué – qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait – doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération; il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage de nature économique, matérielle ou idéale (voir ATF 133

II 249 consid. 1.3.1 p. 252). Ainsi, la jurisprudence sur la qualité pour recourir selon l'art. 37 LJPA, qui reprenait la notion d'intérêt digne de protection telle qu'elle a été interprétée par le Tribunal fédéral en application de l'art. 103 let. a OJ, peut être maintenue avec l'entrée en vigueur de l'art. 89 al. 1 LTF (AC.2008.0073 du 31 octobre 2008). d) Un intérêt digne de protection à recourir contre un projet de construction ou d'installation est généralement reconnu au propriétaire d'un immeuble directement voisin. Il peut en aller de même, selon la jurisprudence, en l'absence de voisinage direct, mais quand une distance relativement faible sépare l'immeuble du recourant de la construction projetée (cf. ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174, où il est fait référence à des distances de 45 m, 70 m ou 120 m). Le voisin est ainsi habilité à recourir lorsque le projet a des effets sur son fonds et qu'il sera plus exposé que quiconque à des inconvénients en cas de réalisation. On ne saurait donc admettre d'emblée que tout voisin peut recourir contre une construction, indépendamment de la question de savoir si elle lui cause préjudice (AC.2007.0094 du 22 novembre 2007 consid. 1). aa) Claude Monod habite au n° 76 de l'av. de la Sallaz, soit dans un bâtiment de trois étages sur rez-de-chaussée, d'où la vue sur le gabarit d'implantation du bâtiment C est masquée par les bâtiments nos 41, 43 et 47, situés de l'autre côté de la rue et qui comportent quatre étages sur rez. L'addenda au PPA n'est ainsi pas de nature à réduire le dégagement sur la vallée du Flon dont Claude Monod prétend bénéficier. D'autre part, dans la mesure où l'accès routier au bâtiment C est prévu à partir de la route de contournement, on ne voit pas à quelles immissions la construction de ce bâtiment exposerait les habitants de l'avenue de la Sallaz. Dès lors Claude Monod, faute de rendre vraisemblable qu'il serait spécialement atteint dans ses intérêts dignes de protection par la modification du PPA, n'a pas qualité pour recourir. bb) Les autres recourants habitent soit au n° 9, soit au n°

E. 2

Tout d'abord les recourants soutiennent à tort que le PPA aurait été annulé par le Tribunal administratif, de sorte qu'il ne pourrait pas faire l'objet d'un addenda. Le recours de Stéphane Brun et consorts, admis par le Tribunal administratif le 4 juillet 2007, était exclusivement dirigé contre les décisions du conseil communal du 27 juin et du Département des infrastructures du 13 septembre 2006 approuvant le projet de route de contournement de la Sallaz par le chemin des Cascades (PRC). Quant au recours de l'ASVF et consorts, déclaré irrecevable, le Tribunal administratif s'est demandé s'il portait également sur les décisions du conseil communal et du DIRE relatives au PPA, mais il a constaté que seule l'ASVF avait formé opposition à ce sujet et qu'elle n'avait pas qualité pour recourir, de sorte qu'un éventuel recours contre les décisions relatives au PPA devait être déclaré irrecevable (AC.2006.0243 consid. 2). Ainsi, quoique le dispositif de l'arrêt du 4 juillet 2007 ne précisait pas, parmi les vingt points que comptaient la décision du conseil communal du 27 juin 2006, lesquels étaient annulés, il ne pouvait s'agir que de ceux relatifs au PRC sur lesquels portaient le recours admis. Quant à la décision du DIRE du 12 septembre 2006 approuvant préalablement le PPA, elle ne fait pas l'objet de cet arrêt.

E. 3

Les recourants font valoir que les immissions de bruit auxquelles sera exposé le bâtiment C dépasseront certainement les valeurs de planification, de sorte que l'extension des surfaces habitables que prévoit l'addenda au PPA contreviendrait à l'art. 29. Cette disposition a la teneur suivante : "Les nouvelles zones à bâtir destinées à des bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit, et les nouvelles zones non constructibles qui requièrent une protection accrue contre le bruit, ne peuvent être délimitées qu'en des secteurs où les

immissions de bruit ne dépassent pas les valeurs de planification ou en des secteurs dans lesquels des mesures de planification, d'aménagement ou de construction permettent de respecter ces valeurs." Il résulte de l'étude d'impact sur l'environnement qu'au voisinage de la route de contournement les valeurs de planification pourront être respectées sous certaines conditions, " à l'exception du futur bâtiment C, planifié dans le plan partiel d'affectation, et de deux bâtiments existants, route de Berne 1 et

E. 7

" (rapport préavis n ° 2005/83 du 24 novembre 2005, in BCC n ° 19/2006, p. 1'121). Il sera toutefois possible, même pour le bâtiment C, de respecter les valeurs limites de planification par des mesures de construction adéquates. A cet égard, l'art. 36 al. 2 du règlement du PPA prévoit qu'une étude acoustique, accompagnée d'une description des dispositions architecturales visant à réduire les nuisances sonores et à assurer le respect des exigences de l'art. 29 de l'OPB, fera obligatoirement partie du dossier d'enquête pour le bâtiment C. Comme le confirme le SEVEN dans ses observations du 7 novembre 2008, en rehaussant de deux niveaux le bâtiment C, les mesures à prendre pour les étages supplémentaires seront comparables à celles préconisées pour les étages inférieurs. Les exigences posées à l'art. 36 du règlement du PPA sont donc suffisantes. 4. Les recourants font valoir que l'addenda au PPA serait contraire à l'art. 63 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC; RSV.700.11), qui dispose que les plans d'affectation sont réexaminés et adaptés lorsque les circonstances ont sensiblement changé. Cette règle reprend, dans des termes légèrement différents, l'art. 21 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RSV.700), qui est ainsi libellé : " Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires "; sa portée est identique (AC.2007.0019 du 16 avril 2008 consid. 4a). a) L'art. 21 al. 2 LAT constitue un compromis entre deux exigences contradictoires : d'une part, l'aménagement du territoire étant un processus continu et la déterminations des différentes affectations impliquant des pesées d'intérêts fondées sur des circonstances changeantes et des pronostics qui ne se confirment jamais entièrement, l'adaptation périodique des plans d'affectation est indispensable pour assurer, progressivement, leur conformité aux exigences légales; d'autre part, il faut tenir compte des intérêts privés et publics dont la protection nécessite une certaine sécurité juridique (ATF 132 II 408 consid. 4.2. p. 413). Parmi ces intérêts, le plus fréquemment évoqué est celui des propriétaires fonciers visés directement par un plan d'affectation, qui doivent pouvoir compter sur une certaine pérennité de celui-ci afin de mener à bien leurs projets d'utilisation, mais d'autres acteurs, comme les propriétaires ou habitants voisins, peuvent aussi avoir intérêt au maintien d'affectations qui, par exemple, les préservent de nuisances (Thierry Tanquerel, Commentaire LAT, Zurich 1999, n. 12 ad art. 21 LAT). La jurisprudence souligne que, pour apprécier l'évolution des circonstances et la nécessité d'adapter un plan d'affectation, une pesée des intérêts s'impose. L'intérêt à la stabilité du plan, que les propriétaires fonciers peuvent invoquer dans certaines circonstances, doit être mis en balance avec l'intérêt à l'adoption d'un nouveau régime d'affectation, qui peut lui aussi être protégé par la garantie de la propriété. Selon les cas, des intérêts publics pourront également justifier soit la stabilité du plan, soit son adaptation. Il incombe donc à l'autorité appelée à statuer sur un projet de modification d'un plan en vigueur d'examiner, en fonction des circonstances concrètes, une pluralité d'intérêts (ATF 132 II 408 consid. 4.2 p. 413-414 et les références citées). La modification sensible des circonstances qui conditionne la possibilité de procéder à l'adaptation d'un plan n'est pas une notion fixée une fois pour toute

et universellement valable. Les exigences qui lui sont liées varient au contraire en fonction des circonstances. Elles seront d'autant plus élevées quand le plan sera détaillé, ce qui vaut, en pratique pour les plans d'affectation spéciaux (Thierry Tanquerel, op. cit., n. 31 et 32 ad art. 21 LAT). D'autre part, lorsqu'un plan d'affectation en vigueur a été établi sous l'empire de la LAT, afin de mettre en œuvre les objectifs et principes de cette législation, il existe une présomption de validité des restrictions imposées au propriétaire foncier touché. Plus le plan d'affectation est récent, plus on peut compter sur sa stabilité et plus cette présomption de validité sera difficile à renverser (ATF 120 I 227 consid. 2c p. 233). En particulier, le propriétaire qui demande le classement de son bien-fonds dans une zone à bâtir ("Einzonung") ou l'augmentation des possibilités d'utilisation du sol dans une zone déjà constructible ("Aufzonung") devra démontrer, lorsque le plan d'affectation litigieux est en vigueur depuis quelques années seulement, que les besoins pour les quinze années suivant l'adoption du plan ont été mal ou sousestimés (cf. art. 15 let. b LAT) et que, sur les autres points déterminants, les circonstances se sont sensiblement modifiées (ibid). b) En l'occurrence ni le rapport de conformité aux buts et principes de l'aménagement du territoire (art. 47 OAT), ni la réponse de l'autorité intimée ne font état d'une quelconque modification des circonstances depuis l'adoption du PPA n° 721, le 27 juin 2006. L'augmentation du nombre d'étages du bâtiment C résulte d'un changement de conception et d'une nouvelle appréciation d'une situation qui n'a pas changé. Une application littérale de l'art. 21 al. 2 LAT devrait ainsi conduire à refuser la modification du PPA. c) Il convient toutefois de prendre en compte le contexte très particulier dans lequel les dispositions relatives au bâtiment C ont été adoptées. Selon le rapport de la commission du conseil communal chargée de préavis sur le projet de PPA, " l'intention de la municipalité [était] de limiter l'augmentation potentielle des possibilités de construire dans la zone du Vallon comprise dans le PPA, afin de conserver à la place de la Sallaz le rôle de pôle central des activités et de l'animation. La seule exception significative permettant une densification de la zone du Vallon [était] constituée par le « bâtiment C » surmontant le parking et comprenant des surfaces destinées au tertiaire et au logement ." Le rapport mentionne encore : " Il est envisagé un instant de permettre un étage supplémentaire au bâtiment C afin de construire des logements. Cette idée est restée lettre morte au moment du vote des conclusions " (Bulletin du Conseil communal n° 19/2006, p. 1'133). Le rapporteur a encore précisé devant le conseil: " Il est dit dans le rapport que la commission n'avait pas donné suite à une intention de certains de ses membres de permettre la construction d'un étage supplémentaire de logement. En fait, une telle modification du plan aurait nécessité une nouvelle mise à l'enquête, donc nous y avons renoncé; mais le directeur des Travaux a proposé de faire un addenda au plan qui fera l'objet d'un nouveau préavis, donnant le résultat de cette enquête " (Bulletin précité, p. 1'134). Il apparaît ainsi que la commission du conseil communal et, après elle, le conseil lui-même, ont renoncé à amender immédiatement le projet de PPA et son règlement sur la question du nombre d'étages du bâtiment C, dans l'idée que ce point serait réexaminé à bref délai. Sur le plan formel, le conseil communal a néanmoins adopté le PPA tel qu'il était présenté par la municipalité, sans s'aviser qu'une modification ultérieure, même sur ce point spécifique du nombre d'étages, pouvait se heurter à l'art. 21 al. 2 LAT. Pour procéder de manière différée à l'examen de cette question, comme le proposait le directeur des travaux, il eût été préférable de ne pas adopter cette partie du PPA, et d'en renvoyer l'examen à une procédure ultérieure, comme le permet l'art. 59 LATC. Cette erreur de procédure ne doit cependant pas conduire à figer pour plusieurs années une partie du PPA dont la conformité aux buts et principes de l'aménagement du territoire prêtait à

discussion et qui a visiblement été adoptée afin de ne pas retarder l'approbation de l'ensemble du plan et dans la perspective que la question serait réexaminée à bref délai. On observera de surcroît que l'intérêt au maintien du plan actuel n'est défendu que par une poignée de locataires voisins, dont on a peine à croire qu'ils subiraient un préjudice sérieux du fait de la construction de deux étages supplémentaires. Inversement, la Commune de Lausanne, propriétaire de la parcelle sur laquelle il est prévu de construire le bâtiment C, a pour sa part intérêt à une utilisation optimale de son bien-fonds et, par conséquent, à l'augmentation des possibilités de construire. Dans la mesure où les surfaces supplémentaires sont affectées au logement, elles répondent également, dans la situation de pénurie actuelle, à un intérêt public consacré par le plan directeur cantonal (v. PDCn, Volet stratégique, lignes d'action A 1 et B 1). C'est dès lors à juste titre que les autorités intimées ont renoncé à appliquer strictement l'art. 21 al. 2 LAT à une situation qui relève plus de la correction d'un plan initialement inadapté, que de son adaptation à une modification des circonstances.

5. Sur le fond, l'addenda au PPA favorise la construction de nouveaux logements sur le pôle secondaire de la Sallaz, dans une situation idéalement placée par rapport au réseau des transports publics. Il répond ainsi exactement à l'une des mesures préconisées pour lutter contre le manque de logements, qui est de favoriser la densification particulièrement en zone urbaine, à proximité des nœuds de communication (Assises du logement 2008, Document de synthèse, p. 6, http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/vie_privée/logement/fichiers_pdf/assises_081002_synthese.pdf). Il est également conforme au plan directeur cantonal, en particulier en tant qu'il encourage la création de nouvelles zones à bâtir dans les centres et la densification des zones à bâtir existantes, sans seuil maximal prédéfini, et qu'il invite à une densification des zones urbaines existantes adaptées aux conditions locales et à une utilisation rationnelle du sol dans les planifications territoriales (cf. PDCn, ligne d'action A1). Selon les recourants, l'addenda au PPA serait au contraire inopportun dans la mesure où il permet l'augmentation des surfaces vouées à l'habitation "dans une zone soumise à d'importantes nuisances sonores et dans laquelle la pollution atmosphérique dépasse largement les valeurs limites imposées par l'OPair". A cet égard, le tribunal fait sien l'avis exprimé par le SEVEN dans ses observations du 7 novembre 2008 : " Protection de l'air (immissions) Le PPA 'Flon supérieur' se situe dans une zone soumise à un plan de mesures d'assainissement de l'air (plan des mesures OPair 2005 de 'agglomération Lausanne Morges) et dans un périmètre où les normes prescrites par l'Ordonnance fédérale pour la protection de l'air pour les valeurs limites d'immissions sont dépassées pour le dioxyde d'azote et les particules fines (PM-10). Le plan des mesures OPair n'interdit pas tout développement dans les zones où les immissions sont excessives. Il demande par contre qu'une coordination des nouveaux projets et planifications avec le plan des mesures soit assurée. Il s'avère que la création de logements dans ce périmètre est conforme à la mesure AT-3 du plan des mesures OPair qui préconise une densification des zones desservies par des transport publics performants, ce qu'il sera le cas du PPA ' Flon supérieur' avec l'entrée en service du m2. La mesure AT-5 (maîtrise du stationnement privé) impose par contre que l'offre en stationnement soit réduite en conséquence. Par ailleurs, en application des mesures EN-5 (Application de normes plus strictes en matière de performances thermiques des bâtiments) et EN-2 (Raccordement au chauffage à distance), les futurs bâtiments devront présenter des performances thermiques élevées et occasionner des émissions locales nulles pour satisfaire leurs besoins en chaleur du fait de l'obligation de se raccorder au chauffage à distance dans cette zone pour les nouveaux projets. Lutte contre le bruit Selon l'art. 36 du règlement du PPA « Flon supérieur », il est exigé au stade

de la réalisation du bâtiment C, une étude acoustique décrivant les dispositions architecturales visant à réduire les nuisances sonores afin de respecter les valeurs de planification applicables. En rehaussant de 2 niveaux le bâtiment C, les mesures à prendre pour ces étages supplémentaires seront comparables aux mesures préconisées pour les étages inférieurs. Dès lors, les exigences imposées à l'art. 36 sont suffisantes". 6. Le recours doit en conséquence être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Conformément aux art. 49 et 55 LPA-VD et à l'art. 4 du tarif du 11 décembre 2007 des frais judiciaires en matière de droit administratif et public (TFJAP; RSV 713.36.5.1), un émolument de justice sera mis à la charge des recourants déboutés, lesquels supporteront en outre les dépens auxquels peut prétendre la Commune de Lausanne, qui a procédé par l'intermédiaire d'un avocat et obtient gain de cause.

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