

VD_OMNI AC.2022.0025 vom 21. Dezember 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-12-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0025

FR: VD_OMNI AC.2022.0025 du 21 décembre 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0025 del 21 dicembre 2023

Regeste

A. _____ et consorts, AA. _____ et consorts et Helvetia Nostra c/Municipalité de Lausanne | Recours contre la construction de six bâtiments d'habitation sur de grandes parcelles arborisées, d'une part, et contre la rénovation et la transformation de bâtiments recensés en notes 2 et 3, d'autre part. - Contrôle préjudiciel du PGA de Lausanne: question laissée indécise (consid. 2). - Application de la LPrPNP, entrée en vigueur alors que la procédure de recours était pendante: question laissée indécise (consid. 3b). - Arborisation: le nombre d'arbres existants et l'emplacement des arbres à abattre n'est pas clair. Pesée d'intérêts insuffisante en relation avec l'abattage de plusieurs arbres sis à l'entrée de la propriété. Incertitudes quant à la survie de certains arbres au vu de la proximité des constructions nouvelles. Compensation insuffisante par la plantation de 18 arbres dont une partie sur le garage souterrain projeté, pas de taxe compensatoire prévue. Dossier renvoyé à la municipalité pour complément d'instruction sur ces différents points (consid. 3e). - Si une vérification de l'état biologique d'une parcelle n'est pas systématique, elle s'imposait en l'espèce au vu des caractéristiques particulières des lieux et de la présence possible de la salamandre. Dossier renvoyé à la municipalité pour complément d'instruction sur la présence éventuelle d'un biotope protégé (consid. 4). - Esthétique: projet de restauration et de transformation de bâtiments existants admissible également en tenant compte de l'ISOS et de l'ICOMOS (consid. 6). Recours au TF déclaré irrecevable (1C_77/2024).

Erwägungen

E. 1

La qualité pour agir des communes et des organisations de protection de la nature et du paysage d'importance nationale est réglée par le droit fédéral.

E. 2

Les organisations de protection de la nature et du paysage d'importance cantonale qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection du patrimoine naturel et paysager ont qualité pour recourir contre les décisions des autorités cantonales et communales aux conditions suivantes: a. l'organisation est active au niveau cantonal; b. elle poursuit un but non lucratif; les éventuelles activités économiques servent uniquement le but non lucratif.

E. 3

L'organisation ne peut recourir que dans les domaines du droit visés par ses statuts et inscrits depuis dix ans au moins.

E. 4

L'organisation ne peut former recours si elle n'a pas participé à la procédure d'opposition, lorsque celle-ci est prévue par le droit cantonal ou fédéral. Si elle n'a pas formé recours, elle

ne peut intervenir comme partie dans la suite de la procédure que si une modification de la décision lui porte atteinte.

E. 5

Le département a qualité pour recourir contre les décisions communales de permis de construire lorsqu'il s'agit d'assurer la protection du patrimoine naturel et paysager. " Selon la jurisprudence (ATF 144 II 326 consid. 2.1.1), la légalité d'un acte administratif (y compris une autorisation de construire) doit en principe être examinée en fonction de l'état de droit prévalant au moment de son prononcé, sous réserve de l'existence de dispositions transitoires; en conséquence, l'autorité de recours applique le droit en vigueur au jour où l'autorité administrative a statué. Font exception à cette règle les cas dans lesquels une application immédiate du nouveau droit répond à un intérêt public prépondérant (ATF 141 II 393 consid. 2.4; CDAP AC.2022.0358 du 14 mars 2023 consid. 2a/bb; AC.2021.0209 du 26 janvier 2023 consid. 6 concernant des décisions et des recours déposés sous l'empire de l'aLPNS). Les nouvelles règles de procédure s'appliquent généralement dès leur entrée en vigueur aux causes qui sont encore pendantes (ATF 130 V 1 consid. 3.3.2 p. 5 s.; 112 V 356 consid. 4a et 4b p. 360 s.; 111 V 46 consid. 4 p. 47). Cette question n'a toutefois pas été définitivement tranchée à ce jour (cf. notamment CDAP AC.2022.0358 et AC.2021.0209/AC.2021.0210 précités). cc) La qualité pour recourir d'Helvetia Nostra au regard de l'art. 90 aLPNMS, puis de l'art. 90 aLPNS a tantôt été niée par la jurisprudence (cf. notamment CDAP AC.2020.0048 du 9 février 2021; AC.2012.0046 précité et les références citées), tantôt admise, en particulier en relation avec l'abattage d'arbres protégés (CDAP AC.2019.0366 du 17 septembre 2020; AC.2014.0038 du 20 août 2015 consid. 5; AC.2012.0403 du 10 juin 2014 consid. 2d). Plus récemment, la qualité pour recourir d'Helvetia Nostra a été reconnue sur la base de l'art. 66 al. 2 LPrPNP, dans un arrêt partiel du 22 septembre 2023 (CDAP AC.2023.0065), soumis à une procédure de coordination, conformément à l'art. 34 du règlement organique du Tribunal cantonal du 13 novembre 2007 (ROTC; BLV 173.31.1). Le tribunal a notamment relevé que sur le plan historique, il ne ressortait pas des travaux préparatoires que l'art. 66 LPrPNP aurait été conçu dans l'intention de modifier le droit de recours tel que prévu par l'art. 90 aLPNMS (CDAP AC.2023.0065 précité consid. 3d/bb). dd) La question de la qualité pour recourir d'Helvetia Nostra fondée sur l'art. 12 LPN peut en définitive rester indécise en l'espèce. Quant à sa qualité pour recourir fondée sur l'art. 90 aLPMNS ou aLPNS, dès lors que la jurisprudence la plus récente a reconnu la qualité pour recourir d'Helvetia Nostra sur la base de l'art. 66 al. 2 LPrPNP, dont il apparaît que le législateur n'ait pas eu l'intention de modifier le droit de recours de l'art. 90 aLPNMS, il se justifie de lui reconnaître cette qualité dans la présente procédure. 2. Les recourants font valoir le caractère obsolète de la planification communale, qui justifierait un contrôle incident de celle-ci, conformément à l'art. 21 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), compte tenu notamment des inventaires fédéraux (ISOS, ICOMOS), du surdimensionnement de la commune et de la présence d'un biotope. a) L'art. 21 LAT prévoit que les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun (al. 1). Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, ils font l'objet des adaptations nécessaires (al. 2). Selon la jurisprudence, un contrôle incident ou préjudiciel d'un plan d'affectation dans le cadre d'une procédure relative à un acte d'application est en principe exclu. Un tel contrôle est néanmoins admis, à titre exceptionnel, lorsque les conditions d'un réexamen des plans au sens notamment de l'art. 21 al. 2 LAT sont réunies (ATF 148 II 417 consid. 3.3; 144 II 41 consid. 5.1; 121 II 317 consid. 12c; TF 1C_182/2022 du 20 octobre 2023 consid. 4). Une modification sensible

des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT peut être purement factuelle, mais également d'ordre juridique, comme une modification législative (ATF 144 II 41 consid. 5.1; 127 I 103 consid. 6b). L'art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes: la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan; si le besoin s'en fait réellement sentir, il sera adapté, dans une deuxième étape (ATF 144 II 41 consid. 5.1 et les références citées; 127 I 103 consid. 6b). Il y a aussi lieu de rappeler que, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, lorsqu'un plan d'affectation a été établi sous l'empire de la LAT, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1980, il existe une présomption qu'il est conforme aux buts et aux principes de cette loi, alors que les plans d'affectation qui n'ont pas encore été adaptés aux exigences de cette loi ne bénéficient pas de cette présomption et leur stabilité n'est pas garantie (cf. art. 21 al. 1 LAT; ATF 127 I 103 consid. 6b/aa; 120 Ia 277 consid. 2c; TF 1C_231/2019 du 30 octobre 2020 consid. 2.1 et les références citées; CDAP AC.2021.0349 du 4 août 2023 consid. 12; AC.2020.0154 du 15 décembre 2021 consid. 5b). La jurisprudence récente retient que le contrôle préjudiciel peut par exemple se justifier quand, après l'adoption du plan général d'affectation, le village est inscrit à l'ISOS. Le risque existe alors que la délivrance d'une autorisation de construire, pour un projet conforme à l'affectation de la zone, altère les caractéristiques du site, qui doit être protégé par le biais de mesures fixées dans le plan d'affectation; il se justifie donc de contrôler si la réglementation de la zone est adéquate (TF 1C_87/2019 du 11 juin 2020 consid. 3.2). Le contrôle préjudiciel du plan d'affectation a également été prescrit par le Tribunal fédéral dans une procédure de permis de construire pour un projet à réaliser dans une zone industrielle excentrée et située au sein d'une vaste zone agricole et viticole, cette zone à bâtir étant qualifiée d'incongrue; la planification adoptée en 1979 apparaissait inadaptée (TF 1C_308/2017 du 4 juillet 2018 consid. 3.2.2 et 1C_296/2020 du 8 juillet 2021 concernant tous deux la commune de Concise). En revanche, en l'absence de circonstances spéciales - s'agissant en particulier de la localisation de la parcelle par rapport à la zone à bâtir existante, du niveau d'équipement ou encore de l'âge du plan -, la règle excluant le contrôle préjudiciel doit s'appliquer (ATF 144 II 41 consid. 5.2). b) En ce qui concerne un éventuel surdimensionnement de la commune, justifiant une réduction des zones à bâtir (art. 15 al. 2 LAT), la jurisprudence rappelle que pour que l'entrée en vigueur du nouvel art. 15 al. 2 LAT constitue une modification des circonstances qui puisse être qualifiée de sensible au sens de l'art. 21 al. 2 LAT, il faut que s'y ajoutent d'autres circonstances. Parmi celles-ci se trouvent notamment la localisation de la parcelle par rapport à la zone à bâtir existante, son niveau d'équipement, la date d'entrée en vigueur du plan d'affectation et la mesure dans laquelle celui-ci a été concrétisé (cf., dans la jurisprudence récente, TF 1C_645/2020 du 21 octobre 2021 consid. 3.2). Les autorités communales de Lausanne ont engagé des procédures de révision du plan directeur communal ainsi que du plan général d'affectation de 2006 (cf. notamment à ce propos, sur le site internet de la ville www.lausanne.ch, la rubrique Service de l'urbanisme > A propos > Projets). Il est prévu, dans le cadre du nouveau plan d'affectation communal, d'opérer un redimensionnement de la zone à bâtir dans les secteurs forains, à savoir sur le territoire communal situé hors du périmètre compact du projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM). La municipalité a rappelé à cet égard que les parcelles litigieuses se prêtent particulièrement bien à une densification dès lors qu'elles sont situées dans la ville et qu'elles sont bien desservies en termes de transports publics et privés. Les recourants font encore valoir la protection résultant de l'inscription à l'ISOS. Lausanne est inscrite à l'inventaire ISOS en tant que ville (objet VD 4397). L'inscription d'un site construit à l'ISOS

a des effets directs lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération, au sens de l'art. 2 LPN; doit alors être appliquée la règle selon laquelle l'objet doit être conservé intact à moins que des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation (art. 6 al. 2 LPN). Or lorsqu'il s'agit de délivrer un permis de construire pour un bâtiment résidentiel en zone à bâtir, la municipalité n'accomplit pas une tâche de la Confédération, même dans une localité inscrite à l'ISOS (ATF 142 II 509 consid. 2; TF 1C_472/2019 précité consid. 1; CDAP AC.2020.0291 du 17 février 2022; AC.2020.0156 du 14 avril 2021 consid. 4; AC.2020.0276 du 18 mars 2021 consid. 2g; AC.2019.0073 du 12 novembre 2019 consid. 4). Dans l'application des tâches cantonales (ou communales), ce sont donc les normes du droit cantonal (ou communal) qui assurent la protection des monuments et des ensembles bâtis; les cantons doivent néanmoins tenir compte de l'ISOS lors de l'établissement de leurs planifications, en particulier des plans directeurs comme le prévoit l'art. 11 OISOS et, dans les procédures d'autorisation, le prendre en considération dans la pesée des intérêts (TF 1C_128/2019 du 25 août 2020 consid. 7.2 non publié aux ATF 147 II 125; 1C_55/2019 du 16 mars 2020 consid. 6.1; 1C_87/2019 précité consid. 3.1.2; 1C_452/2016 du 7 juin 2017 consid. 3.3). La ville de Lausanne a été inscrite à l'ISOS en 2006, mais elle figure formellement à l'inventaire depuis le 1^{er} octobre 2015. On relève qu'à la différence d'autres affaires dans lesquelles les parcelles à construire étaient situées dans un périmètre ISOS avec un degré de sauvegarde C (par ex. CDAP AC.2022.0389 du 22 juin 2023; AC.2022.0126 du 28 juillet 2023; AC.2019.0260 du 19 octobre 2020), les parcelles litigieuses dans le cas présent sont inventoriées dans un périmètre environnant (PE LXIII) décrit comme suit: " Domaine des Fiches constitué d'une prairie et d'un jardin arborisé s'étendant sur le coteau entre le domaine et la lisière du cordon boisé de la Vuachère ", caractérisé par un objectif de sauvegarde "a", préconisant la sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre, la conservation de la végétation et des constructions essentielles pour l'image du site et la suppression des altérations. En l'occurrence, la municipalité a estimé que la sauvegarde du site telle que préconisée par les inventaires ISOS et ICOMOS était assurée, le projet laissant subsister une zone de verdure arborisée, notamment avec la réduction du projet initial d'un bâtiment sur les six initialement prévus. Cette appréciation a au demeurant été suivie par la CCUA et par la déléguée communale à la protection du patrimoine bâti. Il est quoi qu'il en soit douteux que l'inscription formelle à l'inventaire ISOS soit susceptible à elle seule de justifier le réexamen du plan général d'affectation, datant également de 2006 et qui conserve donc une présomption de conformité aux buts de la LAT (cf. CDAP AC.2022.0389 précité consid. 3c). Enfin, selon l'autorité cantonale spécialisée, soit la DGE-BIODIV, la présence d'un biotope n'apparaît en l'état pas avérée et la protection du parc arboré existant relève en définitive de la compétence communale. On reviendra sur cet élément dans les considérants qui suivent. Quoi qu'il en soit, au vu de ces différents éléments, il paraît discutable qu'un contrôle préjudiciel de la planification au sens de l'art. 21 LAT s'impose à ce stade du dossier. Cette question peut toutefois souffrir de rester indécise au vu du sort du recours. 3. Les recourants contestent l'abattage des arbres, respectivement leur compensation insuffisante. Ils mettent en doute la survie de plusieurs arbres maintenus au vu de la proximité trop grande des constructions projetées. a) Au niveau cantonal, la protection des arbres était assurée, jusqu'au 31 décembre 2022, par les art. 5 et 6 de la loi du

E. 10

décembre 1969 sur la protection de la nature des monuments et des sites (aLPNMS), devenue, le 1^{er} juin 2022, la loi sur la protection de la nature et des sites (aLPNS). L'art. 5 let. b aLPNS prévoit que sont protégés les arbres que désignent les communes par voie de classement ou de règlement communal, et qui doivent être maintenus soit en raison de leur valeur esthétique, soit en raison des fonctions biologiques qu'ils assurent. L'art. 6 aLPNS autorise l'abattage des arbres protégés comme suit: " Art. 6 Abattage des arbres protégés 1 L'autorisation d'abattre des arbres ou arbustes protégés devra être notamment accordée pour les arbres dont l'état sanitaire n'est pas satisfaisant et pour les arbres, les haies et boqueteaux lorsqu'ils empêchent une exploitation agricole rationnelle ou lorsque des impératifs techniques ou économiques l'imposent (création de routes, chemins, canalisation de ruisseau, etc.). 2 L'autorité communale peut exiger des plantations de compensation ou, si les circonstances ne le permettent pas, percevoir une contribution aux frais d'arborisation. Un règlement communal en fixe les modalités et le montant. 3 Le règlement d'application fixe au surplus les conditions dans lesquelles les communes pourront donner l'autorisation d'abattage. " L'art. 15 RLPNS est ainsi libellé: " Art. 15 Abattage (loi, art. 6, al. 3) 1 L'abattage ou l'arrachage des arbres, cordons boisés, boqueteaux, ou haies vives classés est autorisé par la Municipalité lorsque: 1. la plantation prive un local d'habitation préexistant de son ensoleillement normal dans une mesure excessive; 2. la plantation nuit notablement à l'exploitation rationnelle d'un bien-fonds ou d'un domaine agricoles; 3. le voisin subit un préjudice grave du fait de la plantation; 4. des impératifs l'imposent tels que l'état sanitaire d'un arbre, la sécurité du trafic, la stabilité des rives bordant un cours d'eau, la création d'une route ou la canalisation d'un ruisseau. 2 Dans la mesure du possible, la taille et l'écimage seront ordonnés en lieu et place de l'abattage ou de l'arrachage. " L'art. 16 RLPNS régit les plantations de compensation: " 1 En cas d'abattage ou d'arrachage justifié selon l'article 15 du présent règlement, des plantations de compensation peuvent être exigées par la Municipalité. La décision d'abattage ou d'arrachage en prescrit l'ampleur et la nature ainsi que le lieu. 2 La plantation de compensation doit assurer l'équivalence fonctionnelle et esthétique de la plantation enlevée. " b) Comme déjà relevé (cf. consid. 1 ci-dessus), au 1^{er} janvier 2023, l'aLPNS a été abrogée par la LPrPNP. Sous section II intitulée " patrimoine arboré ", les art. 14 à 16 LPrPNP régissent la conservation et le remplacement du patrimoine arboré. Ces dispositions sont libellées comme suit: " Art.

E. 14

LPrPCI prévoit l'établissement d'un recensement architectural permettant de connaître, d'évaluer et de répertorier le patrimoine culturel immobilier (cf. al. 1), une note étant attribuée à chaque objet recensé (cf. al. 3). L'échelle des notes de 1 à 7 est maintenue dans le cadre de la LPrPCI. Elle figure désormais à l'art. 8 al. 3 RLPrPCI, avec l'indication de la signification de la note. La loi comprend plusieurs mesures de protection des objets du patrimoine culturel immobilier énumérés à l'art. 3 LPrPCI. Il s'agit notamment de l'inscription à l'inventaire (art. 15 ss LPrPCI), du classement (art. 25 ss LPrPCI) et des mesures conservatoires (art. 9 et 10 LPrPCI). Ainsi, comme sous l'aLPNMS, lorsqu'un objet mérite d'être sauvegardé, il doit être porté à l'inventaire ou classé. Si ces démarches ont été omises, le département peut encore prendre des mesures conservatoires. A défaut, l'objet n'est pas protégé par la LPrPCI (CDAP AC.2021.0074 précité consid. 7a/bb; AC.2021.0372 précité consid. 6a). A maintes reprises, la cour de céans a eu l'occasion de rappeler que l'inscription d'un objet au recensement architectural ne constituait pas une mesure de protection. Les notes attribuées dans ce cadre ont un caractère purement indicatif et informatif. Elles sont en revanche un élément d'appréciation important pour les autorités

chargées de l'aménagement du territoire, notamment lors de l'adoption des zones à protéger prévues par l'art. 17 al. 1 LAT ou, dans la procédure de permis de construire, lorsque ces autorités appliquent les règles concernant l'intégration et l'esthétique des constructions ou statuent sur une autorisation cantonale spéciale (TF 1C_104/2020 du 23 septembre 2020 consid. 2.6; CDAP AC.2022.0242 précité consid. 5a; AC.2021.0074 précité consid. 7a/bb; AC.2021.0372 précité consid. 6a; AC.2020.0214 du 20 juillet 2021 consid. 3b/bb et les références citées). Ainsi, conformément à l'art. 8 LPrPCI, il incombe aux communes de réglementer la protection du patrimoine culturel immobilier, en particulier celui d'importance locale (à savoir les objets en note *3*, voire en note *4*) ou ne faisant l'objet d'aucune mesure de protection cantonale (cf. art. 8 al. 1 let. a LPrPCI). Selon l'art. 8 LPrPCI, elles doivent également, dans le cadre de l'octroi des permis de construire, prendre en considération les objectifs de sauvegarde énoncés par les inventaires fédéraux prévus à l'art. 5 LPN et favoriser la préservation des objets du patrimoine culturel immobilier en se basant sur le recensement et les décisions de classement et d'inscription à l'inventaire (art. 8 al. 1 let. c LPrPCI; cf. CDAP AC.2022.0242 précité consid. 5a; AC.2021.0074 précité consid. 7a/bb). e) Selon la jurisprudence, le recensement des parcs et jardins ICOMOS a une portée comparable au recensement architectural des constructions. L'inclusion dans le recensement n'équivaut ni à une mise à l'inventaire ni à un classement. Il s'agit d'une indication à l'intention des autorités chargées de la protection des monuments et des sites, permettant d'évaluer le besoin de protection en cas de risque d'atteinte (CDAP AC.2022.0045 du 16 novembre 2022 consid. 3a; AC.2018.0225 du 9 octobre 2019 consid. 1b/ba et les références citées). f) En l'occurrence, les bâtiments à transformer (ECA 7245 et 7244), respectivement à démolir (ECA 7243), sont recensés respectivement en notes 3, 2 et 4. La DGIP a délivré son autorisation spéciale, s'agissant des travaux prévus sur le bâtiment 7244 figurant à l'inventaire cantonal, moyennant le respect de plusieurs conditions. Cette autorité a notamment considéré que les interventions prévues sur les autres bâtiments appartenant à l'ensemble bâti n'étaient pas de nature à porter atteinte aux abords de la maison haute. Les transformations des bâtiments en notes 3 et 4 relevaient de la compétence communale. La déléguée communale à la protection du patrimoine bâti a également validé le projet tout en regrettant la démolition de l'annexe ECA 7242, étant précisé que cette démolition relève du projet objet de la synthèse CAMAC 192111. Elle a requis des charges au permis de construire, en particulier de conserver le caractère rural des aménagements paysagers et les revêtements de sol aux abords des bâtiments protégés, ainsi que d'accorder une attention spécifique à la conservation du dispositif d'entrée constitué des piliers et du portail, en particulier sa protection au cours du chantier et sa restauration soignée à la fin des travaux. La CUA s'est quant à elle essentiellement prononcée sur le projet CAMAC 192111 portant sur les constructions nouvelles. Conformément à la demande de permis de construire, il s'agit de rénover et d'aménager huit logements dans les bâtiments existants. Le Tribunal ne voit pas de raison de s'écarter ici de l'avis de la municipalité et des autorités cantonale et communale spécialisées quant au caractère admissible de ce projet au regard des art. 86 LATC et 69 RPGA, en relation avec les inventaires fédéraux précités (ISOS et ICOMOS). Ce grief est en conséquence rejeté. 7. Il résulte des considérants qui précèdent que les recours sont admis en tant qu'ils portent sur les décisions du 20 décembre 2021 relatives au projet CAMAC 192111. Ces décisions sont annulées, le dossier étant renvoyé à l'autorité intimée pour complément d'instruction et nouvelle décision au sens des considérants. Les recours sont rejetés en tant qu'ils portent sur les décisions du 20 décembre 2021 relatives au projet CAMAC 192684, ces décisions étant confirmées. En conséquence,

il convient de retenir, du point de vue des frais et dépens, une admission partielle des recours. L'émolument de justice sera ainsi réparti entre les recourants et la constructrice par moitié (art. 49 LPA-VD). Il se justifie de compenser les dépens (art. 55 et 56 al. 2 LPA-VD).

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