

## **VD\_OMNI AC.2010.0115 vom 17. Mai 2010**

VD Tribunal cantonal, 2010-05-17, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2010.0115](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2010.0115)

FR: VD\_OMNI AC.2010.0115 du 17 mai 2010

IT: VD\_OMNI AC.2010.0115 del 17 maggio 2010

### **Regeste**

LACHAT, MAILLARD-HENRY, SANTOS, VUILLEUMIER, MENNET/Municipalité de Lausanne, Service des routes, Service de l'environnement et de l'énergie, Service des forêts, de la faune et de la nature, Henrioud et Partenaires SA | Conditions formelles de la demande d'établissement d'un plan de quartier remplies en l'espèce (moitié des propriétaires détenant la moitié de la valeur d'estimation fiscale des biens fonds dans un périmètre délimité par des voies publique et privée et des obstacles naturels). Toutefois, lorsque la demande d'établissement d'un plan de quartier est associée à une opposition à un projet de construction basée sur l'art. 77 LATC, il faut encore que les conditions d'une révision du plan d'affectation en vigueur soient remplies (art. 21 al. 2 LAT), c'est-à-dire, que des motifs objectifs et pertinents plaident en faveur d'un changement d'affectation du secteur en cause (confirmation de la jurisprudence).

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

a) La procédure d'établissement des plans de quartier est régie par les art. 64 à 72 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC ; RSV 700.11). Le plan de quartier est 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 (art. 64 LATC). Le périmètre du plan de quartier est délimité autant que possible par des voies publiques ou privées existantes ou projetées, par des éléments construits importants ou par des obstacles naturels tels que forêts ou cours d'eau. Il peut comprendre des terrains bâtis ou non (art. 65 LATC). Le plan de quartier peut s'écarter des normes du plan d'affectation, à condition de respecter les objectifs de l'aménagement de la commune et les principes applicables à l'extension des zones à bâtir. Il abroge dans le périmètre les règles générales du plan d'affectation qui lui sont contraires (art. 66 LATC). Selon l'art. 67 LATC, la municipalité peut prendre en tout temps l'initiative d'un plan de quartier (al. 1). Toutefois, l'art. 67 al. 2 LATC permet aux propriétaires concernés de demander à la municipalité d'établir un plan de quartier : « Elle est tenue d'établir un plan de quartier lorsque la demande en est faite par la moitié au moins des propriétaires du périmètre, dont les immeubles représentent la moitié au moins de l'estimation fiscale totale et pour autant que les conditions de l'art. 66 soient respectées. La municipalité n'est pas liée par les propositions des propriétaires; elle peut notamment étendre ou restreindre le périmètre. » Les règles relatives à l'enquête, à l'adoption, à l'approbation et à la révision du plan de quartier sont les mêmes que celles relatives aux plans d'affectation communaux sous réserve des dispositions concernant la consultation des propriétaires (art. 68 et 71 LATC) ainsi que celles qui fixent le contenu du plan (art. 69 LATC) et déterminent la répartition des frais d'étude (art. 72 LATC). b) La jurisprudence a précisé que la demande

d'établissement d'un plan de quartier associée à une opposition à un projet de construction basée sur l'art. 77 LATC (effet anticipé d'une révision d'un plan d'affectation en vigueur) doit se fonder sur des motifs objectifs et pertinents qui plaident en faveur d'un changement d'affectation du secteur en cause (arrêt TA AC.2007.0041 du 5 juillet 2007). Le propriétaire voisin peut en effet invoquer, dans le cadre du contrôle incident du plan, le moyen selon lequel la mesure de planification ne répond plus à un intérêt public en raison des effets de ce plan sur son bien-fonds (ATF 120 Ia 232 consid. 2c). Il est donc nécessaire de déterminer si les conditions matérielles d'une révision du plan prévues par l'art. 21 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700) sont remplies. Selon cette disposition, les plans d'affectation font l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées. Tel est le cas si le plan doit être modifié pour répondre aux nouvelles exigences de la protection de l'environnement, en particulier lorsque l'adoption ou la révision du plan des mesures OPair implique une modification du plan d'affectation qui serait apte à réduire les émissions excessives (ATF 119 Ib 480 consid. 5c p. 485), ou pour rendre la planification conforme aux exigences de l'aménagement du territoire (ATF 128 I 190 consid. 4.2 p. 199), ou encore lorsqu'il s'agit de modifications peu importantes qui n'impliquent pas un réexamen de l'ensemble de la planification (ATF 124 II 391 consid. 4b p. 396). c) Il convient d'examiner dans un premier temps si les conditions formelles de la demande d'établissement du plan de quartier sont remplies: aa) L'art. 65 LATC prévoit que le périmètre du plan de quartier est délimité autant que possible par des voies publiques ou privées existantes ou projetées, par des éléments construits importants ou par des obstacles naturels, tels que forêts ou cours d'eau (al. 1) et qu'il peut comprendre des terrains bâtis ou non bâtis. En l'espèce, les parcelles n os 7'318, 7'319, 7'320, 7'321 et 7'323 sont comprises dans un même compartiment du territoire, délimité au sud par la route de Berne, à l'est par la frontière communale de la Commune d'Epalinges, au nord par un obstacle naturel constitué par la falaise arborisée séparant les terrains desservis par le chemin des Roches à l'amont et les terrains desservis par la route de Berne à l'aval. Enfin, à l'ouest, le périmètre est délimité par une voie privée donnant accès à la parcelle n° 7'318. Les conditions de l'art. 65 LATC sont donc remplies. Cette disposition n'a d'ailleurs pas une portée absolue par l'utilisation des termes « autant que possible ». Il est vrai que dans la décision du 23 novembre 2009, la municipalité estime que le périmètre du plan de quartier devrait s'étendre jusqu'au chemin des Roches, ce qui est discutable. En effet, le secteur compris entre la route de Berne et le chemin des Roches est séparé en deux compartiments du territoire par une falaise arborisée qui apparaît clairement sur les photographies aériennes produites par la commune; le premier englobe les parcelles à l'aval desservies par la route de Berne et le second les parcelles accessibles en amont par le chemin des Roches. La nécessité de l'établissement d'un plan de quartier résulte d'ailleurs précisément des questions d'accès à résoudre en commun sur la route de Berne pour le quartier aval, alors que le compartiment en amont, desservi par le chemin des Roches, ne pose pas de problèmes particuliers d'accessibilité. Un accès au secteur aval par le chemin des Roches apparaît d'ailleurs problématique, en raison d'une part de l'étroitesse du chemin, des longs détours par les zones habitées de la Commune d'Epalinges qu'il implique et des dangers du débouché du chemin des Roches sur la route de Berne, qui coupe l'entrée sur la bretelle d'accès à l'autoroute ; et d'autre part en raison des problèmes topographiques et fonciers que pose un tel accès : la différence de niveau entre le chemin des Roches et la route de Berne dans le secteur en cause est en effet importante et toutes les parcelles du côté aval du chemin des Roches présentent un front construit dans lequel la création d'un nouvel accès

n'apparaît pas envisageable sans frais disproportionnés. Le périmètre du plan de quartier requis par les propriétaires est ainsi cohérent par les questions d'accès commun à résoudre sur la route de Berne. De plus, il est exposé à des nuisances plus importantes que les parcelles à l'amont desservies par le chemin des Roches. bb) Par ailleurs, le périmètre défini par les recourants comprend cinq parcelles représentant une surface totale de 4'871 m

## **E. 2**

a) L'art. 21 al. 2 LAT dispose que lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires. Le législateur fédéral a ainsi choisi une solution de compromis entre deux exigences contradictoires: d'une part, l'aménagement du territoire étant un processus continu, et la détermination 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 (Thierry Tanquerel, Commentaire LAT, Zurich 1999, art. 21, nos 11 ss). 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 (ATF 131 II 728 consid.

## **E. 2.4**

p. 733). 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 (cf. ATF 120 Ia 227 consid. 2 p. 232-234). 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 (cf. ATF 128 I 190 consid. 4.2 p. 198). b) Il convient ainsi d'examiner si les circonstances se sont sensiblement modifiées depuis la décision d'adoption du nouveau plan général d'affectation par le Conseil communal en novembre 2005, et son entrée en vigueur en juin 2006. aa) Le Département des infrastructures a approuvé le 14 février 2001 le plan d'affectation cantonal No 309 Vennes (ci-après: PAC Vennes) touchant le territoire des Communes de Lausanne et d'Epalinges. Le périmètre du plan est limité au sud par la route nationale A9 et la bretelle de sortie en direction de Lausanne. Il est longé au nord-ouest par la route de Berne (RC 601b) et à l'est par la rive boisée du cours d'eau La Vuachère. Dans l'angle ouest du périmètre, entre la bretelle de sortie de l'autoroute et la route de Berne, le plan prévoyait un secteur constructible désigné "G1", dont le nombre de niveaux maximum autorisé est fixé à "R+3" avec une surface brute de plancher de 8'000 m<sup>2</sup> dans l'hypothèse de la réalisation du métro M2 (voir arrêt AC.2007.0196 du 18 janvier 2008). bb) La Ville de Lausanne a ensuite souhaité augmenter la capacité totale du parking-relais (P+R), prévue initialement à 800 places, pour la porter à 1'200 places et autoriser des activités complémentaires et associées au parking d'échange. Un projet d'addenda au PAC Vennes a été étudié en vue d'augmenter l'emprise du périmètre d'implantation des constructions dans le secteur G1, de porter la capacité du parking-relais à 1'200 places et d'augmenter la surface brute de plancher de 8'000 m<sup>2</sup> à 12'500 m<sup>2</sup> tout en élargissant les différentes affectations admissibles. L'addenda au PAC Vennes a été mis à l'enquête publique avec le rapport d'impact complémentaire sur le territoire des Communes de Lausanne et d'Epalinges du 17 juin au 17

juillet 2005. Il n'a pas soulevé d'opposition et il a été approuvé par le Département des institutions et des relations extérieures le 27 septembre 2006 (voir arrêt AC.2007.0196 du 18 janvier 2008). cc) La municipalité a délivré le 20 juillet 2007 un permis de construire pour la réalisation du parking d'échange de 1'200 places et une autorisation préalable d'implantation pour les constructions nécessaires aux activités associées au parking d'échange ; les recours formés contre ces autorisations ont été rejetés par le Tribunal cantonal le 18 janvier 2008 (arrêt AC.2007.0196) et par le Tribunal fédéral le 10 juillet 2008. Les travaux de construction du parking d'échange ont débuté et la municipalité a ensuite délivré les 9 et 16 septembre 2009 le permis de construire pour les bâtiments A et B destinés aux activités associées au parking d'échange, comprenant le musée AcquaEcopôle (bâtiment A), ainsi qu'un centre médical, des commerces et un hôtel de 131 chambres (bâtiment B). Les recours formés contre la décision municipale ont été rejetés par arrêt du Tribunal cantonal du 23 avril 2010 (arrêt AC.2009.0276). dd) Par ailleurs, l'augmentation du trafic sur la route de Berne entre 2005 et 2009 est très importante. Les derniers comptages effectués en juin 2009 révèlent un trafic de 29'900 véhicules par jour. De plus, les protections antibruit réalisées le long des parcelles des recourants ne permettent plus de respecter les valeurs limites d'immission et sont devenues insuffisantes (dossier AC.2007.0196 du 18 janvier 2008). Le quartier en cause est un des secteurs de la Ville de Lausanne particulièrement exposé aux nuisances, en raison de la proximité de l'autoroute, du trafic de la jonction autoroutière, et du trafic propre à la route de Berne.. c) Ainsi, le développement du secteur G1 du PAC Vennes, situé en face des parcelles des recourants, dans une proximité spatiale directe, est de nature à influencer les données déterminantes qui ont été prises en considération en 2004-2005, lors de l'élaboration et l'adoption du nouveau plan de zones communal, et qui avaient alors permis aux autorités communales de penser que le quartier pouvait se prêter à l'habitation. Or, le secteur présente actuellement une importance stratégique : il est situé à l'entrée de la ville, à proximité du nouveau parking d'échange, de la station du métro M2 et des activités du centre AcquaEcopôle sur la plateforme du parking d'échange; il se prête particulièrement bien à une densification avec des activités de commerce ou de service, lesquelles bénéficient d'une marge de

## **E. 5**

dB(A) plus élevée pour les valeurs de planification et d'immission par rapport aux habitations (voir art. 42 al. 1 en relation avec l'art. 6 al. 2 let. b de l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986, OPB ; RS 814.41). C'est en particulier la diversité des nouvelles activités autorisées sur la plateforme du parking d'échange qui commande une révision et une adaptation de la planification communale par l'étude d'un plan de quartier assurant une densification et une nouvelle affectation du secteur adaptées et en relation avec les affectations du centre AcquaEcopôle, comme les activités de services ou commerciales. Il apparaît en tous les cas que le maintien d'une affectation à l'habitation, telle qu'elle est prévue par la réglementation communale, n'est plus conforme aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire, qui tendent précisément à préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations (art. 3 al. 3 let. b LAT). d) En outre, des motifs particuliers d'urbanisme commandent aussi la procédure d'établissement d'un plan de quartier. L'organisation des accès sur la route de Berne nécessite une coordination pour l'ensemble des biens-fonds concernés. En effet, et comme cela a déjà été exposé, un accès par le chemin des Roches n'est pas envisageable sur ce secteur en raison des caractéristiques particulières de cette voie, de la configuration des lieux, du tissu bâti

existant et des difficultés de sortie du chemin des Roches sur la bretelle d'entrée de l'autoroute (voir ci-dessus consid. 1c/aa). D'autre part, il n'est pas raisonnable d'envisager un accès individuel sur la route de Berne pour chacun des biens-fonds avec les nouvelles possibilités de construire prévues par la zone mixte de moyenne densité. Par ailleurs, comme cela a déjà été exposé, la paroi antibruit n'est actuellement plus suffisante pour assurer le respect des valeurs limites d'immission en raison de la forte augmentation du trafic sur la route de Berne et des multiples sources de nuisances (autoroute, jonction, route de Berne) auxquelles le secteur est exposé. Or, le plan de quartier est précisément un instrument de planification approprié pour définir les mesures de construction et d'aménagement qui permettent d'assurer le respect des valeurs limites applicables au secteur (voir art. 31 al. 1 let. a et b OPB). La Commune de Lausanne a d'ailleurs adopté une planification spéciale dans un contexte similaire et à proximité directe du secteur en cause, à savoir : le plan partiel d'affectation concernant les terrains compris entre le chemin des Roches, le chemin de Grand-Vennes, les parcelles 7'821, 7'551, 7'140 et la route cantonale 601b, addenda au plan légalisé no 561, qui a d'ailleurs fait l'objet d'un arrêt du Tribunal administratif confirmant la légalité d'une telle planification (arrêt AC.1995.0012 du 27 juin 1996).

3. a) En définitive, les conditions formelles des art. 65 et 67 al. 2 LATC sont remplies et la modification des circonstances intervenue depuis l'adoption du nouveau plan général d'affectation en 2005 commande un changement d'affectation; enfin, le plan de quartier demandé par les recourants respecte les exigences de l'art. 66 LATC, ainsi que les objectifs des plans directeurs. b) Le plan directeur cantonal (PDCn) fixe en effet des lignes d'action destinées à freiner la dispersion de l'urbanisation, et réduire les effets négatifs de l'étalement urbain lié à l'essor de la motorisation individuelle. Ces lignes d'action consistent à « localiser l'urbanisation dans les centres » (A1), à « développer une mobilité multimodale » (A2) et à « protéger l'homme et l'environnement (...) » (A3). A cette fin, les autorités cantonales et communales incitent à une densification des zones urbaines existantes adaptée aux conditions locales et à une utilisation rationnelle du sol dans les planifications territoriales (PDCn vol. 1 : Volet stratégique, p. 38). Le plan directeur communal approuvé par le Conseil d'Etat le 24 janvier 1996 poursuit des objectifs comparables pour le développement urbain en visant à « lutter contre la dispersion de l'habitation et des activités » et à « structurer rationnellement les aires à urbaniser » (objectifs 1 du plan directeur communal p. 34) et fixe des principes de gestion du domaine construit concernant les lieux d'entrée en ville (principe n° 6 p. 37) ainsi que la densification et la mixité (principes n° 7 et 8 p. 37). c) La demande d'établissement d'un plan de quartier déposée par les recourants s'inscrit en effet dans ces principes et objectifs en assurant la densification d'un secteur stratégique à l'entrée de l'agglomération lausannoise, particulièrement bien desservi par les transports publics, tout en permettant d'étudier de manière rationnelle l'organisation des accès et de prévoir des affectations et des aménagements ou constructions conformes aux exigences de la réglementation fédérale sur la protection contre le bruit.

4. Les recours doivent donc être admis et la décision attaquée annulée, le dossier étant retourné à la Municipalité de Lausanne afin qu'elle statue à nouveau dans le sens des considérants du présent arrêt. Les recourants, qui obtiennent gain de cause, ont droit aux dépens qu'ils ont requis, les frais de justice étant laissés à la charge de l'Etat.