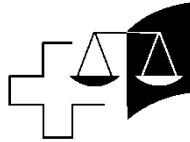


Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



1C_40/2020

Arrêt du 11 novembre 2020

Ire Cour de droit public

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Chaix, Président,
Kneubühler et Jametti.

Greffière : Mme Sidi-Ali.

Participants à la procédure

1. A. _____,
2. B.B. _____,
3. C.B. _____,
4. D. _____,
5. E. _____,
6. F. _____,
7. E. _____,
8. G. _____,
9. H. _____,
10. I. _____,
11. J. _____,
12. K. _____,
13. L. _____,
14. M. _____,
15. N. _____,
16. O. _____,
17. P. _____,

tous représentés par Jacques Ballenegger,
recourants,

contre

Q. _____ SA,
représentée par Me Pierre-Alexandre Schlaeppli, avocat,
intimée,

Municipalité de Lausanne, Secrétariat municipal, place de la Palud 2, 1003 Lausanne, représentée par Xavier Michellod, premier conseiller juridique, Direction générale de l'environnement du canton de Vaud (DGE-DIREV), Unité du Service juridique, rue Caroline 11, 1014 Lausanne.

Objet

Permis de construire,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 13 décembre 2019 (AC.2019.0064).

Faits :

A.

La société Q._____ SA est propriétaire de la parcelle n° 3458 de la commune de Lausanne. De forme rectangulaire, cette parcelle de 1'954 m², sur laquelle sont actuellement érigés six bâtiments, borde la partie sud-ouest de la place de la Sallaz. Elle est colloquée dans sa quasi-totalité en zone urbaine (destinée à l'habitation, au commerce, aux bureaux, à l'artisanat, aux constructions et installations publiques, ainsi qu'aux équipements voués à l'enseignement, à la santé, à la culture, au sport, aux loisirs, au tourisme et au délasserment) du plan général d'affectation communal du 26 juin 2006, une bande de 1,75 m sur 17 m étant affectée en zone mixte de moyenne densité le long de sa limite est.

Le 9 mai 2018, la propriétaire a déposé une demande de permis de construire portant sur la démolition des bâtiments érigés sur la parcelle n° 3458 et la suppression des places de parc extérieures, ainsi que la construction d'un immeuble de 92 logements avec garage souterrain de 69 places pour voitures, places pour motos et deux-roues, pose de panneaux solaires photovoltaïques en toiture, création de commerces et d'un café-restaurant au rez-de-chaussée. Le bâtiment projeté compterait à l'ouest, côté place de la Sallaz, sept étages sur rez, dont deux attiques successivement en retrait, pour une hauteur au faîte de 22,81 m, sur une longueur de 73,98 m et une largeur de 16 m. A l'est, l'immeuble serait prolongé par un avant-corps de 58,02 m long et 4,60 m de large, composé de quatre volumes espacés par des puits de lumière de chacun cinq étages sur rez, surmontés de terrasses. L'immeuble inclurait encore deux niveaux en sous-sol, débordant des façades pour jouxter la limite de propriété est. Ces sous-sols seraient destinés notamment à un garage souterrain, accessible par une rampe d'environ 25 m longeant la limite est et débouchant au sud sur une section privée de l'avenue de la Sallaz (parcelles nos 3467 et 9122). La dalle de toiture du sous-sol supérieur serait végétalisée. Le café-restaurant serait ouvert au rez de l'immeuble, à l'ouest, et bénéficierait d'une terrasse installée sur la place de la Sallaz, plus précisément sur la parcelle communale n° 20667.

Mis à l'enquête publique du 24 juillet au 23 août 2018, le projet a suscité plusieurs oppositions.

Sur requête de la commune, la constructrice a déposé de nouveaux plans du rez, procédant à la suppression de places de parc extérieures implantées au sud, dès lors que le quota minimum exigible en surfaces vertes n'était pas atteint.

B.

Par décision du 24 janvier 2019, la commune de Lausanne a levé les oppositions et délivré le permis de construire.

Les opposants B.B._____, C.B._____, D._____, E._____, F._____, E._____, G._____, I._____, J._____, K._____, L._____, M._____, N._____, O._____, P._____, et A._____ ont recouru contre cette décision auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois (CDAP). Après avoir notamment tenu audience et procédé à une inspection locale, cette instance a réformé la décision attaquée en y ajoutant la condition que les mesures de protection contre le bruit recommandées par le rapport d'EcoAcoustique du 18 septembre 2019 doivent être réalisées.

C.

Agissant en un seul acte par la voie du recours en matière de droit public et du recours constitutionnel subsidiaire, les opposants précités ainsi que H._____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt cantonal et la décision communale accordant le permis de construire.

La cour cantonale conclut au rejet du recours en se référant aux considérants de son arrêt et se détermine brièvement sur le grief de violation du droit d'être entendus des recourants. La Direction générale de l'environnement du canton de Vaud n'a pas de remarque à formuler sur le recours. La Municipalité de Lausanne et la constructrice se déterminent et concluent au rejet du recours.

Les recourants et la constructrice s'expriment dans un second échange d'écritures et confirment leurs conclusions respectives.

Par ordonnance du 20 février 2020, le Président de la Ire Cour de droit public a accordé l'effet suspensif au recours, sous réserve de la suppression des gabarits et de travaux de désamiantage des bâtiments existants qui peuvent débiter sans délai.

Considérant en droit :

1.

Le recours est formé contre un arrêt final rendu en dernière instance cantonale, dans une cause de droit public. Il est recevable comme recours en matière de droit public au regard des art. 82 let. a, 86 al. 1 let. d et 90 LTF. La plupart des recourants sont domiciliés, selon les constatations non contestées de la cour cantonale, dans des habitations directement voisines du projet litigieux, de sorte qu'ils sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué qui confirme l'octroi de l'autorisation de construire; ils ont un intérêt digne de protection à l'annulation ou la modification de l'arrêt cantonal. H._____, qui n'a pas participé à la procédure devant le Tribunal cantonal, n'a manifestement pas la qualité pour recourir, de même que A._____, qui n'allègue au demeurant pas que tel serait le cas.

Les autres conditions de recevabilité sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

Le recours en matière de droit public étant recevable, le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable.

2.

Les recourants se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendus au motif que la cour cantonale n'aurait pas traité un grief qu'ils auraient soulevé lors de l'audience. Il s'agit, exposent-ils devant le Tribunal fédéral, de la question de l'implantation d'une partie de la façade ouest du bâtiment projeté en limite de parcelle avec la parcelle privée voisine n° 20667, dont ils alléguent qu'une distance aux limites de six mètres devait être respectée.

2.1. Le droit d'être entendu consacré à l'art. 29 al. 2 Cst. implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision ([ATF 143 III 65](#) consid. 5.2 p. 70; [ATF 142 II 154](#) consid. 4.2 p. 157; [141 V 557](#) consid. 3.2.1 p. 565). L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige ([ATF 141 V 557](#) consid. 3.2.1 p. 565; [137 II 266](#) consid. 3.2 p. 270; [136 I 229](#) consid. 5.2 p. 236).

2.2. Les recourants se réfèrent à un passage du procès-verbal d'audience retranscrit dans l'arrêt attaqué comme suit: "Me Ballenegger signale que la parcelle 20667 sur laquelle se trouvent les comparants, essentiellement bétonnée et pauvre en végétation, ne fait pas partie du domaine public mais du domaine privé". Ils déplorent ensuite que l'arrêt cantonal ne contienne aucune explication sur le caractère réglementaire de l'implantation prévue sur la limite parcellaire au lieu de six mètres en retrait de cette limite. Ce faisant, ils n'exposent toutefois pas en quoi l'appartenance au domaine public du fonds voisin serait corrélée aux règles d'implantation ou de distance à la limite du nouveau bâtiment. On peine ainsi à comprendre quel grief ils entendaient soulever devant la cour cantonale. Une telle explication fait non seulement défaut dans leur recours au Tribunal fédéral, mais, en tout état ne résulte pas de leurs déclarations en audience, de sorte qu'on ne voit pas quelle question la cour cantonale aurait concrètement dû examiner.

On ne constate ainsi aucune violation du droit d'être entendus des recourants. La question dont débattent les parties de savoir si le transfert de cette parcelle voisine au domaine public, survenu dans l'intervalle, est un fait nouveau, donc irrecevable (art. 99 al. 1 LTF), ou un fait notoire, et par conséquent sans pertinence.

3.

Les recourants font valoir une application arbitraire du règlement communal du plan général d'affectation (RPGA).

3.1.

3.1.1. L'art. 50 al. 1 RPGA dispose que, pour toute construction nouvelle ou bâtiment faisant l'objet d'un agrandissement, de transformations ou d'un changement d'affectation, le propriétaire aménage une surface appropriée en espaces verts comprenant, cas échéant, une ou plusieurs places de jeux pour enfants (let. a) et plante un ou plusieurs arbres d'essence majeure (let. b). Chaque portion de 100 m² de surface de plancher brute habitable entraîne l'obligation d'aménager une surface de 20 m² en espaces verts (art. 51 al. 1 RPGA) dont 1,30 m² de place de jeu pour les bâtiments de plus de trois logements (art. 52 al. 1 RPGA), la surface d'une place de jeu n'étant pas inférieure à 20 m² (art. 52 al. 4 RPGA). Un arbre d'essence majeure, si possible indigène, doit en outre être planté pour chaque tranche de 500 m² de surface cadastrale de la parcelle (art. 53 al. 1 RPGA). Si le terrain disponible est insuffisant pour répondre à ces exigences, la municipalité détermine les conditions d'application minimales imposables (art. 55 RPGA).

3.1.2. La LAT (RS 700) pose notamment pour principes de l'aménagement du territoire de prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat (art. 3 al. 3 let. a bis LAT) et de ménager dans le milieu bâti de nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbres (art. 3 al. 3 let. e LAT).

3.1.3. Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. En droit cantonal vaudois, les communes jouissent d'une autonomie consacrée, s'agissant de l'aménagement local du territoire, par l'art. 139 al. 1 let. d Cst-VD ([ATF 115 Ia 114](#) consid. 3d p. 118 s.; arrêts 1C_544/2019 du 3 juin 2020 consid. 3.1.4 destiné à la publication; 1C_365/2010 du 18 janvier 2011 consid. 2.1, in Pra 2011 n° 60 p. 428, non publié in [ATF 137 II 23](#)).

Lorsque, statuant sur une demande d'autorisation de construire, l'autorité communale interprète son règlement en matière de police des constructions et apprécie les circonstances locales, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'instance cantonale de recours contrôle avec retenue (cf. art. 3 al. 2 LAT). Une autorité de recours ne peut ainsi pas choisir entre plusieurs solutions disponibles et appropriées ou remplacer une appréciation adéquate de la commune par sa propre appréciation. Conformément aux art. 46 et 49 Cst. ainsi que 33 al. 3 let. b LAT, l'autorité intervient toutefois non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par la commune est insoutenable, mais aussi lorsqu'elle paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale ([ATF 145 I 52](#) consid. 3.6 p. 58 s.; arrêt 1C_544/2019 du 3 juin 2020 consid. 3.1.4 destiné à la publication; AEMISEGGER/HAAG, in Commentaire pratique LAT: Autorisations de construire, protection juridique et procédure, 2020, n° 84 ad art. 33 LAT).

3.1.4. Le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal (art. 95 LTF). Il examine en revanche sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation et l'application des autres règles du droit cantonal ou communal ([ATF 141 I 36](#) consid. 5.4 p. 43; [138 V 67](#) consid. 2.2 p. 69; [134 II 349](#) consid. 3 p. 351). Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Par conséquent, si celle-ci ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation cantonale en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable. De plus, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat ([ATF 144 I 318](#) consid. 5.4 p. 327; [141 III 564](#) consid. 4.1 p. 566; [138 I 305](#) consid. 4.3 p. 319).

3.2. Il est constant que le projet comporte 267 m² d'espaces verts, situés sur la dalle-toiture du sous-sol, alors que, vu les surfaces habitables prévues, il devrait en comporter 1460 m². Aucun arbre d'essence majeure ne sera planté et aucune place de jeu pour enfant ne sera aménagée.

3.2.1. La cour cantonale s'est référée à sa propre jurisprudence rendue en application de l'art. 55 RPGA, qui considère que les art. 50 ss RPGA déploient les effets matériels d'un coefficient d'occupation du sol: ils ont pour fonction d'assurer une limitation de l'emprise des constructions sur les parcelles en maintenant des espaces de verdure non construits autour de chaque bâtiment et permettent d'assurer à la fois des conditions d'aération et d'ensoleillement des bâtiments et de limiter la densité de la surface construite au sol dans une zone déterminée en maintenant une proportion de surface verte. La CDAP a relevé le large pouvoir d'appréciation dont dispose la municipalité à ce propos. Elle a longuement exposé les différents cas d'application traités par la jurisprudence dans lesquels les exigences des art. 50 ou suivants RPGA avaient été assouplies en application de l'art. 55 RPGA. Tel avait été le cas

pour un projet en zone de forte densité dans un quartier qui disposait de nombreuses surfaces de verdure, pour un remplacement des 160 m² requis d'espaces verts par une végétalisation en extensif de la toiture dans une zone urbaine fortement densifiée ou encore pour une dérogation minimale à la surface d'espaces verts requise dans un secteur central et densément bâti où quatre arbres d'essence majeure devaient être plantés.

3.2.2. A l'instar de ce que relèvent les recourants, les art. 50 ss RPGA peuvent être considérés comme des dispositions d'application du droit fédéral, en ce sens qu'ils concrétisent le principe de ménagement de zones de verdure dans l'environnement bâti. Mais, à cet intérêt valorisé par le droit fédéral s'oppose un autre, de même rang, à savoir l'intérêt à la densification, que la commune et la cour cantonale ont privilégié en l'espèce. Les choix du planificateur communal dans la façon d'organiser ces intérêts ne saurait toutefois être relégué au second plan sans motif justificatif.

Par rapport aux cas traités par la jurisprudence cantonale, la solution retenue ici est celle qui s'écarte le plus des règles de base prévues par les art. 50 à 53 RPGA. Les autorités ont renoncé à plus de 80 % des espaces verts requis ainsi qu'à la totalité des arbres à planter et des surfaces de place de jeu exigibles pour près d'une centaine de logements. Or les dimensions et la forme de la parcelle en cause ne proscrivent a priori pas d'autres types de choix architecturaux qui permettraient de dégager de la place pour de tels aménagements. Avec les recourants, on constate en effet que la marge de manoeuvre de l'autorité communale, respectivement de la constructrice, n'est pas aussi limitée que la cour cantonale l'indique. Les contraintes en matière d'implantation ne semblent concerner que le front ouest du bâtiment. Et des dérogations à l'ordre contigu sont possibles, au même titre que des dérogations à la création d'espaces verts et places de jeu suffisants. Le projet fait au demeurant usage de telles possibilités dérogatoires, en se détachant par exemple de l'implantation imposée en limite parcellaire au motif que celle-ci présente un décrochement. En bref, l'insuffisance du terrain disponible n'est en l'espèce pas véritablement démontrée, la cour cantonale ne faisant valoir comme obstacles à la création des places de jeux et espaces verts que les exigences en matière d'implantation et le sacrifice excessif de surfaces de logements - dont, vu la centaine de logements prévus en un seul bâtiment, il n'est pas avéré que leur diminution compromettrait toute densification du secteur.

Ensuite, à supposer qu'une dérogation en vertu de l'art. 55 RPGA se justifie faute de terrain suffisant, cette disposition prévoit que la municipalité détermine les conditions d'application minimales imposables. Or celle-ci ne l'a pas fait. Elle n'a pas abaissé ces exigences ou fixé des conditions alternatives; en effet, outre la renonciation à plus de 80 % des espaces verts requis, elle a purement et simplement ignoré les prescriptions de création de places de jeu et de plantation d'arbres d'essences majeures. Il ne ressort en effet pas de l'arrêt attaqué que les quelques espaces verts aménagés pourraient également servir de terrains de jeu. Ce faisant, la commune vide de leur sens non seulement les art. 50, 51 et 53 RPGA, mais également l'art. 55 RPGA, destinés à développer des zones de verdure en ville.

Le résultat en lui-même est également critiquable en tant qu'il donne lieu à la création de près d'une centaine de logements sans la réalisation d'une seule place de jeu, et avec particulièrement peu d'espaces verts, sans toutefois que l'existence de tels aménagements ne soit relevée dans les environs immédiats. On peine ainsi à suivre la cour cantonale qui souligne la qualité de vie réservée aux futurs habitants. La moitié des logements prévus sont des appartements de 3,5 à 5,5 pièces, de sorte que bon nombre d'entre eux accueilleront manifestement des familles. Faire abstraction de l'importance de places de jeu pour des logements précisément situés en zone urbanisée revient à négliger de façon choquante la nécessité des activités en extérieur pour le bon développement des enfants.

L'arrêt attaqué, qui parle d'un "cas-limite", met en avant la situation privilégiée du bâtiment, sa desserte en transports publics et la qualité architecturale du projet, caractérisé par une allée centrale créée entre les deux corps de bâtiment, rythmée par trois patios végétalisés et éclairée naturellement par les puits de lumière. On observe aussi, à la lecture du PGA, que le projet est situé à une centaine de mètres de la plus grande poche de verdure de la ville, en nature de forêt. Ces éléments peuvent tout au plus justifier un abaissement des exigences en matière d'espaces verts et de plantation d'arbres d'essence majeure. Il appartient alors à la municipalité de déterminer quelles sont les conditions d'application minimales imposables au sens de l'art. 55 RPGA et de motiver leurs critères de fixation. En l'espèce, d'une part, les raisons pour lesquelles le terrain disponible est jugé insuffisant sont en l'état discutables; d'autre part, la municipalité n'a pas justifié les proportions dans lesquelles les exigences en matière de verdure (espaces verts et arbres d'essence majeure) étaient réduites.

Quoi qu'il en soit, la qualité architecturale et l'emplacement privilégié du projet ne répondent en rien à la problématique du non-respect de l'art. 52 RPGA relatif à la création de places de jeu. Aussi, il n'y a pas lieu d'approfondir la question de savoir si la renonciation à la majorité des espaces verts et à la plantation d'arbres d'essence majeure est arbitraire. En tout état, la renonciation à toute place de jeu pour un projet d'une telle ampleur se révèle de toute manière insoutenable et contrevient au principe de l'interdiction de l'arbitraire.

3.2.3. Il s'ensuit que le projet ne peut être autorisé, mais doit au contraire être revu pour tenir compte des impératifs des art. 50 ss RPGA, en particulier celui des places de jeux. Il est précisé que l'abaissement des autres exigences nécessite une motivation soignée tant quant au principe qu'à l'étendue de cet abaissement.

4.

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être admis et l'arrêt attaqué réformé en ce sens que la demande de permis de construire est rejetée. L'intimée, qui succombe, supportera les frais de procédure devant le Tribunal fédéral (art. 66 al. 1 LTF). Elle versera en outre des dépens aux recourants, qui obtiennent gain de cause avec l'aide d'un mandataire professionnel (art. 68 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable.

2.

Le recours en matière de droit public est admis. L'arrêt attaqué est réformé en ce sens que la demande de permis de construire est rejetée. La cause est renvoyée à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal pour nouvelle décision sur les frais et dépens de la procédure cantonale.

3.

Les frais de justice de la procédure devant le Tribunal fédéral, arrêtés à 4'000 fr., sont mis à la charge de l'intimée.

4.

Une indemnité de dépens de 3'000 fr. est accordée aux recourants, à la charge de l'intimée, pour la procédure devant le Tribunal fédéral.

5.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties et de la Municipalité de Lausanne, à la Direction générale de l'environnement du canton de Vaud (DGE-DIREV) et au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 11 novembre 2020

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Chaix

La Greffière : Sidi-Ali