

BGer 1A.90/2002 vom 7. Februar 2003

Bundesgericht, 2003-02-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.90_2002

FR: TF 1A.90/2002 du 7 février 2003

IT: TF 1A.90/2002 del 7 febbraio 2003

Regeste

Équilibre écologique

Erwägungen

E. 1

La voie du recours de droit administratif (art. 97 ss OJ) est ouverte contre une décision au sens de l' art. 5 PA , prise en dernière instance cantonale (cf. art. 98 let . g OJ), qui est fondée sur des dispositions de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01 - cf. art. 54 LPE ; ATF 126 II 300 consid. 1a p. 301; 123 II 231 consid. 2 p. 233); tel est le cas de l'arrêt attaqué. D'après les griefs des recourants, seule l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement est en jeu; c'est pourquoi il importe peu, du point de vue de la recevabilité du recours de droit administratif, que la contestation porte sur une autorisation de construire dans une zone à bâtir, régie en principe par le droit cantonal (cf. art. 22 et 34 al. 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LAT; RS 700] - ATF 125 II 10 consid. 2a p. 13; 123 II 88 consid. 1a p. 91, 231 consid. 2 p. 233; 116 Ib 175 consid. 1a p. 178 et les arrêts cités). Il n'y a pas lieu d'examiner plus en détail les questions de recevabilité - en particulier celle de la qualité pour recourir de chacun des voisins concernés (cf. art. 103 let. a OJ) - car, vu le sort à réserver aux griefs des recourants sur le fond, elles peuvent demeurer indécises.

E. 2

Les recourants invoquent l'exigence de l' art. 22 al. 2 let. b LAT , selon laquelle une autorisation de construire ne peut être délivrée que si le terrain est équipé. Il faut donc, selon les principes du droit fédéral, des voies d'accès adaptées à l'utilisation prévue (art. 19 al. 1 LAT). Les recourants se réfèrent à la jurisprudence du Tribunal fédéral à propos du lien entre le caractère "adapté" des voies d'accès et le respect des prescriptions de la loi fédérale sur la protection de l'environnement. Le Tribunal fédéral a en effet considéré, dans un arrêt cité par les recourants (ATF 116 Ib 159 , commune d'Eschlikon), que la collectivité qui réalise les ouvrages d'équipement d'une zone à bâtir doit veiller à ce que les nuisances provenant de ces ouvrages - avant tout le bruit du trafic routier - soient compatibles avec les exigences de la loi fédérale précitée. Plus précisément, dans cette affaire, il s'agissait d'appliquer l' art. 25 LPE en vérifiant que les immissions du trafic prévisible sur une nouvelle route communale, considérée comme une installation fixe produisant du bruit (cf. art. 7 al. 7 LPE) et dont la réalisation était contestée, ne dépasseraient pas les valeurs de planification dans le voisinage (ATF 116 Ib 159 consid. 6b p. 166/167). Or, dans la présente espèce, la contestation ne porte pas sur la réalisation d'une route ni sur des mesures de planification des installations d'équipement. Seule est en cause une autorisation de construire, dans une zone à bâtir déjà desservie par des voies d'accès, pour un projet immobilier conforme à l'affectation de cette zone (définie de manière détaillée par le plan

partiel d'affectation de 1994). Cela étant, le bruit du trafic sur les routes desservant la zone ou le quartier est un élément à prendre en considération dans l'application des dispositions pertinentes du droit fédéral en matière de protection contre le bruit, dans une procédure d'autorisation de construire (art. 22 et 25 LPE , art. 9 et 31 OPB , notamment). Dans ce sens, la notion d'équipement, définie à l' art. 19 al. 1 LAT et reprise à l' art. 22 al. 2 let. b LAT , est effectivement à interpréter en relation avec certaines exigences de la loi fédérale sur la protection de l'environnement. Si ces exigences sont satisfaites, l'équipement doit être considéré, de ce point de vue, comme adapté à l'utilisation prévue. C'est dans ce cadre qu'il y a lieu d'examiner les griefs des recourants.

E. 3

Les recourants, en invoquant notamment à l' art. 22 LPE et aux art. 29 à 31 OPB, reprochent à la municipalité d'avoir accordé le permis de construire litigieux avant d'avoir réalisé l'assainissement de la rue Centrale ou, pour le moins, d'avoir réuni toutes les garanties en vue de sa réalisation. Les recourants mentionnent à ce propos la pose d'un revêtement drainant ou phono-absorbant sur la chaussée de cette rue. D'après eux, il s'agit d'une condition préalable du permis de construire et on ne pourra pas exiger des constructeurs (la Fondation lausannoise pour la construction de logements et la société anonyme en formation Parking du Rôtillon S.A.) qu'ils la réalisent plus tard, puisqu'ils ne sont pas en mesure d'exécuter des travaux sur une route communale.

E. 3.1

Aux termes de l' art. 22 al. 1 LPE (titre: "Permis de construire dans les zones affectées par le bruit"), les permis de construire de nouveaux immeubles destinés au séjour prolongé des personnes ne seront délivrés, sous réserve de l'alinéa 2 de cet article, que si les valeurs limites d'immissions ne sont pas dépassées. L' art. 22 al. 2 LPE prescrit que, si les valeurs limites d'immissions sont dépassées, les permis de construire ne seront délivrés que si les pièces ont été judicieusement disposées et si les mesures complémentaires de lutte contre le bruit qui pourraient encore être nécessaires ont été prises. L' art. 22 LPE s'applique au projet litigieux, dès lors qu'il comporte plusieurs logements. Dans la présente contestation, seul le bruit du trafic routier est en cause. Comme, d'après l'arrêt attaqué - non contesté sur ce point -, le degré de sensibilité III est applicable aussi bien dans le périmètre du plan partiel d'affectation du "Rôtillon" que dans le voisinage direct de ce quartier, les valeurs limites d'immissions sont, respectivement, de 65 dB(A) le jour et de 55 dB(A) la nuit (ch. 2 de l'annexe 3 de l'OPB).

E. 3.2

Le Tribunal administratif, se référant implicitement à l' art. 22 LPE , considère qu'il ressort des études acoustiques que toutes les mesures ont été prises pour que les locaux à usage sensible au bruit bénéficient soit d'une isolation acoustique suffisante, soit de possibilités d'ouverture des fenêtres sur le côté opposé à la rue Centrale, ou sur les façades perpendiculaires protégées par un parapet, ou encore à une distance suffisante de la route. Dans la partie "faits", l'arrêt attaqué résume les conclusions de l'étude acoustique effectuée, pour les constructeurs, par le bureau d'ingénieurs Gilbert Monay à Lausanne (ce rapport, du 28 novembre 2000, faisant partie du dossier de la demande de permis de construire): chaque local sensible au bruit disposera d'une fenêtre à laquelle le niveau d'évaluation sera inférieur à 65 dB(A) le jour et 55 dB(A) la nuit, pour autant que la commune réalise le réaménagement de la rue Centrale avec un revêtement phono-absorbant pouvant réduire le

niveau de bruit de 1 à 3 dB. La pose du revêtement phono-absorbant et la réalisation d'autres mesures de réaménagement de la rue Centrale, telles qu'elles sont notamment décrites dans le préavis municipal n° 253 du 22 novembre 2001, n'ont pas été prévues comme des conditions ou des charges, stricto sensu, du permis de construire litigieux; il n'était du reste pas question d'imposer ces obligations aux constructeurs, puisqu'elles incombent à la collectivité publique responsable de l'aménagement et de l'entretien du réseau routier. Consulté avant la décision municipale, le service cantonal spécialisé en matière de protection de l'environnement (SEVEN) a certes estimé que toutes les mesures de protection contre le bruit mentionnées dans le rapport acoustique Monay - mesures de construction ou d'aménagement - devraient représenter des "conditions impératives" du permis de construire; toutefois, s'agissant de la pose du revêtement phono-absorbant et des autres travaux de réfection de la rue Centrale, ce service a relevé, en conclusion d'un préavis favorable, que ces mesures devraient être réalisées "en parallèle" avec le projet litigieux, en d'autres termes qu'elles devraient faire l'objet d'une procédure distincte. Il n'est pas contesté que l'on ne se trouve pas dans l'hypothèse de l' art. 22 al. 1 LPE et que, par conséquent, il était nécessaire de prévoir des mesures architecturales dans les bâtiments litigieux conformément à l' art. 22 al. 2 LPE (disposition judicieuse des pièces, emplacement des fenêtres, etc.). D'après le rapport acoustique Monay, ces seules mesures ne suffisent pas à garantir le respect des valeurs limites d'immissions si l'on retient l'hypothèse d'une source de bruit - le trafic routier à la rue Centrale - dont le niveau demeurerait constant. Or les autorités compétentes n'ont pas retenu cette hypothèse, puisqu'elles ont admis qu'interviendrait parallèlement un assainissement de la rue Centrale, au sens des art. 16 ss LPE , comportant les mesures préconisées dans le rapport Monay. Il faut donc déterminer si ces mesures d'assainissement, objectivement aléatoires dès lors que les travaux n'ont pas encore été réalisés, pouvaient être prises en considération dans l'application de l' art. 22 LPE

E. 3.3

L' art. 22 al. 2 LPE peut être interprété en ce sens que, là où les valeurs limites d'immissions sont actuellement dépassées, le permis de construire ne peut en principe être délivré que si l'on prévoit un respect de ces valeurs dans les nouveaux locaux, moyennant des mesures architecturales (disposition judicieuse des pièces, etc.) et des mesures complémentaires de lutte contre le bruit. Le texte légal est équivoque - il prescrit des mesures sans fixer une valeur limite -, mais il résulte de l' art. 31 al. 1 OPB , lequel précise la portée de l' art. 22 al. 2 LPE , que le respect des valeurs limites d'immissions est en principe une condition à l'octroi d'un permis de construire dans des secteurs exposés au bruit (cf. Robert Wolf, *Kommentar zum Umweltschutzgesetz [KUSG]*, Zurich 2000, n. 25 ad art. 22 LPE). L' art. 31 al. 2 OPB prévoit certes une exception à cette règle, en ce sens que si les différentes mesures mentionnées à l'alinéa 1 ne permettent pas de respecter les valeurs limites d'immissions, le permis de construire pourra néanmoins être délivré, avec l'assentiment de l'autorité cantonale et pour autant que l'édification du bâtiment présente un intérêt prépondérant. Il n'y a cependant pas lieu d'appliquer ici cette exception - dont la légalité n'est du reste pas mise en doute dans la doctrine (cf. Wolf, *op. cit.*, n. 33 ss ad art. 22 LPE ; Anne-Christine Favre, *La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement*, thèse Lausanne 2002, p. 270) -, ni d'interpréter la notion d'"intérêt prépondérant" (cf. arrêt 1A.59/1998 du 26 août 1998, publié in DEP 1999 p. 419, consid. 3b). Dans la présente affaire en effet, les autorités compétentes estiment, sur la base du rapport acoustique, que les valeurs limites d'immissions pourront être respectées, grâce aux

effets du réaménagement prévu de la rue Centrale. Lorsqu'il faut déterminer les immissions de bruit extérieur des installations fixes - en l'occurrence d'une route -, l' art. 36 al. 2 OPB prescrit de tenir compte de l'évolution future de ces immissions; aux termes de cette disposition, on prendra en considération, notamment, l'évolution prévisible des immissions due à la construction de nouvelles installations ou à la modification ou à l'assainissement d'installations existantes, si les projets concernés sont déjà mis à l'enquête publique au moment de la détermination. Il faut en principe appliquer de manière restrictive l' art. 36 al. 2 OPB (cf. arrêt 1A.59/1998 du 26 août 1998, publié in DEP 1999 p. 419, consid. 4a). Néanmoins, s'agissant de l'assainissement d'une installation bruyante, censé réduire les immissions de bruit dans le voisinage, la condition de la mise à l'enquête publique du projet ne saurait être comprise comme une exigence stricte si d'autres éléments démontrent, avant même une décision définitive, une volonté des autorités compétentes de réaliser elles-mêmes l'assainissement (pour une route publique, par exemple), ou de l'exiger du détenteur de l'installation. En d'autres termes, il faut pouvoir compter avec une certitude suffisante sur cette évolution du niveau des immissions de bruit (cf. Wolf, op. cit., n. 20 ad art. 22 LPE). Dans le cas particulier, le Tribunal administratif a tenu compte de la décision de principe de la municipalité d'effectuer certains travaux de réaménagement ou d'assainissement de la rue Centrale, notamment par la pose d'un revêtement phono-absorbant, décision prise en vue de soumettre le préavis n° 253 au conseil communal, pour que cette autorité octroie un crédit d'investissement. L'organe délibérant de la commune avait du reste déjà décidé, en adoptant le plan partiel d'affectation du "Rôtillon" le 21 juin 1994, que lors de la réfection de la rue Centrale, le choix du revêtement serait fait en tenant compte de sa capacité à réduire les nuisances sonores (ch. 31 du règlement de ce plan partiel, lequel comprend dans son périmètre un tronçon de la rue Centrale). Ce projet de réaménagement, selon le préavis municipal précité, n'est pas destiné à être mis en tant que tel à l'enquête publique; les recourants critiquent à cet égard la procédure d'adoption retenue, comme ils critiquent aussi certaines mesures d'organisation de la circulation routière mentionnées dans ce préavis, mais tel n'est pas l'objet de la présente contestation, limitée à l'examen de la légalité du permis de construire litigieux. La question décisive est en revanche de savoir si, nonobstant le défaut d'enquête publique, ce projet de réaménagement routier, comportant des mesures d'assainissement au sens de l' art. 16 LPE , est suffisamment précis et concret pour pouvoir être pris en considération conformément à l' art. 36 al. 2 OPB . Les recourants, qui le qualifient d'aléatoire, ne fournissent cependant aucun élément propre à mettre en doute la volonté de la commune de réaliser cet assainissement à bref délai, même si dans leur réplique, postérieure à la votation populaire (il est notoire que le crédit d'investissement a été accepté), ils maintiennent que le changement de revêtement n'est pas garanti. Or le Tribunal administratif a considéré que l'on pouvait s'attendre à une réalisation coordonnée des deux projets, avec à court terme une première étape du réaménagement de la rue Centrale sur le tronçon directement voisin des bâtiments que les sociétés intimées entendent construire. En l'état, on peut donc compter avec une certitude suffisante sur la mesure d'assainissement que représente la pose d'un nouveau revêtement phono-absorbant; aussi la détermination des immissions de bruit, faite sur cette base, est-elle conforme au droit fédéral. Il s'ensuit que l'octroi du permis de construire ne viole pas l' art. 22 al. 2 LPE .

E. 4

Les recourants se plaignent également de l'augmentation des immissions de bruit qui résultera, dans le voisinage - notamment dans les appartements qu'ils habitent -, de la

construction des bâtiments litigieux. Ils mettent en cause le bruit des véhicules accédant et sortant du parking souterrain projeté ainsi que l'effet de réflexion des façades des nouveaux bâtiments.

E. 4.1

S'agissant du parking, le Tribunal administratif s'est prononcé d'une part sur le bruit provenant de l'installation elle-même (voie d'accès au parking sur la parcelle, couloir d'entrée), et d'autre part sur le bruit provoqué le long de la rue Centrale par le trafic automobile directement lié à ce parking. Dans le premier cas, la cour cantonale a appliqué l'art. 7 OPB (qui reprend les exigences de l'art. 25 LPE) et considéré que le bruit produit à la sortie du parking, correctement déterminé dans le rapport acoustique Monay, ne dépassait pas les valeurs prescrites (valeurs de planification). Cette appréciation n'est pas sérieusement contestée par les recourants. Dans le second cas, le Tribunal administratif a appliqué l'art. 9 let. b OPB, qui dispose que l'exploitation d'installations fixes nouvelles ne doit pas entraîner la perception d'immissions de bruit plus élevées en raison de l'utilisation accrue d'une voie de communication nécessitant un assainissement (en l'occurrence la rue Centrale). L'augmentation du niveau de bruit provoquée par les utilisateurs du parking a été estimée à 0.3 dB, et qualifiée d'imperceptible par rapport au bruit du trafic existant. Cette appréciation du Tribunal administratif, fondée sur le rapport acoustique, n'est pas non plus critiquée de manière concluante par les recourants. Il est du reste généralement admis qu'en pareil cas, les exigences de l'art. 9 let. b OPB sont satisfaites (cf. ATF 126 II 522 consid. 44 p. 582; 110 Ib 340 consid. 6 p. 353; arrêt 1A.262/2000 du 6 juillet 2001, partiellement reproduit in DEP 2001 p. 1095, consid. 5b). A cet égard, les griefs de violation du droit fédéral de la protection de l'environnement sont mal fondés.

E. 4.2

Les recourants font enfin valoir que, dans certaines habitations de la rue Centrale, la construction des bâtiments d'habitation aura pour effet d'augmenter le niveau des immissions de bruit du trafic routier, à cause de la réflexion de ce bruit sur les nouvelles façades. Le Tribunal administratif a retenu, à ce propos, que les auteurs du projet litigieux avaient prévu, à titre préventif et conformément au principe de l'art. 11 al. 2 LPE, de réaliser la façade nord du socle de leurs bâtiments en matériaux non réfléchissants et de couvrir les plafonds des parties constructibles en retrait de matériaux phono-absorbants, de manière à réduire les réflexions du bruit routier vers les logements situés de l'autre côté de la rue Centrale. Les recourants ne prétendent pas que d'autres mesures de ce type auraient dû être imposées aux constructeurs. En dépit de ces mesures préventives, l'arrêt attaqué admet pourtant la possibilité d'un accroissement du bruit de l'ordre de 2 dB(A) sur la face sud des bâtiments nos 23, 25 et 27 de la rue Centrale, à cause de l'effet de réflexion; il renvoie à ce propos aux données du rapport acoustique Monay. Cette augmentation des immissions n'est pas due à l'"utilisation accrue d'une voie de communication" entraînée exclusivement par l'exploitation du parking ou des bâtiments litigieux; c'est en effet le trafic existant sur la rue Centrale qui produit ce bruit. Aussi l'art. 9 OPB n'entre-t-il pas en considération à ce propos (cf. supra, consid. 4.1). Pour le reste, on ne voit pas comment on pourrait en pareille hypothèse imposer au constructeur de prendre d'autres mesures, lorsqu'il a choisi des matériaux appropriés et des options architecturales propres à limiter l'effet de réflexion sur son bâtiment. En l'espèce, l'augmentation des immissions, de l'autre côté de la rue Centrale, devra en revanche être prise en compte dans la procédure d'assainissement de cette voie de circulation, car telle est bien dans ce cas l'unique source des émissions de bruit

(cf. arrêt 1A.118/1995 du 19 mars 1996, consid. 3b, mentionné in tDEP 1996 p. 680 ainsi que par Wolf, op. cit., n. 37 ad art. 25 LPE, et Favre, op. cit., p. 292). Or cette procédure d'assainissement se déroule indépendamment de la présente procédure. En conséquence, cet effet de réflexion ne fait pas obstacle à l'octroi du permis de construire litigieux, aux conditions prévues. Les griefs des recourants sur ce point sont également mal fondés.

E. 5

Il s'ensuit que le recours de droit administratif, entièrement mal fondé, doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. Les recourants, qui succombent, doivent supporter l'émolument judiciaire (art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ). La ville de Lausanne n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 2 OJ). Il en va de même de la Fondation lausannoise pour la construction de logements et de la société anonyme en formation Parking du Rôtillon S.A., qui n'ont pas pris de conclusions devant le Tribunal fédéral (cf. art. 159 al. 1 OJ).

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