

**Réponse de la Municipalité à l'interpellation de Mme Alexandra Gerber et consorts
déposée le 6 octobre 2021**

« Comment préserver le patrimoine naturel lausannois en attendant le Plan d'affectation communal »

Lausanne, le 14 avril 2022

Rappel de l'interpellation

« Lausanne se densifie à grande vitesse, selon un PGA qui ne correspond plus aux enjeux d'aujourd'hui. Ceci met en péril le patrimoine naturel de la ville (arbres, pleine terre, réseaux écologiques). Quelle stratégie poursuit ou envisage la Municipalité pour préserver ce patrimoine en attendant l'entrée en vigueur du nouveau PACom ? »

Le Plan général d'affectation (PGA) en vigueur ne correspond plus aux orientations stratégiques et aux enjeux du développement urbain d'aujourd'hui, tel que définis par le Plan Directeur Communal révisé en cours (PDCom), le Plan Climat, le concept directeur nature en ville et la stratégie pour le patrimoine arboré et forestier. Or, le nouveau Plan d'affectation communal (PACom) qui doit succéder au PGA a pris du retard. Compte tenu de la durée des procédures (examen des services cantonaux, enquête publique, oppositions, rapport-préavis, approbation par le Conseil communal, approbation cantonale et recours éventuels), bien des années peuvent encore passer avant sa mise en vigueur.

En attendant, Lausanne poursuit à grande vitesse sa densification de faible qualité. Toutes les semaines, des demandes de permis de construction sont mises à l'enquête qui exploitent au maximum les droits à bâtir, y compris dans des sites sensibles, en bordure de forêt ou de cours d'eau, dans des territoires d'intérêt biologique supérieur (TIBS) du réseau écologique cantonal (REC-VD) ou sur des liaisons biologiques ou zones stratégiques du réseau écologique communal (REC-LS).

Beaucoup de projets impliquent l'abattage d'arbres et de haies sans compensation équivalente : L'art. 59 RPGA exige une nouvelle plantation seulement si le quota des arbres selon l'art. 53 RPGA n'est plus rempli (un arbre par 500 m² de surface). La plantation d'un jeune arbre ne peut de toute manière pas compenser la disparition d'un grand arbre centenaire, dont la surface foliaire est de plusieurs km².

Avec chaque construction, de la pleine terre disparaît. Ce phénomène est aggravé par les garages souterrains qui dépassant les limites de construction, grâce à une dérogation basée sur l'art. 81 RPGA. Par conséquent, il ne reste plus d'espace racinaire autour des nouveaux bâtiments pour permettre le développement d'arbres de grande taille. Les arbres plantés sur dalle restent petits et ne sont pas durables. Pourtant, nous avons besoin de grands arbres pour nous adapter aux changements climatiques et pour lutter contre le phénomène des îlots de chaleurs.

En résumé, une partie importante du patrimoine naturel lausannois pourrait être détruite avant que le nouveau PACom n'entre en vigueur et assure sa protection, comme le prévoit la planification directrice communale et l'art. 25 de la Loi cantonale de protection du patrimoine naturel et paysager (LPrPnp) qui vient d'être mise en consultation. Il faut donc réfléchir à une stratégie pour le préserver dans l'intervalle.

Il serait possible d'accélérer la planification pour les éléments essentiels du réseau écologique cantonal et communal, en les affectant en zone de protection par le biais d'un plan d'affectation partiel. Ce serait aussi l'occasion de déterminer enfin les espaces réservés aux eaux (si possible élargis), selon l'art. 36a LEaux et l'art. 41a al. 1 à 3 OEaux (le délai pour le faire est échu le 31 décembre 2018 !). Sinon, il faut réagir à chaque fois qu'un projet met en péril un élément du REC, en le mettant en zone réservée dans l'attente du nouveau PACom.

Une révision des dispositions du PGA sur la protection du patrimoine arboré (art. 53 à 60 RPGA) pourrait aussi être entreprise avant l'adoption du PACom. Ces dispositions s'appliquent à tout le territoire urbain, indépendamment du régime des zones. Il n'y a donc pas de raison impérieuse de coordonner cette réforme avec le PACom. Cette révision partielle pourrait également englober la

protection de la pleine terre et la compensation écologique sur les parcelles privées (art. 18b al. 2 LPN).

Sinon, la Municipalité peut adopter une pratique plus restrictive pour les permis d'abattage sur la base du droit actuel (art. 6 al. 3 LPNMS et art. 15 RLPNMS), en tenant compte, dans la pesée des intérêts, de l'intérêt public au maintien des grands arbres pour toute la durée de leur vie dans le contexte du réchauffement climatique et la crise de la biodiversité.

Une autre piste consiste à refuser les dérogations, notamment pour les constructions souterraines selon l'art. 81 RPGA. Au minimum, il faudrait les assortir de charges et de conditions pour réduire et compenser l'atteinte au patrimoine naturel, par exemple réserver des « puits de plantation » dans la structure du parking, aménager de petits biotopes, intégrer des nichoirs dans les toits et façades et/ou réaliser d'autres aménagements en faveur de la biodiversité et du climat. Chaque demande de dérogation ouvre un espace de négociation pour la Municipalité qui doit être utilisé pour améliorer les projets en faveur de la biodiversité et du climat (également, par exemple, en cas de dérogation de la limite de la forêt selon l'art. 27 LVLFO).

Il va de soi que chaque projet de construction doit respecter le droit fédéral, notamment les dispositions sur la protection des biotopes (art. 18 et 18b al. 1 LPN, art. 140PN) et les espaces réservés aux eaux provisoires (selon les dispositions transitoires OEaux). Comme le montre l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_126 du 15 février 2021 (cons. 6.2.3), une parcelle avec de nombreuses haies vives, de grands arbres et une prairie extensive peut constituer un biotope d'importance régionale et locale au sens de l'art. 18b LPN. En l'espèce, le Tribunal fédéral a reconnu l'intérêt public de densifier le bâti au centre de Lausanne, mais a estimé qu'il fallait chercher une solution de compromis au lieu de poursuivre une politique du « tout ou rien » : l'intérêt de la propriétaire à construire sur son bien-fonds devait être protégé, mais il incombait à celui-ci de développer un projet à l'emprise au sol réduite tenant mieux compte du biotope qui s'y trouve. Enfin, toute atteinte à un biotope digne de protection entraîne des mesures de reconstitution ou, à défaut, de remplacement adéquat (art. 18 al. 1ter LPN).

Enfin, il serait souhaitable que la ville acquière des terrains stratégiques pour la sauvegarde ou la reconstitution des réseaux écologiques et la renaturalisation des cours d'eau et se dote d'une politique et d'un budget en la matière ».

Préambule

La qualité du cadre de vie est au centre des objectifs de la Municipalité. Dans son programme de législature 2021-2026, la Municipalité relève en effet que le développement de la ville doit s'accompagner du respect du patrimoine naturel et bâti, constitutifs de l'identité des quartiers, et doivent intégrer pleinement les objectifs climatiques. Les intentions stratégiques posées en ce sens dans le Plan directeur communal (PDCom), seront concrétisées dans le nouveau plan d'affectation communal (PACom).

Réponse aux questions posées

La Municipalité répond comme suit aux questions posées :

Question 1 : La Municipalité partage-t-elle la crainte que des éléments importants du patrimoine naturel lausannois (arbres, pleine terre, réseaux écologiques) risquent de disparaître en attendant l'entrée en vigueur du nouveau PACom ?

La Municipalité partage cette crainte. Elle a décidé de revoir les règles du Plan général d'affectation (PGA) de 2006 dans un délai aussi court que possible afin de mieux protéger le patrimoine lausannois tant bâti que naturel.

Question 2 : La Municipalité a-t-elle une stratégie pour préserver ce patrimoine en attendant l'entrée en vigueur du PACom, notamment :

a) La Municipalité envisage-t-elle un plan d'affectation partiel ou une zone réservée pour protéger les éléments essentiels des réseaux écologiques cantonaux et communaux (y compris les espaces réservés aux eaux) situés actuellement en zone constructible? Sinon, quels autres moyens voyez-vous pour les préserver ?

b) La Municipalité envisage-t-elle une révision partielle urgente du RPGA pour améliorer la protection du patrimoine arboré, la pleine terre et la compensation écologique ?

La Municipalité n'envisage pas de nouvelle zone réservée sur le territoire urbain en attendant la mise en vigueur du futur Plan d'affectation communal (PACom). Elle ne prévoit pas non plus un plan d'affectation visant à affecter spécifiquement le réseau écologique en zone de protection. L'affectation du sol en milieu urbain nécessite, quel que soit le but du plan, de prendre en compte l'ensemble des politiques publiques et génère un grand nombre d'arbitrages, de sorte que la solution proposée par les interpellateurs n'aurait pas pour effet d'accélérer la planification. L'ensemble du territoire urbain joue un rôle constitutif pour le réseau écologique et sa prise en compte fait d'ores et déjà partie des réflexions en cours dans le cadre de la révision du PACom. Il s'agit désormais de concentrer les efforts sur l'élaboration de ce dernier plutôt que sur des procédures intermédiaires.

Actuellement, plus de trente plans d'affectation sont d'ores et déjà en cours de révision dans le territoire urbain. Ces plans intégreront des règles permettant de préserver les éléments verts, indépendamment de l'avancement de l'élaboration du nouveau PACom.

Dans les territoires forains, ce sont plus de 25 ha actuellement en zone à bâtir qui retourneront à la zone agricole dans le cadre de l'élaboration du nouveau PACom, dont 45% sont des propriétés communales. Ce projet fera l'objet d'un dépôt pour l'examen préalable auprès du Canton encore en 2022.

Par ailleurs, une modification urgente du règlement du plan général d'affectation (PGA) est en cours d'étude. Rejoignant les constats faits dans l'interpellation, et afin d'assurer une meilleure préservation des patrimoines naturel et bâti, la Municipalité entend apporter des adaptations ciblées au PGA de 2006. Cette modification ne devrait concerner que certains points du règlement, afin d'assurer une mise en œuvre rapide des nouvelles dispositions. Elle permettra notamment d'intégrer, une fois adopté, le règlement de protection des arbres annoncé dans la "Stratégie municipale pour le patrimoine arboré et forestier lausannois", de même que la préservation de la pleine terre et la limitation des emprises des constructions souterraines, actuellement au cœur des réflexions menées.

Enfin, le futur PACom, qui radiera les règles obsolètes du PGA 2006 et de nombreux plans partiels d'affectation (PPA) plus anciens, sera mis à l'enquête de façon échelonnée jusqu'en 2025 afin de traiter en premier lieu les secteurs les plus sensibles du territoire urbain, en prenant en compte leur degré de vulnérabilité en termes de protection du patrimoine naturel et bâti.

c) Que fait la Municipalité pour préserver la pleine terre ? Notamment

- La Municipalité a-t-elle refusé des dérogations basées sur l'art. 81 RPGA ?

Par le passé, la pratique municipale en matière de permis de construire a voulu que la Municipalité octroie des dérogations régulières au sens de l'article 81 du règlement sur le plan général d'affectation (RPGA). Des constructions souterraines ou semi-enterrées ont ainsi pu être réalisées en dérogeant aux règles sur les distances aux limites de parcelles ou entre bâtiments, pour autant toutefois qu'elles soient non habitables et qu'elles ne portent pas atteinte à d'autres intérêts publics ou à l'intérêt de tiers.

Dans la pratique actuelle, la Municipalité est très attentive à l'octroi des dérogations de ce type dans les projets de constructions. Ainsi, les services demandent régulièrement aux architectes de modifier leur projet, en réduisant l'emprise des constructions souterraines (notamment par une

diminution des places de stationnement prévues). L'espace dévolu à la pleine terre, aux espaces verts et à une arborisation de qualité est ainsi amélioré.

- en cas de dérogation, la Municipalité demande-t-elle de réserver des « puits de plantation » ?

Non, les conditions d'octroi de la dérogation de l'article 81 RPGA sont très claires : cette dérogation ne peut être assortie de conditions ou de charges particulières.

La plantation d'arbres requiert si possible une grande surface d'exploration racinaire. Au-delà de la question de « puits de plantation », ce sont des espaces dévolus à la prospection racinaire des arbres qu'il s'agit de ménager, si possible connectés avec le sous-sol et le terrain périphérique. La profondeur d'enracinement des arbres est généralement limitée. La littérature confirme cet état de fait : « Cet ensemble de pivots verticaux (et obliques chez certaines essences) constitue le réseau plongeant. Il dépasse rarement une profondeur de 1,50 m. » – Les Racines, Face cachée des arbres – Christophe Drénou, p. 69. Il s'agit donc de relativiser la notion de racines plongeantes, qui n'explorent généralement pas le sol au-delà d'une profondeur de 1.50 m. La notion de puit au sens strict n'est pas compatible avec l'architecture racinaire des arbres et ne prend pas en compte leurs réels besoins.

- La Municipalité exige-t-elle d'autres compensations en faveur de la nature ?

Dans les cas où le terrain est insuffisant pour répondre aux normes en matière d'espaces verts de places de jeux et de plantations (article 55 PGA), la Municipalité exige des compensations en faveur de la nature (par exemple : remplacement de la végétation existante par des essences indigènes, plantation d'espèces plus intéressantes pour la biodiversité, etc.).

D'autres mécanismes de compensation pourront être mis en place dans le nouveau plan d'affectation communal.

Lorsque l'article 55 PGA est appliqué, des compensations sont toujours exigées.

d) La Municipalité utilise-t-elle d'autres demandes de dérogation (par ex. selon l'art. 27 LVLFO) pour demander des mesures de compensation en faveur de la nature ?

L'article 27 de la loi forestière vaudoise (LVLFO) prévoit des possibilités de déroger à la distance minimale des constructions et installations par rapport à la forêt. Ces possibilités de déroger n'entrent pas les compétences de la Municipalité, mais de celles de la Direction générale de l'environnement (DGE). Il lui appartient de décider sur quelles bases cette dérogation peut être accordée.

e) Quelle est la politique de la Municipalité en matière de demandes d'abattage liées à un projet de construction ? La Municipalité demande-t-elle l'examen d'alternatives ? Comment tenir compte de l'intérêt accru à la protection des arbres dans le contexte du réchauffement climatique et de la crise de la biodiversité ?

Les demandes d'abattage liées à des projets de construction sont questionnées avec toujours plus d'acuité. Des critères de proportionnalité doivent être pris en compte lors de l'examen de ces demandes (état sanitaire des arbres, nature du projet, etc.). Il faut souligner que la place de l'arbre pèse toujours davantage dans la pondération des enjeux liés à un projet.

Par le biais de ses services, la Municipalité demande l'examen de variantes ayant moins d'impact sur l'arborisation ou préservant cette dernière pour des sujets d'importance ou pour des ensembles d'une certaine importance.

Dans son préavis N° 2021/15 du 11 février 2021 « Objectif canopée », la Municipalité a fixé l'objectif d'une augmentation de 50% de la couverture de canopée sur le territoire urbain lausannois. L'atteinte de cet objectif ambitieux nécessite la plantation de nombreux arbres, mais aussi la préservation de l'arborisation existante. Même si des projets de construction et de densification conduisent à l'abattage de certains arbres, la Municipalité et ses services appliquent les règlements actuels en privilégiant au maximum la préservation des arbres et de la biodiversité. Comme mentionné, les services s'attellent à l'élaboration rapide de nouvelles règles pour améliorer la situation.

e) (dixit) Les espaces réservés aux eaux selon les dispositions transitoires de l'Oeaux (modification du 4 mai 2011) sont-ils respectés ?

Cette loi est appliquée par le Canton. Dès lors, dans la phase de consultation CAMAC, il est de la compétence de la DGE de l'analyser. Le futur PACom intégrera l'espace réservé aux eaux.

f) Comment la Municipalité s'assure-t-elle qu'un projet de construction ne touche pas à un biotope digne de protection? L'arrêt du TF 1C_126 du 15 février 2021 a-t-il influencé la pratique de la Ville dans le sens d'un abandon de la politique du « tout ou rien » quand les intérêts à la protection des biotopes et à la densification s'opposent? Quelles mesures de remplacement sont exigées en cas d'atteinte à un biotope ?

La Ville s'attelle à faire évoluer les projets lors des négociations avec les porteurs de projet en s'appuyant sur les arrêts du Tribunal Fédéral (TF) récents. La préservation de la qualité des espaces verts est toujours mise en avant lors des analyses techniques des projets. La préservation de la pleine terre et de la biodiversité est toujours considérée lors de l'appréciation des dossiers mis à l'enquête.

D'un point de vue réglementaire, la Ville s'appuie sur les lois fédérales et cantonales de protection de la nature, respectivement la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS), lorsque les projets portent atteintes à des biotopes d'importance régionale et nationale. La consultation pour ces objets est assurée par le Canton.

La question des biotopes est de compétence cantonale (DGE/Biodiversité). Dès lors, lors de la consultation CAMAC ou lors d'oppositions qui signalent la présence d'éventuels biotopes, la DGE/Biodiversité est à chaque fois consultée et c'est elle qui examine si le projet de construction peut être avalisé et à quelles conditions de compensation. La protection des biotopes sera renforcée dans le cadre du futur PACom ; elle est prise en compte comme une donnée de base lors de l'élaboration d'autres plans d'affectation.

g) La Municipalité envisage-t-elle une politique/un budget pour acquérir des terrains ayant un grand potentiel écologique, par exemple pour la reconstitution de couloirs écologiques ou la renaturation de cours d'eau ?

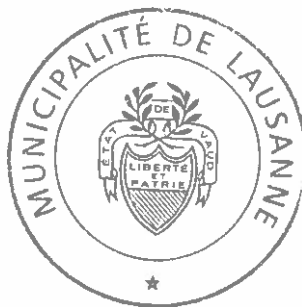
Le patrimoine vert de la Ville de Lausanne se renforce constamment à travers sa politique de longue date d'acquisition de terrains agricoles et forestiers. La Municipalité a par exemple récemment acquis environ 7 ha de zone agricole dans les territoires forains. Elle compte poursuivre cette stratégie d'acquisition en évaluant chaque opportunité.

La Municipalité estime avoir ainsi répondu aux questions de Mme Alexandra Gerber et consorts.

Ainsi adopté en séance de Municipalité, à Lausanne, le 14 avril 2022.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod



Le secrétaire
Simon Affolter