Modification du règlement du plan général d'affectation (MPGA)

Préavis Nº 2025 / 31

Lausanne, le 25 septembre 2025

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

1. Résumé

La modification du règlement du plan général d'affectation (MPGA) vise à doter la Ville de Lausanne d'un outil urbanistique actualisé, permettant dès à présent de répondre aux enjeux du changement climatique et de mieux préserver le patrimoine bâti, naturel et paysager.

La MPGA consiste en une révision partielle du plan général d'affectation (PGA) mis en vigueur en 2006 ; elle se concentre sur un nombre limité d'articles règlementaires, compris dans les dispositions générales du règlement. La modification poursuit principalement les cinq objectifs suivants :

— intégrer le plan climat dans les projets de construction ;

— garantir plus de nature et de biodiversité en ville ;

— permettre de meilleurs projets architecturaux, respectant l'identité des sites ;

— favoriser une utilisation rationnelle de l'énergie ;

— actualiser certaines dispositions du règlement du plan général d'affectation (RPGA) et anticiper sa révision complète.

Le présent préavis participe à la mise en œuvre des objectifs suivants du programme de législature :

1. Un développement urbain & des logements de qualité

2. La politique énergétique contre le réchauffement climatique

3. Vers une mobilité active & apaisée

12. Soigner l'environnement & la biodiversité

2. Objet du préavis

Par ce préavis, la Municipalité sollicite l'adoption de la MPGA de 2006, ainsi que l'adoption des réponses aux oppositions et la levée de celles-ci.

3. Préambule

Depuis l'adoption du PGA en 2006, la Ville de Lausanne n'a cessé de se métamorphoser. Sous l'impulsion d'une croissance démographique constante et d'une forte attractivité économique, le territoire lausannois connait depuis une vingtaine d'année un développement urbain qui modifie en profondeur son fonctionnement, comme son patrimoine naturel et paysager.

Cette dynamique – qui constitue pour la ville une opportunité – devrait se poursuivre dans les prochaines années, notamment pour répondre aux besoins de nouveaux logements. En parallèle, notre société fait face à des enjeux environnementaux grandissants qui nécessitent un engagement déterminé vers une transition écologique et climatique.

La Ville de Lausanne doit donc relever un ensemble de défis pour allier la préservation du patrimoine bâti, naturel et paysager, l'adaptation et l'atténuation des changements climatiques, la croissance démographique et l'attractivité économique – ceci tout en visant le renforcement de la qualité de vie pour toutes et tous. Ces enjeux nécessitent d'accompagner le développement urbain par des outils de planification adéquats. Or, le PGA en vigueur – qui constitue le principal outil d'aménagement du territoire à l'échelle communale – ne permet pas une prise en compte optimale de ces thématiques. Sa révision constitue ainsi la pièce maîtresse de l'évolution normative attendue.

La Municipalité, en adéquation avec le Plan directeur communal (adopté en 2022) et le Plan climat (adopté en 2021), s'est fixé trois engagements principaux pour accompagner le développement urbain de la Ville : répondre aux enjeux d'adaptation au changement climatique, préserver l'identité et les spécificités des quartiers, ainsi que mieux protéger le patrimoine bâti et naturel.

Prenant la mesure de la diversité des problématiques d'un site à l'autre du territoire communal, la démarche de révision du PGA se décline de manière séquencée selon les trois étapes suivantes :

1. la MPGA – objet du présent préavis – qui a été soumise à l'enquête publique au printemps 2024 ;
2. le plan d'affectation communal des territoires forains (PACom TF), dont le but principal est de répondre à l'obligation légale de réduire la surface de la zone à bâtir en-dehors du périmètre compact de l'agglomération. En sus, cette planification permet de mieux préserver l'identité et les qualités patrimoniales des villages, ainsi que l'environnement et les dégagements sur le paysage. Son élaboration est étroitement coordonnée avec la MPGA, et les deux enquêtes publiques ont eu lieu conjointement ;
3. enfin, la révision complète du PGA sur le territoire urbain, laquelle est menée par secteurs, afin notamment de prendre en compte et de valoriser les spécificités de chaque quartier composant le territoire urbain lausannois.

La MPGA constitue donc le premier jalon de la révision complète des règles d'urbanisme du territoire lausannois. En intervenant de manière ponctuelle et ciblée sur le règlement actuel du PGA, elle permet de répondre rapidement aux enjeux touchant aux changements climatiques et à la protection du patrimoine bâti, naturel et paysager.

4. La MPGA

4.1 La MPGA en bref

La MPGA est une étape intermédiaire permettant d'assurer la transition en attendant les futurs plans d'affectation communaux sectoriels, lesquels remplaceront et abrogeront progressivement le PGA actuel. Cette modification règlementaire concerne l'entier du territoire urbain lausannois, mais n'impacte pas les territoires forains, lesquels sont régis par le PACom TF.

Nécessaire afin de doter rapidement la ville d'un outil lui permettant de renforcer sa résilience face aux changements climatiques et de mieux préserver ses acquis patrimoniaux et paysagers, la MPGA consiste en une révision partielle du RPGA. Sa portée est ciblée sur certaines dispositions générales et communes à toutes les zones. Les zones d'affectation et les plans du PGA de 2006 ne sont pas directement concernés par cette procédure.

De par sa nature transitoire, la MPGA n'est pas destinée à traiter de manière exhaustive tous les enjeux que présente le territoire lausannois, mais à améliorer rapidement la prise en compte de certains aspects spécifiques.

4.2 Objectifs et thématiques

Dans le sens des cinq objectifs listés au chapitre 1 ci-dessus, les nouvelles dispositions introduites par la MPGA permettent globalement :

- de mieux prendre en compte les espaces ouverts dans les projets de construction et de renforcer la qualité des espaces verts : la pleine terre doit être conservée autant que possible, la biodiversité doit être augmentée (obligation d'aménager 20% des espaces verts avec une grande valeur écologique) et l'emprise au sol des surfaces souterraines doit être limitée ;
- d'accroître la présence de la nature en ville : de nouvelles exigences de végétalisation des toitures plates sont par exemple introduites ;
- de favoriser une utilisation rationnelle de l'énergie (incitation à des standards énergétiques élevés, raccord au chauffage à distance, construction de sondes géothermiques, etc.), avec l'énoncé de nouvelles règles incitatives ;
- de limiter l'impact du stationnement privé (et par extension, de réduire les nuisances des transports individuels motorisés), en réduisant le nombre de places de parc autorisés dans les projets ;
- de renforcer les exigences en termes d'intégration des constructions dans leurs environnements, en introduisant de nouvelles règles et documents à produire, lorsque c'est nécessaire. Par ailleurs, la commission consultative d'urbanisme et d'architecture (CCUA) est confirmée comme un organe consultatif contribuant à promouvoir un développement urbain et architectural de qualité à Lausanne.

Les nouvelles dispositions de la MPGA sont détaillées ci-dessous, selon les objectifs auxquels elles contribuent.

4.2.1 Intégrer le plan climat dans les projets de construction

Plusieurs dispositions apportées par la MPGA fournissent des outils concrets pour répondre aux enjeux climatiques et mettre en œuvre le plan climat lausannois, notamment par le maintien de la pleine terre, le renforcement de la perméabilité des sols ainsi qu'une diminution des véhicules motorisés en ville.

Cela se traduit concrètement par les dispositions suivantes :

- l'adaptation de la ville au changement climatique ainsi que la réduction de son impact environnemental sont cités comme but du PGA (art. 1 But) ;
- l'introduction de la notion de pleine terre, laquelle doit être maintenue autant que possible (art. 25a Surface de pleine terre) ;
- l'interdiction, pour les surfaces souterraines ainsi que pour les trémies et rampes d'accès, de déborder de l'emprise au sol des bâtiments (art. 28a Construction souterraines et art. 28b Trémies et rampes d'accès) ;
- la limitation de l'impact du stationnement motorisé privé, en fixant une réduction du nombre de places de parc à réaliser dans le cadre de projets de construction (art. 61 Evaluation du nombre de places – stationnement voitures) ;
- l'augmentation des places de parc vélos dans les projets de construction (art. 62 Vélos et vélos électriques) ;
- l'obligation d'aménager les places de stationnement avec un revêtement perméable (art. 65 Emplacement).

4.2.2 Garantir plus de nature et de biodiversité en ville

En complément de la protection des surfaces en pleine terre, une série de modifications apportées au RPGA permettent de renforcer la présence de la nature et de la biodiversité dans les projets constructifs, notamment par les dispositions suivantes :

- le renforcement de la biodiversité en ville est cité comme l'un des buts du PGA (art. 1 But) ;
- l'obligation de végétaliser les toitures plates (art. 54 Toitures plates et dalles-toitures) ;
- l'introduction de la notion de haute valeur écologique (art. 51a Valeur écologique) laquelle doit être intégré dans la conception des espaces verts ;
- la prise en compte des changements climatiques (épisodes de fortes chaleurs et évènements de précipitations intenses) dans la conception paysagère des espaces extérieurs (art. 50, al. 2bis et 2ter Principe et champ d'application) ;
- une meilleure protection de la faune dans les projets de construction et l'aménagement des espaces extérieurs (art. 50, al. 2ter et 2 quater Principe et champ d'application).

4.2.3 Permettre de meilleurs projets architecturaux respectant l'identité des sites

De nouvelles règles sont fixées pour renforcer les exigences en termes d'intégration des constructions dans leur environnement et d'orienter les demandes de permis pour aboutir à des projets plus qualitatifs. Sont mis en avant :

- l'inscription dans le RPGA de la Commission consultative d'urbanisme et architecture (CCUA) et de ses compétences (art. 4a Commission consultative d'urbanisme et d'architecture), afin de renforcer son assise règlementaire ;
- la meilleure prise en compte des superstructures et des installations en toitures, lesquelles sont à considérer comme partie intégrante du projet architectural (art. 29, al. 2 Saillies hors gabarit des toitures et des attiques) ;
- le renforcement des dispositions d'intégration (art. 69 Intégration des constructions, et art. 70 Aménagements extérieurs) ;
- l'adaptation du régime dérogatoire permettant plus de souplesse, lorsque cela répond à des critères qualitatifs, dans l'appréciation des demande de permis, et *in fine* peut permettre de produire de surcroît des projets mieux intégrés (art. 79 Dérogations et suppression des art. 80 Dérogations mineurs et 81 Constructions souterraines*).*

4.2.4 Favoriser une utilisation rationnelle de l'énergie

En matière d'énergie, la compétence incombe principalement au Canton. La loi vaudoise sur l'énergie (LVLEne), ainsi que son règlement d'application (RLVLEne) fixent déjà un cadre en la matière et restreignent la marge de manœuvre des communes. Toutefois, la MPGA contribue à une utilisation rationnelle de l'énergie, notamment par :

- l'encouragement de procéder à des rénovations/transformations en lieu et places des démolitions/reconstructions (art. 25b, Energie et climat) ;
- l'incitation à privilégier des standards énergétiques élevés, à valoriser le potentiel d'énergie renouvelable ainsi que l'utilisation de matériaux biosourcés et des teintes de façades claires, tout en évitant des façades largement vitrées ou réfléchissantes (art. 25b, Energie et climat) ;
- une meilleure règlementation des émissions lumineuses des bâtiments et des propriétés lesquelles doivent être parcimonieuses, ciblées et respectueuses du voisinage et de l'environnement (art. 25c, Emissions lumineuses) ;
- l'obligation d'équiper les places de stationnement de bornes de recharge électrique en nombre suffisant (art. 65a, Bornes de recharge électrique).

4.2.5 Actualiser certaines dispositions du RPGA et anticiper sa révision complète

Cette révision partielle du RPGA est également l'opportunité d'actualiser certaines dispositions communes dans le but notamment de formaliser des pratiques déjà appliquées par l'administration communale. En sus, certaines modifications permettent de faire le lien avec d'autres règlements en cours d'élaboration et de préparer le terrain pour la révision complète du RPGA. Les principales modifications répondant à cet objectif sont les suivantes :

- la formalisation des documents constituant le dossier de demande d'autorisation de construire, ceci afin d'en faciliter et d'en accélérer le traitement, notamment en limitant les demandes de pièces complémentaires requises en cours de procédure (art. 5, Présentation du dossier) ;
- la clarification des critères admissibles pour un fractionnement parcellaire (art. 32a, Fractionnements) ;
- l'introduction de la possibilité d'aménager des places de rencontre en remplacement des places de jeux, ceci afin de limiter la multiplication d'aires de jeux privées inutilisées (art. 52, Places de jeux pour enfants et places de rencontre) ;
- le lien avec des règlements communaux prévus ou en cours d'élaboration (art. 55, Cas particuliers) ;
- des dispositions transitoires appliquées dans l'attente de l'adoption du règlement communal sur le patrimoine arboré (art. 161, Dispositions transitoires).

4.3 Méthode de travail

Document à vocation transitoire, la MPGA anticipe la révision complète du PGA. Dans ce contexte, les dispositions modifiées ou complétées ont été ciblées sur les thématiques identifiées comme étant prioritaires, en veillant à ne pas prétériter la suite de la procédure. En effet, les lois fédérales et cantonales posent le principe que les plans d'affectation doivent avoir une certaine stabilité. Avant leur expiration « naturelle » (horizon de validité d'environ 15 ans), ils ne peuvent être modifiés que *« lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées »*.

Dès lors, afin de permettre par la suite la fixation de règles plus ambitieuses et adaptées au contexte – en particulier l'introduction de nouveaux indices de construction et de verdure différenciés en fonction de la typo-morphologie de chaque secteur – il est préférable de ne pas fixer certaines règles dans la MPGA et de les édicter uniquement dans les futurs PACom. D'autres dispositions de la MPGA sont rédigées de manière suffisamment large pour pouvoir être ensuite précisées dans ces mêmes PACom. Malgré cette contrainte, les différents dispositifs introduits dans la MPGA demeurent ambitieux et permettent d'insuffler un réel changement dans le développement de la ville, en orientant les projets vers plus de durabilité et une meilleure intégration au tissu bâti et paysager existant.

4.4 Contenu du dossier

Le dossier de la MPGA, est constitué des pièces suivantes :

- le règlement du plan général d'affectation de 2006 modifié ;
- le rapport explicatif selon l'article 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT).

Seules les modifications du règlement du PGA, annotées en rouge, sont soumises à l'adoption du Conseil communal et sont opposables aux tiers.

5. Procédure

5.1 Déroulement

La Municipalité a transmis le dossier de la MPGA pour examen préalable à la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) à l'automne 2022. Celle-ci a rendu son rapport fin avril 2023. L'ensemble du dossier a été adapté en conséquence puis adopté par la Municipalité le 28 mars 2024 en vue de l'enquête publique.

A l'issue de l'enquête publique qui s'est tenue du 17 avril au 16 mai 2024, le projet de MPGA a fait l'objet de dix oppositions et une lettre de remarques. Dans le courant de l'été et de l'automne 2024, les séances de conciliation ont été organisées avec l'ensemble des opposants. A la suite de ces séances, trois oppositions ont été retirées.

Le dossier a ensuite été légèrement adapté. Ces modifications visent notamment à tenir compte des oppositions, à clarifier l'application des nouvelles dispositions, ainsi que renforcer le lien avec des lois cantonales ou d'autres règlements communaux, parfois en cours d'élaboration. A titre d'exemple, l'article 25c « émissions lumineuses » a été raccourci car cette problématique est déjà traitée dans certaines lois cantonales (loi sur l'énergie [LVLEne] et loi sur la protection du patrimoine naturel et paysager [LPrPNP]) et pourra si nécessaire être détaillée dans le futur règlement communal sur la biodiversité, tandis que l'article 54 « toitures plates et dalles toitures » a été complété afin d'en préciser le champ d'application et tenir compte du principe de proportionnalité. Les réponses aux oppositions (cf. ci-dessous) indiquent encore d'autres modifications faites après celles-ci. Ces adaptations pouvant être considérées de minime importance et n'affectant pas des intérêts dignes de protection (en particulier les droits de tiers), le dossier peut dès lors être soumis au Conseil pour adoption.

Lors de son élaboration, le dossier a par ailleurs fait l'objet de présentations auprès de la Commission consultative urbanisme et transport (CCUT).

5.2 Traitement des oppositions

Le chapitre ci-dessous fournit une synthèse des griefs des opposants ainsi que les propositions de réponses. Le texte intégral des oppositions est disponible dans le dossier annexe, de même que les lettres de retrait d'opposition.

Les opposants suivants ont retiré leur opposition, de sorte qu'il n'y est pas apporté de réponse formelle dans le présent préavis :

- Me Laurent Trivelli ;
- Société coopérative des commerçants lausannois (SCCL) ;
- Association « Qui va payer l'addition ? ».

A noter que l'intervention déposée par l'association « Les Vert-e-s Lausanne » n'est pas une opposition au sens de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), de sorte qu'une réponse du Conseil Communal n'est pas requise.

Les réponses ci-dessous, si elles sont adoptées, vaudront en tant que décision du Conseil communal au sujet des oppositions déposées contre la MPGA, au sens de l'article 42 alinéa 2 LATC.

5.2.1 Opposition de l'Association Périrasude et de Mme Silvia Egger et M. Marcel Egger

Grief 1

Ajouter un article à la MPGA permettant d'exiger la destruction de surfaces artificialisées non nécessaires à la construction.

Réponse au grief 1

La Municipalité estime qu'un article formulé de manière aussi contraignante et générale peut être considéré comme contraire à la garantie de la situation acquise, qui découle de l'article 80 de la LATC. Pour rappel, cette disposition cantonale protège les constructions existantes contre une adaptation à la nouvelle réglementation entrée en force postérieurement, et le droit communal ne peut pas s'en écarter.

Par ailleurs, la Municipalité rappelle que l'article 87 LATC prévoit des dispositions concernant la réfection ou la démolition des constructions inesthétiques.

Grief 2

Ajouter un article à la MPGA confirmant que les plans d'affectation spéciaux ne peuvent pas être contraires aux dispositions du PGA.

Réponse au grief 2

La loi prévoit que les plans d'affectation (appelés anciennement plans partiels d'affectation ou plans de quartier) établissent un règlement ad hoc – avec ses dispositions propres – pour les enjeux spécifique d'une portion de territoire. Sous peine d'être inutiles, il est dans leur nature même de pouvoir s'écarter des règles du plan général d'affectation, tant qu'une cohérence et une coordination suffisantes sont maintenues au regard de l'aménagement du territoire. Ces aspects sont vérifiés lors de l'adoption de chaque plan d'affectation.

5.2.2 Opposition de la Société Coopérative Immobilière La Maison Ouvrière
Opposition de la fondation du Denantou
Opposition de la Société foncière de Rongimel-près-Gare S.A.
Opposition de la Société des Galeries de Saint-Luce S.A.
Opposition de Mmes Fanny Emery, Alexandra Emery et Deborah Emery

Les cinq opposants listés ci-dessus, représentés par le même avocat, ont soulevé des griefs identiques dans le cadre de leurs oppositions respectives. Il y est répondu de manière groupée ci-dessous, chacune des réponses valant pour l'ensemble de ces opposants.

Grief 1

Compléter l'article 4a MPGA concernant la composition de la CCUA en ajoutant des exigences concernant leur domicile et leurs connaissances des caractéristiques locales.

Réponse au grief 1

La Municipalité considère que les avis d'experts actifs dans d'autres villes ou cantons permettent d'éviter les risques de conflits d'intérêts. Par ailleurs, leur point de vue extérieur au territoire contribue à enrichir la position de la CCUA en intégrant de bonnes pratiques et exemples constatés dans d'autres villes suisses. C'est pourquoi le règlement municipal qui règle les modalités et la composition de la CCUA – déjà en vigueur – précise que les experts indépendants sont en principe domiciliés et exercent leur profession hors du territoire cantonal et dans tous les cas hors de l'agglomération.

Par ailleurs, la CCUA est composée également de membres issus de l'administration communale (sans droit de vote), ce qui permet à la Commission de disposer des connaissances nécessaires du territoire lausannois.

Grief 2

Clarifier l'article 5 MPGA, qui règle le contenu du dossier de demande de permis de construire. Lorsque des exigences visent les nouvelles constructions et agrandissements importants, il faudrait préciser cette dernière notion en ce sens qu'il s'agit uniquement des agrandissements ayant un impact sur la toiture.

Réponse au grief 2

Les modifications apportées à l'article 5 MPGA ont pour but d'améliorer la qualité des dossiers de demande de permis afin d'en faciliter et d'en accélérer le traitement, notamment en limitant les demandes de pièces complémentaires requises en cours de procédure.

Avant la mise à l'enquête publique de la MPGA, des compléments étaient déjà requis lorsque nécessaires à la bonne instruction des demandes de permis. En ce sens, les nouvelles dispositions de l'article 5 MPGA ne font que formaliser et cadrer des pratiques actuelles.

Par ailleurs, compte tenu de sa formulation, l'opposition semble viser l'article 5 alinéa 2 lettre d^{bis} MPGA. En cas de construction existante, le plan de toiture mentionné à cette disposition sera exigé uniquement lorsque le projet impacte de manière sensible la toiture (surélévation, création d'un attique, etc.). Ceci est valable pour l'ensemble des pièces et éléments énoncés à l'article 5.

Grief 3

Certains documents exigés à l'article 5 MPGA sont considérés comme excessifs, à savoir :

- la nécessité de fournir un dossier photographique en cas de transformation d'un bâtiment figurant dans un recensement (art. 5 al. 2 let. d^{ter} MPGA) ;
- la possibilité pour la Municipalité d'exiger d'autres documents utiles à la bonne compréhension du projet, comme un photomontage (art. 5 al. 3 MPGA).

Réponse au grief 3

L'article 5 alinéa 2 lettre d^{ter} ne parle pas d'inventaire mais de recensement. Il s'agit notamment du recensement architectural cantonal, au sens de la loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier (LPrPCI). Un dossier photographique est nécessaire pour évaluer l'impact de la transformation sur l'objet recensé, afin que la délégation communale à la protection du patrimoine puisse établir son préavis selon l'article 73 PGA. Il s'agit déjà d'une pratique courante afin de faciliter et d'accélérer le traitement des dossiers. En effet, un dossier photographique complet, peut, dans certains cas, remplacer une inspection locale et ainsi permettre un traitement plus aisé de la demande de permis. Le dossier photographique permet également de faciliter une remise en état lorsque des interventions non autorisées ont eu lieu dans des bâtiments figurant dans un recensement.

L'article 5 alinéa 3 MPGA permet à la Municipalité d'améliorer son contrôle de la qualité esthétique et des impacts des projets constructifs sur l'environnement bâti, en adaptant ses exigences aux enjeux propres à chaque projet. A noter que les documents demandés peuvent également s'avérer utiles pour étoffer et illustrer des argumentaires visant à lever des oppositions aux demandes de permis de construire. Contrairement à l'opinion des opposants, un photomontage est particulièrement utile pour se rendre compte de l'aspect esthétique d'un projet et de son intégration au quartier. Il s'agit déjà d'une exigence extrêmement courante dans toutes les communes et il est fréquent que l'architecte fournisse spontanément un tel photomontage.

Concernant l'éventuel concept d'intégration, il ne sera exigé que pour des projets conséquents et/ou complexes.

Grief 4

Il y a un risque de contradiction, dans l'aménagement des espaces extérieurs et des accès, entre les exigences posées par la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand) et la norme SIA déterminante, d'une part, et l'exigence d'une proportion de pleine terre d'autre part (art. 25a). Les accès pour personnes handicapées nécessitent en effet un terrain stabilisé.

Réponse au grief 4

Conformément à l'article 51 MPGA, la pleine terre doit être maintenue « autant que possible » sans pour autant en fixer un quota. En ce sens les accès en terrain stabilisé demeurent autorisés tant qu'ils sont correctement dimensionnés et nécessaires à l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite. Il n'y a pas de contradiction entre ces diverses exigences.

Grief 5

A l'article 25b MPGA (Energie et climat), la définition d'une rénovation d'importance doit être précisée. Il faut éviter de décourager les rénovations par des coûts excessifs. La portée exacte de la disposition et le pouvoir d'appréciation donné à la Municipalité doivent être aussi précisés.

Réponse au grief 5

L'article 25b MPGA est purement incitatif. Seules les dispositions prévues par la loi cantonale sur l'énergie sont directement applicables.

Grief 6

L'article 25 c (Emissions lumineuses) doit tenir compte de la nécessité de sécuriser des endroits spécifiques en y autorisant un éclairage nocturne. Il faut aussi prévoir des éclairages s'allumant uniquement en cas de mouvement.

Réponse au grief 6

L'article 25c, tel que soumis à enquête publique, a été modifié après les conciliations ; il a été rendu moins contraignant. En ce sens, l'article ne prévoit plus d'heures d'extinctions. A noter que cette question est réglée également par d'autres textes (loi fédérale sur la protection de l'environnement [LPE], loi vaudoise sur l'énergie [LVLEne], loi sur la protection du patrimoine naturel et paysager [LPrPNP], Plan lumière de Lausanne, loi vaudoise sur les procédés de réclame [LPR], règlement communal sur les procédés de réclame).

Grief 7

L'article 28a MPGA (Constructions souterraines) ne contient aucune règle s'agissant des bâtiments existants et des droits acquis, et de la possibilité d'agrandir de tels bâtiments.

Réponse au grief 7

L'article 28a MPGA s'applique aux nouvelles constructions, ainsi qu'aux agrandissements des constructions existantes. Dans ces deux cas de figure, les surfaces souterraines pourront être étendues dans la même mesure que la construction en surface, mais ne pourront pas déborder de son emprise. En cas de surélévation d'un bâtiment, l'agrandissement du souterrain existant en dehors de l'emprise au sol du bâtiment n'est pas autorisé.

Ce régime est conforme à l'article 80 LATC (qui régit les bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir) et ne porte pas atteinte à la garantie de la situation acquise. En particulier, il ne prévoit pas l'exigence de démolir un souterrain existant qui ne serait pas conforme à l'article 28a MPGA.

Grief 8

Compléter les exceptions listées par l'article 29 MPGA (Saillies hors gabarit des toitures et des attiques) en ce sens que les antennes de téléphonie mobile doivent pouvoir dépasser du gabarit des toitures et des attiques.

Réponse au grief 8

En droit vaudois, les antennes de téléphonie mobile (et leurs mâts) ne sont pas soumises aux règles générales de police de construction concernant les hauteurs (Tribunal fédéral, arrêt 1C_608/2023 du 17 mai 2024 consid. 2.4). Il n'est donc pas nécessaire de prévoir une exception pour ce type d'installation dans un tel article général.

Grief 9

Supprimer l'article 32a (Fractionnements) car non compatible avec le droit cantonal (art. 83 LATC), puisqu'il vise aussi la parcelle et les éléments qu'elle contient, en plus de la construction en tant que telle.

Réponse au grief 9

Le but visé par l'article 32a MPGA est de s'assurer du respect du quota d'espaces verts, d'arbres, de surfaces de jeux et de places de stationnement, toujours en lien avec une construction et non sur une parcelle vide (comme semblent le supposer les opposants). Suite à un changement de pratique du Registre foncier concernant l'inscription des mentions, ce nouvel article permet simplement de clarifier la base règlementaire permettant à la Municipalité de garantir le respect des différents quotas par des mentions, lors de fractionnements ou de modifications de parcelles. Cela reste dans le cadre de ce qui est permis par l'article 83 LATC.

Grief 10

La notion de « changement d'affectation important » doit être précisée à l'article 50 alinéa 1 (Espaces verts, places de jeux et plantations – Principe et champs d'application).

Réponse au grief 10

La notion de « changement d'affectation important » de l'article 50 alinéa 1 MPGA existe déjà dans le règlement actuel : il ne s'agit pas d'une modification soumise à l'enquête publique. Une mise en conformité des espaces extérieurs sera exigée lorsque le projet impacte ces derniers de manière sensible. Cela fait partie de la nature même d'une telle disposition réglementaire d'offrir un certain pouvoir d'appréciation à la Municipalité, qui est encadré par la pratique ainsi que les principes de la proportionnalité et de l'égalité de traitement.

Grief 11

La notion de « grande valeur écologique » doit être précisée à l'article 51a MPGA (Valeur écologique).

Réponse au grief 11

La notion de « grande valeur écologique » se réfère notamment à l'article 40 du règlement d'application de la loi sur la protection du patrimoine naturel et paysager (RLPrPNP) qui impose que les espaces verts permettent le renforcement des milieux de « haute valeur écologique ».

Cette notion sera précisée par la Municipalité et son Service des parcs et domaines, soit dans le futur règlement sur la biodiversité, soit par voie de directive d'application.

Grief 12

A l'article 55 MPGA, le calcul de la taxe compensatoire doit être au moins précisé dans son principe.

Réponse au grief 12

L'article 55 MPGA n'instaure par de contribution compensatoire, de sorte qu'il n'a pas à en fixer le principe de calcul. Cette disposition se limite à faire le lien avec certains règlements communaux qui pourront instaurer de telles taxes, et qui en prévoiront alors le régime complet.

Grief 13

Concernant le chapitre 3.7 (Places de stationnement), les opposants estiment que le stationnement et les constructions existants doit pouvoir bénéficier d'un régime distinct.

En lien avec l'article 62 MPGA, les opposants considèrent qu'il n'est pas acceptable que pour un simple changement d'affectation d'un local dans un immeuble de grande dimension, les exigences pour les vélos et vélos électriques soient applicables sans limite.

Réponse au grief 13

De manière générale, les nouvelles dispositions en termes de calcul des besoins de stationnement s'appliquent à toute nouvelle surface ajoutée, ainsi qu'en cas de changement d'affectation.

Concernant les places de stationnement pour vélos et vélos électriques, un alinéa 6 a été ajouté à l'article 62 MPGA, précisant que « le calcul du besoin en stationnement porte uniquement sur les surfaces nouvellement crées, ou faisant l'objet d'un changement d'affectation ».

Pour répondre aux opposants, la Municipalité précise qu'en cas de changement d'affectation d'un unique local dans un grand immeuble, il ne sera pas exigé une mise en conformité des places vélos pour l'ensemble de l'immeuble.

Grief 14

Les dérogations (prévues au chapitre 3.11, art. 79) ne sont pas suffisamment précisées. Les opposants craignent que cela entraîne une plus grande insécurité juridique et une pratique plus restrictive.

Réponse au grief 14

La modification de l'article 79 MPGA (Dérogations) ainsi que la suppression de l'article 80 (Dérogations mineures*)* permettent de se rapprocher de la teneur de la base légale cantonale (art. 85 LATC). En ne précisant plus que les dérogations sont admissibles uniquement à l'ordre, la hauteur ou la longueur des constructions, la modification à la MPGA ouvre la possibilité à des dérogations également sur d'autres points, ce qui est favorable aux opposants. Cette modification fait suite au constat que certains projets qualitatifs étaient bloqués par l'impossibilité d'accorder une dérogation en raison de la liste limitative de l'ancien article 79 RPGA, malgré des motifs d'intérêt public ou des impératifs de construction légitimes.

L'article tel que modifié se rapprochera d'ailleurs des articles dérogatoires contenus dans la grande majorité des règlements d'autres communes, et approuvés par le Canton.

Des dérogations mineures restent bien entendu possibles même si l'article 80 RPGA est supprimé.

5.2.3 Opposition de la Société Investis Properties S.A.

Grief 1

L'opposante formule d'abord un grief général portant sur l'ensemble des objectifs de la MPGA. Selon elle, ceux-ci s'opposent à un intérêt public protégé par le droit fédéral, à savoir la densification du tissu bâti en milieu urbain. Ces modifications heurtent également le principe constitutionnel de la garantie de la propriété privée, sans respecter le principe de la proportionnalité dès lors que les moyens choisis entravent excessivement les possibilités d'un propriétaire privé.

Réponse au grief 1

Les réponses à ce grief général sont apportées par le moyen de l'ensemble des réponses spécifiques ci-dessous.

La Municipalité soutient l'objectif de densification du bâti, qui représente un intérêt public d'une grande importance. Conformément à la stratégie d'urbanisation définie dans le plan directeur communal (PDCom), l'objectif de densification est poursuivi par l'intermédiaire de plans d'affectation spécifiques qui permettent de densifier en priorité certains secteurs qui s'y prêtent particulièrement (sites majeurs de mutation urbaine). Dans les quartiers existants, le PDCom préconise que les opérations de densification et de rénovation urbaine sont adaptées au contexte et préservent les qualités des sites.

La Municipalité rappelle que l'objectif de densification vers l'intérieur fixé par le cadre légal fédéral de l'aménagement du territoire doit tenir compte des nombreux autres intérêts publics. La réponse aux enjeux d'adaptation au changement climatique, la préservation de l'identité et des spécificités des quartiers ainsi que la protection du patrimoine bâti et naturel constituent aussi des intérêts publics évidents, que la Commune ne peut pas ignorer.

En d'autres termes, la densification doit être qualitative et non uniquement quantitative, ce qui implique de tenir compte de ces facteurs ainsi que du bien-être de la population.

Grief 2

L'article 5 MPGA *(*Présentation du dossier) est critiqué à plusieurs points de vue :

- les modifications apportées complexifient la préparation et du traitement du dossier, ce qui engendre des coûts supplémentaires ;
- la Municipalité ne doit pas avoir la possibilité de demander un concept d'intégration urbanistique, architectural et paysager (art. 5 al. 3 MPGA), qui n'est pas nécessaire ;

— le règlement ouvre la porte à l'arbitraire, notamment en confiant l'examen des dossiers à une commission consultative d'urbanisme non élue et extérieure à l'administration.

Réponse au grief 2

Les modifications apportées à l'article 5 MPGA ont pour but d'améliorer la qualité des dossiers de demande de permis afin d'en faciliter et d'en accélérer le traitement, notamment en limitant les demandes de pièces complémentaires requises en cours de procédure.

Avant la mise à l'enquête publique de la MPGA des compléments étaient déjà requis lorsque nécessaires à la bonne instruction des demandes de permis. En ce sens les nouvelles dispositions de l'article 5 MPGA ne font que formaliser et mieux cadrer des pratiques actuelles.

L'article 5 alinéa 3 MPGA permet à la Municipalité d'améliorer son contrôle de la qualité esthétique et des impacts des projets constructifs sur l'environnement bâti, en adaptant ses exigences au cas par cas. A noter que les documents demandés peuvent également s'avérer utile pour étoffer et illustrer des argumentaires visant à lever des oppositions aux demandes de permis de construire. Concernant en particulier l'éventuel concept d'intégration, il ne sera exigé que pour des projets conséquents et/ou complexes.

Concernant la Commission d'urbanisme et d'architecture, la Municipalité rappelle que la mise en place d'une telle commission consultative indépendante a fait suite notamment aux demandes des professionnels de la construction. Elle relève par ailleurs que de nombreuses villes suisses ont mis sur pied des commissions similaires.

Grief 3

L'article 25c MPGA : l'interdiction de tout éclairage, notamment de sécurité, de nuit de 00h30 à 5h30, est une atteinte excessive à la propriété privé.

Réponse au grief 3

L'article 25c, tel que soumis à enquête publique a été modifié après les séances de conciliation, en le rendant moins contraignant. En ce sens l'article ne prévoit plus d'heures d'extinctions. A noter que cette question est réglée également par d'autres textes (loi fédérale sur la protection de l'environnement [LPE], loi vaudoise sur l'énergie [LVLEne], loi sur la protection du patrimoine naturel et paysager [LPrPNP], Plan lumière de Lausanne, loi vaudoise sur les procédés de réclame [LPR], règlement communal sur les procédés de réclame).

Grief 4

En zone urbaine à densifier, les limitations des constructions souterraines (art. 28a MPGA) et l'injonction de prévoir des espaces verts en pleine terre (art. 51 MPGA) constituent une entrave à la propriété privée qui n'est pas assez justifiée par les intérêts publics mis en avant. L'obligation d'intégrer les trémies et rampes d'accès des parkings souterrains dans les bâtiments (art. 28b MPGA) générerait un surcoût et une perte d'exploitabilité des sous-sols.

Réponse au grief 4

Le sol fournit des fonctions régulatrices essentielles dont l'importance est accrue au vu du changement climatique en cours et de ses conséquences. Les précipitations se font plus intenses : les sols urbains (la pleine terre) doivent être préservés pour absorber l'eau et jouer le rôle d'éponge afin de limiter les risques d'inondations. En parallèle, les vagues de chaleurs sont plus fréquentes et plus longues : la pleine terre est nécessaire pour planter des arbres qui pourront croître et jouer pleinement leur rôle de régulateur climatique (ombrage, évapotranspiration, filtre), afin que la ville reste un lieu agréable à vivre. En l'état des prévisions scientifiques, ce changement climatique va s'accentuer à l'avenir.

Le sol est aussi la base de la biodiversité ; il est estimé que deux tiers de la totalité des espèces vivent dans le sol.

Pour toutes ces raisons, il est nécessaire, même dans les zones urbanisées, d'utiliser la ressource sol avec modération. Tout mètre carré de sol (pleine terre) qui disparaît au profit

de bâtiments ou de surfaces imperméabilisées perd sa capacité à fournir les fonctions régulatrices (cycles des substances, filtre, réservoir), d'habitat (base vitale, biodiversité), de production (notamment alimentaire).

Le maintien de la pleine terre, enjeux majeur d'intérêt public, peut donc justifier des mesures d'aménagement du territoire, lesquels limitent dans une certaine mesure l'exercice du droit de propriété. Il en va ainsi des articles 28a, 28b et 51 MPGA.

La Municipalité estime que ces articles respectent le principe de proportionnalité. L'article 28a MPGA n'interdit pas les niveaux souterrains, mais limite uniquement leur débordement par rapport à la construction en surface. En outre, l'alinéa 2 prévoit des exceptions. L'article 28b MPGA constitue également une contrainte admissible (d'autant plus que le nombre de places de stationnement par projet diminuera en vertu d'autres dispositions de la MPGA) et réserve d'éventuelles exceptions justifiées à son alinéa 2. Quant à l'article 51 MPGA, il indique que les espaces verts doivent être « autant que possible » en pleine terre, ce qui préserve une marge de manœuvre lorsque des motifs objectifs le justifient.

Grief 5

L'article 50 alinéa 2ter MPGA (Principe et champ d'application) conduit de fait à l'interdiction de clore efficacement un terrain privé, ce qui est une prérogative de chaque propriétaire, et permet notamment d'éviter les fuites ou intrusions d'animaux domestiques. Cette entrave est disproportionnée par rapport à la circulation potentielle de la faune sauvage en ville.

Cette disposition entraverait aussi la création de pièces d'eau, qui peuvent parfois constituer des pièges pour la petite faune.

Réponse au grief 5

L'objectif de l'article 50 alinéa 2ter MPGA n'est pas d'interdire de clore efficacement un terrain privé mais de préciser l'articulation de la clôture. Cette dernière doit notamment permettre, dans la mesure adéquate, à la petite faune de se déplacer entre les jardins, en lui ménageant de petits espaces dans les clôtures ou palissades, cas échéant derrière des haies ou buissons.

En ce qui concerne la création de pièces d'eau, celle-ci n'est pas entravée par cette même disposition, car lorsqu'elles sont correctement réalisées les pièces d'eau ne comportent pas de risques pour la petite faune. A cet égard, les noues d'infiltration et les petits plans d'eau naturels en particulier permettent à la petite faune l'accès à l'eau sans risque de noyade. Ces aménagements contribuent en outre à la mise en œuvre du concept de ville éponge et à la bonne gestion des eaux à la parcelle.

Ces éléments (perméabilité des clôtures et présence d'eau) œuvrent en synergie pour soutenir la biodiversité urbaine.

Grief 6

Le refus de comptabiliser les toitures plates végétalisées dans les espaces verts, selon l'article 54 alinéa 4 MPGA (Toitures plates et dalles toitures) est arbitraire, au vu des exigences élevées que doivent respecter ces toitures.

Par ailleurs, le renvoi à la norme SIA 312 dans sa version « en vigueur à la demande de la demande » équivaut à une délégation de compétence à un organisme privé et n'est pas prévu par la Constitution vaudoise.

Réponse au grief 6

Bien que jouant un rôle important en termes de biodiversité et de régulation du climat, les toitures végétalisés demeurent moins efficaces que des espaces verts en pleine terre. Cela justifie donc la non-prise en compte de leur surface dans les quotas d'espaces verts. Indirectement, cette règle vise également à augmenter les espaces verts dans les aménagements extérieurs, ce qui est un objectif de la MPGA et répond à un intérêt public.

Le renvoi à la norme SIA 312 « Végétalisation de toitures » a effectivement pour but de constituer un renvoi « dynamique » au sens de la jurisprudence, visant à se référer aux

normes techniques actuelles en matière de végétalisation des toitures lors de chaque projet. Un tel renvoi dynamique, concernant un aspect purement technique, bien délimité et susceptible d'évoluer, est admissible (cf. TC CDAP, arrêt AC.2016.0316 du 21 juillet 2017 consid. 13a concernant le renvoi aux normes professionnelles pour le stationnement).

Grief 7

La modification des articles 61 à 65 MPGA sur le stationnement entraîne une entrave excessive à la propriété privée. Les objectifs de préservation du climat peuvent être atteints plus efficacement par des mesures nationales ou internationales. Plusieurs griefs sont formulés :

- le coefficient de pondération de 0.4 pour la détermination du nombre maximal de places de stationnement (art. 61 MPGA) est trop bas et ne respecte pas les normes de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS) ni la fiche d'application « mobilité » du plan directeur cantonal (PDCn). Le besoin en stationnement privé est accru en raison de la diminution du stationnement public ;
- imposer des places pour vélos électriques lourds et vélos spéciaux (art. 62 al. 2 MPGA) est un important facteur de renchérissement ;
- le coefficient maximal de 0.15 pour les places de stationnement pour deux-roues motorisés (art. 63 MPGA) est arbitrairement bas, qui plus est en considérant que le type de motorisation n'est pas précisé.

Réponse au grief 7

Concernant l'article 61 MPGA, le Plan climat vise à faire de Lausanne essentiellement une ville de mobilité active (MA) et de transports publics (TP). Il est prévu de diminuer drastiquement les déplacements en transport individuel motorisé (TIM) et de viser un objectif de zéro véhicule thermique à Lausanne en 2030. Afin de permettre ce changement de modèle et de libérer l'espace public, l'usage de la voiture devra grandement diminuer au profit de la mobilité active et des transports publics. Le stationnement sur domaine privé constitue un levier important pour la réduction des impacts du trafic individuel motorisé. A noter enfin que la maitrise du stationnement constitue l'une des mesures du Plan des mesures de l'ordonnance sur la protection de l'air en Suisse (OPair) auquel est soumise l'agglomération Lausanne-Morges (mesure MO-3).

Les nouveaux besoins sont basés sur le type de localisation, sur l'amélioration de la qualité de desserte induite par les projets d'axes forts de transports publics, ainsi que l'amélioration continue de l'offre TP. Elle tient compte de la baisse continue du trafic enregistrée lors des dernières campagnes de comptages (Lausanne région 2021 versus 2014), ainsi que sur le report modal ambitionné par le Plan climat par la mise en place de mesures multiples dont le développement de l'infrastructure cyclable et la suppression du trafic de transit au centre-ville. Pour des explications complémentaires, on se réfère au rapport au sens de l'article 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) inclus dans le dossier d'enquête publique de la MPGA.

Les éléments qui précèdent, justifient l'application d'un facteur de réduction de 0.4 par rapport à la norme VSS, en cohérence avec le PDCn (mesure A25, qui permet les facteurs de réduction en lien avec l'accessibilité et la qualité de desserte). La Municipalité considère que la limitation du stationnement dans les projets de construction est un levier important pour limiter les nuisances des transports individuels motorisés et favoriser un report modal vers des modes de transports plus durables.

Concernant le grief au sujet de l'article 62 alinéa 2 MPGA, les statistiques montrent que les vélos électriques et les vélos spéciaux (vélos cargos) sont de plus en plus nombreux. Ils sont indispensables dans le cadre du report modal souhaité. Il est donc justifié de prévoir des places suffisantes pour ce type de vélos.

S'agissant de l'article 63 MPGA (deux-roues motorisés), la Municipalité précise qu'il ne s'applique pas aux vélos électriques puisque ceux-ci sont traités par l'article 62 MPGA. En l'absence de normes VSS, le coefficient a été fixé en se basant sur la pratique actuelle et la prévalence de ce mode de transport (cf. rapport 47 OAT).

6. Suite de la procédure

Après l'adoption de la MPGA par le Conseil communal par le biais de ce préavis, la Municipalité transmettra le dossier à la Direction général du territoire et du logement (DGTL), Département compétent pour l'approbation du document. La décision d'approbation du Département est ensuite notifiée par écrit à la Municipalité ainsi qu'aux opposants. Ladite décision déclenche le délai référendaire (dans les dix jours suivant l'affichage au pilier public) et ouvre aux opposants les voies de recours au Tribunal cantonal (dans un délai de 30 jours dès la notification).

Si le Conseil communal décidait d'apporter à la MPGA des modifications de nature à porter atteinte à des intérêts dignes de protection, un examen préalable complémentaire auprès du Canton, suivi d'une enquête publique complémentaire, seraient alors nécessaires (art. 42 al. 3 LATC), différant l'entrée en vigueur de la MPGA.

7. Impact sur le climat et le développement durable

La MPGA s'inscrit pleinement dans une logique de mise en œuvre du Plan Climat de la Ville de Lausanne. Opposables aux tiers, les nouvelles dispositions de la MPGA permettent de participer activement à l'adaptation de la ville aux changements climatiques, à la réduction de l'impact environnemental ainsi qu'au renforcement de la présence de la nature en ville.

8. Impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap

Ce préavis n'a aucun impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap. Lors de demandes de permis de construire, les besoins des personnes en situation de handicap sont pris en considération conformément aux normes en vigueur. Les modifications amenées par la MPGA n'ont pas d'influence sur ces besoins.

9. Aspects financiers

9.1 Incidences sur le budget d'investissement

Ce préavis n'a pas d'incidence sur le budget d'investissement de la Ville.

9.2 Incidences sur le budget de fonctionnement

Ce préavis n'a pas d'incidence sur le budget de fonctionnement de la Ville.

10. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis N° 2025 /31 de la Municipalité, du 25 septembre 2025,

ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire ;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'adopter la modification du règlement du plan général d'affectation de 2006 (MPGA), tel que présenté en annexe au présent préavis (modifications en rouge) ;
2. d'accepter les réponses aux oppositions formulées à l'encontre de la MPGA ;
3. de lever les oppositions formulées à l'encontre de la MPGA ;
4. de prendre acte des oppositions déposées durant l'enquête publique et retirées par leurs auteurs suite aux séances de conciliation ;
5. de donner à la Municipalité tous pouvoirs pour répondre aux actions qui pourraient lui être intentées, l'autorisant à plaider devant toutes les instances, à recourir, à exproprier, à transiger et, le cas échéant, à traiter à l'amiable ;

6. de porter le coût des indemnités éventuelles de la procédure au compte des « dépenses d'investissement du patrimoine administratif » ;
7. de charger la Municipalité de fixer un amortissement annuel à porter au budget de la Direction de la culture et du développement urbain, rubrique n° 1930.0.331.0 [à vérifier], lorsque les dépenses résultant des pouvoirs mentionnés sous chiffre 5 des présentes conclusions auront été engagées en tout ou partie, cet amortissement devant être incorporé et justifié dans le budget présenté l'année suivante ;
8. de limiter la validité des pouvoirs prévus au chiffre 5 des présentes conclusions à cinq ans à partir du vote du Conseil communal, ce dernier étant informé des expropriations ou des achats à l'amiable faits au cours de cette période.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

Le secrétaire
Simon Affolter

Annexes : Dossier MPGA (règlement modifié et rapport 47 OAT)
Courriers d'oppositions
Courriers des retraits d'oppositions