

VD_OMNI AC.2001.0128 vom 12. März 2002

VD Tribunal cantonal, 2002-03-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2001.0128

FR: VD_OMNI AC.2001.0128 du 12 mars 2002

IT: VD_OMNI AC.2001.0128 del 12 marzo 2002

Regeste

KUHNI Madeleine et crts c/Lausanne | Le locataire est aussi touché directement dans ses intérêts par la réalisation d'un bâtiment de nature à aggraver les inconvénients de bruit et de pollution de l'air qu'il subit à proximité d'une route à fort trafic.

Erwägungen

E. 43

OPB définit les critères applicables à l'attribution des degrés de sensibilité dans les plans d'affectation au sens des art. 14 ss LAT. Le degré de sensibilité I doit être attribué dans les zones qui requièrent une protection accrue contre le bruit notamment dans les zones de détente (let. a); le degré de sensibilité II est à retenir dans les zones où aucune entreprise gênante n'est autorisée, notamment dans les zones d'habitation ainsi que dans celles réservées à des constructions et installations publiques (let. b); le degré de sensibilité III s'applique enfin dans les zones où sont admises des entreprises moyennement gênantes, notamment dans les zones d'habitation et artisanales (zones mixtes) ainsi que dans les zones agricoles (let. c); enfin le degré de sensibilité IV est à retenir dans les zones où sont admises des entreprises fortement gênantes, notamment dans les zones industrielles (let. d). Selon l'art. 43 al. 2 OPB, on peut déclasser d'un degré les parties de zones d'affectation du degré de sensibilité I ou II lorsqu'elles sont déjà exposées au bruit. c) La jurisprudence fédérale a précisé les conditions dans lesquelles un déclassement du degré de sensibilité II en III était admissible. Ainsi, le seul fait que certaines zones connaissent un dépassement mineur des valeurs limites d'immission ne constitue pas une raison suffisante pour attribuer un degré de sensibilité plus élevé à l'ensemble du territoire visé. Il convient au préalable de déterminer si et dans quelles mesures l'installation qui émet les émissions de bruit peut être assainie, ou le cas échéant bénéficier d'allègements. Il y a donc lieu d'examiner si la structure de l'installation permettrait concrètement un assainissement par la pose d'un revêtement absorbant le bruit par exemple et si des mesures d'atténuation du bruit seraient également possibles et non disproportionnées selon le plan de construction (ATF 121 II 235 consid. 5b p. 239, v. également DEP 1995 p. 303 ss). d) En l'espèce, il ressort de l'étude des nuisances sonores et de la pollution de l'air réalisée par le bureau spécialisé (Ecoscan) lors de l'adoption du plan partiel d'affectation que le niveau actuel des émissions de bruit sur les façades dépasse dans la majorité des cas les valeurs limites d'alarme. On ne peut donc parler d'un dépassement mineur des valeurs limites d'immission de sorte que les conditions d'un déclassement paraissent réunies; ce d'autant plus que même l'assainissement envisagé de la rue Centrale ne permettrait vraisemblablement pas de respecter les valeurs limites d'immissions avec un degré de sensibilité II. Dans ces conditions, le tribunal constate que le degré de sensibilité III retenu pour apprécier le niveau d'évaluation du bruit dans les immeubles des recourants est conforme au droit fédéral. 6. Les recourants se

plaignent aussi du niveau actuel des nuisances de bruit qu'ils subissent avec la rue Centrale. Ils relèvent qu'en l'état actuel, ils ne pourraient dormir jusqu'à 2h voire 3h du matin à cause du bruit de la circulation encore très intense et celui du parcage, souvent sauvage, ainsi que celui des sirènes des voitures de police ou du feu et aussi de la clientèle des établissements de nuit qui se retrouve à 5h00 du matin à l'ouverture de l'établissement "le Byblos" à la rue Cheneau de Bourg. a) Selon l'art. 16 LPE, les installations qui ne satisfont pas aux prescriptions de la loi fédérale sur la protection de l'environnement et aux dispositions d'autres lois fédérales qui s'appliquent également à la protection de l'environnement doivent être assainies (al. 1). Le Conseil fédéral a la compétence d'édicter les prescriptions sur les installations à assainir, l'ampleur des mesures à prendre, les délais et la manière de procéder (al. 2). S'il y a urgence, les autorités ordonnent l'assainissement à titre préventif (al. 4). Afin d'apprécier l'urgence des assainissements le Conseil fédéral a fixé des valeurs d'alarme supérieures aux valeurs limites d'immissions (art. 19 LPE). La procédure applicable en matière d'assainissement est définie par l'art. 13 OPB; l'autorité d'exécution ordonne l'assainissement des installations fixes qui contribuent de manière notable au dépassement des valeurs limites d'immission après avoir entendu le détenteur de l'installation (al. 1). Les installations seront assainies dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable et de telle manière que les valeurs limites d'immission ne soient plus dépassées (al. 2). L'autorité accorde la priorité aux mesures qui empêchent ou réduisent la formation de bruit plutôt qu'à celles qui empêchent ou réduisent uniquement sa propagation, c'est à dire par une limitation des émissions au sens de l'art. 12 al. 1 LPE par exemple au moyen de prescriptions en matière de trafic ou d'exploitation (let. c). b) Selon l'art. 14 OPB, l'autorité d'exécution peut accorder des allègements dans la mesure où l'assainissement entraverait de manière excessive l'exploitation de l'installation ou entraînerait des frais disproportionnés ou si les intérêts prépondérants notamment dans le domaine de la protection des sites, de la nature et du paysage, de la sécurité de la circulation et de l'exploitation ainsi que de la défense générale s'opposent à l'assainissement (al. 1). Les valeurs d'alarme ne doivent toutefois pas être dépassées par des installations privées non concessionnaires (al. 2). Enfin, lorsqu'il n'est pas possible de respecter les valeurs d'alarme pour les installations fixes publiques ou concessionnaires en raison des allègements accordés, l'art. 15 OPB prévoit que l'autorité d'exécution oblige le propriétaire des bâtiments exposés au bruit à insonoriser les fenêtres des locaux à usage sensible au bruit ou prendre d'autres mesures d'isolation acoustique qui permettent de réduire le bruit à l'intérieur des locaux dans la même mesure (al. 1 et 2). Selon l'art. 19 OPB, les cantons, doivent établir un programme d'assainissement des routes comprenant notamment l'inventaire des routes ayant besoin d'être assainies, l'assainissement et les mesures d'isolation acoustique prévues ou les autres mesures d'aménagement ou de planification, l'efficacité de l'assainissement, les allègements envisagés, le programme de réalisation et le coût approximatif des mesures ainsi que la coordination de ces mesures avec le plan directeur cantonal. En outre, les projets d'assainissement d'une route doivent être coordonnés avec la planification des secteurs attenants à la route à assainir lorsque les solutions à adopter sont si étroitement liées et qu'elles ne peuvent être réglées séparément sans avoir fait au moins l'objet d'une étude d'ensemble (v. arrêt AC 94/0251 du 27 septembre 1996 consid. 5a). c) Le règlement vaudois du 8 novembre 1989 d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (RLPE) attribue au Service de l'environnement et de l'énergie la compétence d'ordonner les assainissements des installations existantes (art. 16 let. b RLPE), lequel élabore avec le Service des routes les

programmes d'assainissement des routes (art. 15 RLPE). Lors de l'audience, le représentant du Service de l'environnement et de l'énergie a indiqué que la Commune de Lausanne effectue une étude destinée à assainir les routes communales. Il précise que dans un premier temps, le changement des fenêtres pourrait améliorer la situation. Ainsi, il apparaît que l'assainissement de la rue Centrale doit faire l'objet d'une procédure distincte de celle relative à la réalisation d'un projet de construction conforme au plan partiel d'affectation au lieu dit "Le Rôtillon" et cette question ne peut faire l'objet du recours. Les problèmes soulevés par les recourants en ce qui concerne l'intensité du trafic nocturne et la situation particulière de l'axe de la rue Centrale entre la place du Tunnel et la Plate Forme du Flon devront être pris en considération dans le cadre de la procédure d'assainissement de la route et aussi pour déterminer l'urgence de l'assainissement. d) En tout état de cause, le projet de réaménagement de la rue Centrale est de nature à compenser l'augmentation du niveau de bruit résultant seulement de l'effet de réflexion. Ce projet limite le nombre de voies de circulation à deux en créant un espace polyvalent au milieu, qui permet le dépassement des véhicules stationnés pour les livraisons. Il correspond pour l'essentiel aux instructions fédérales pour la planification des routes dans les régions où la pollution est excessive, publiées par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage en 1997, qui montrent comment un aménagement judicieux du réseau routier, notamment par la suppression des phases successives de freinage et d'accélération, permet de créer des flux de trafic plus fluides et homogènes, générant une diminution de la consommation de carburant, et donc de la production de substances polluantes jusqu'à 40%, ainsi qu'une réduction des émissions de bruit (OFEFP, Instructions pour la planification de la construction de routes dans les régions où la pollution de l'air est excessive, Berne 1997, p. 7). La nouvelle route réaménagée sera de plus munie d'un revêtement drainant qui a aussi pour effet d'abaisser le niveau de bruit de 1 à 2 dB(A) selon la vitesse autorisée. Il ressort en outre du préavis n° 253 que le tronçon de la rue du Pont au pont Bessière sera réalisé en première étape avec la réalisation du parking du Rôtillon, ce qui assure la coordination des travaux de réaménagement de la rue avec ceux de la réalisation du projet contesté. 7.

Les recourants soutiennent aussi que le projet de construction ne serait pas conforme au rapport-préavis de la municipalité no 155 du 8 juin 2000 concernant la mise en place d'un agenda 21 à Lausanne qui impliquerait à leur avis, l'aménagement d'un espace de verdure sur l'îlot compris entre la rue de Flon et la rue Centrale. a) L'agenda 21 est l'un des résultats de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de Rio de Janeiro, signée en 1992 et ratifiée en 1993 par la Suisse; il comporte un programme de mesures destinées à assurer les conditions d'un développement durable pour le XXIème siècle à l'échelle internationale. Le développement est durable au sens de la Convention de Rio de Janeiro, lorsqu'il répond aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins. En ce qui concerne la Suisse, le développement durable fait partie des buts de la Confédération (art. 2 al. 2 et 4 et art. 73 nCst) et sa portée en matière de planification a été précisée par le rapport du Conseil fédéral sur les grandes lignes de l'organisation du territoire. Il ressort de ce rapport que le développement devrait plutôt être localisé dans les secteurs disponibles ou à restructurer du milieu bâti à proximité des arrêts de transports publics bien desservis, qui se prêtent à une densification de l'habitat ou à la localisation de pôles de développement, alors que le développement lié aux seules infrastructures de transport individuel devrait être limité dans la mesure du possible (rapport sur les Grandes lignes, FF 1996 III p. 564 ss). Par ailleurs, les conférences européennes sur les villes durables qui se sont déroulées à Aalborg au

Danemark en 1994 puis à Lisbonne en 1996 ont donné lieu à la signature d'une Charte des villes européennes pour la durabilité (Charte d'Aalborg). La ville de Lausanne a adhéré en 1997 à la Charte d'Aalborg. Il est demandé aux villes participantes d'appliquer les principes définis dans la Charte et de lancer les processus d'agenda 21 locaux. Le rapport-préavis n°155 concerne la mise en place d'un agenda 21 à l'échelle de l'agglomération lausannoise. Il a pour principal objet de permettre au Conseil communal de prendre acte du concept de développement durable présenté par la municipalité, de créer et d'alimenter un fonds du développement durable par un versement initial de 7 millions et d'approuver un projet de règlement d'utilisation du fonds du développement durable. Il propose d'affecter directement des montants à divers projets conformes au concept du développement durable, comme l'installation d'un chauffage à bois dans un centre d'instruction de la protection civile ou encore la réalisation d'un trottoir en bois. En matière d'aménagement du territoire, l'agenda 21 ne fixe que des objectifs généraux concernant le maintien des zones agricoles et la lutte contre la pollution de l'air et le bruit ainsi que le maintien d'espaces verts. En ce qui concerne la pollution atmosphérique, les objectifs retenus consistent à poursuivre les opérations d'assainissement dans le cadre de la gestion des circulations, le renforcement des transports publics et des travaux d'aménagements urbains. Pour la protection contre le bruit, l'agenda 21 prévoit de déterminer les installations qui devront être assainies et de décider de l'ordre des priorités et adopter ainsi un programme d'assainissement. Les objectifs relatifs au patrimoine, aux arbres et aux espaces verts qui ressortent du préavis 155 mentionnent le passage de zones à bâtir ou intermédiaires en zone verte; il est toutefois précisé qu'il s'agit d'opérations coûteuses, notamment pour financer le retour de terrains constructibles en zone de verdure ainsi que la création des zones vertes de quartier. Ainsi, l'agenda 21 lausannois présenté avec le rapport préavis 155 fixe des objectifs de portée générale en matière de planification et il n'implique pas des mesures directement applicables qui dérogeraient aux plans d'affectation en vigueur; il ne permet pas et ne prévoit pas non plus la création d'un espace de verdure sur la place de stationnement comprise entre la rue Centrale et la rue du Flon. Il déploie des effets comparables à ceux d'un plan directeur communal, soit un plan d'intention servant de référence et d'instrument de travail pour les autorités communales (art. 31 LATC). b) Le plan directeur communal, adopté par le Conseil communal le 5 septembre 1995, a fixé des objectifs plus précis pour le développement du quartier du Rôtillon. Ce quartier fait partie du secteur centre comprenant les terrains entourés par la petite ceinture, ainsi que les quartiers de la Pontaise, de Florimont, de Rambert et Chissiez. La majeure partie des activités centrales conférant à Lausanne un rôle de capitale cantonale se trouve regroupée dans ce secteur qui compte 296 emplois à l'hectare soit plus de la moitié des emplois du territoire urbain lausannois pour le 15% de sa surface seulement. Toutefois, malgré la vocation de centre de services et d'activités, la densité d'habitants est importante, correspondant à 160 habitants à l'hectare soit 24'400 habitants en 1990 pour 45'000 emplois. Les options d'aménagement retenues par le plan directeur communal consistent à assurer dans les meilleures conditions le développement des activités centrales. En outre, l'un des objectifs retenu pour ce secteur consiste à freiner le dépeuplement du centre et à réserver, lors d'opérations d'aménagement, un minimum de surfaces habitables affectées au logement. Pour le quartier du Rôtillon, le plan directeur prévoit un secteur d'activités centrales dans lequel une proportion minimum de logements doit être maintenue ainsi qu'un parking collectif. En matière d'espaces de détente, le plan directeur tend à valoriser l'ensemble des espaces de détente par un aménagement adapté à leurs fonctions, dans les limites biologiques de leur capacité d'accueil, ainsi qu'à améliorer l'accessibilité des parcs et

promenades touristiques; il vise également à offrir dans chaque quartier un espace vert polyvalent servant également de lieu d'identification (parc de quartier), et à renforcer la bio-diversité et le caractère sauvage des parcs naturels boisés. Le plan localisant les options d'aménagement dans ce domaine ne prévoit toutefois pas de parc de quartier à créer dans l'îlot du Rôtillon. c) Il a déjà été rappelé qu'au stade de la procédure de demande de permis de construire, le tribunal doit appliquer le plan partiel d'affectation au lieu-dit "Le Rôtillon" et ne peut remettre en cause les options d'aménagement retenues par cette planification spatiale. Au surplus, les options d'aménagement retenues par le plan ne pourraient d'emblée être considérées comme contraires au principe d'un développement durable et au rapport préavis 155 sur l'agenda 21; le plan permet une certaine densification dans une zone du centre bien desservie par les transports publics avec une affectation mixte d'activités et de logements; d'autre part, l'opération est coordonnée avec la réalisation simultanée du projet de réaménagement de la rue Centrale qui permettra une réduction du bruit et de la pollution. Au demeurant, le réaménagement de la rue Centrale n'exclut pas les mesures d'assainissement que l'autorité cantonale doit encore prendre en collaboration avec la commune s'il apparaît que les valeurs limites seront encore dépassées, notamment pendant la période de nuit, afin d'assurer le repos nocturne des habitants; à cet égard, l'agenda 21 confirme l'intention de la commune d'établir un programme d'assainissement des routes. Mais l'agenda 21, tel qu'il ressort du préavis 155, ne crée pas des règles juridiques directement applicables au projet de construction litigieux et se limite à fixer des options d'aménagement qui doivent être intégrées dans la planification directrice et concrétisées dans les plans partiels d'affectation pour déployer un effet juridique contraignant à l'égard des particuliers (art. 21 al. 1 LAT). 8. Les recourants critiquent également la forme des toitures en soutenant que le plan partiel d'affectation ne réglerait pas cette question de manière claire. Le plan partiel d'affectation fixe pour chacun des bâtiments nouveaux une cote d'altitude maximale à la corniche et depuis ce point, la pente de gabarit de toiture qui varie pour chaque construction selon cinq types différents, allant de 75 degrés à 25 degrés; le plan fixe aussi le nombre de niveaux habitables supplémentaires qui peuvent être construits au dessus de l'altitude à la corniche. Ainsi, pour les trois bâtiments A, B et C perpendiculaires à la rue Centrale, la cote à la corniche est de 497.40 pour le bâtiment A, de 500.20 pour le bâtiment B et de 501.50 pour le bâtiment C. Pour chacun de ces bâtiments, un niveau supplémentaire est autorisé au-dessus de la corniche; les pentes de gabarit de toiture sur les côtés est et ouest s'élèvent à 65% pour les trois bâtiments; la pente de la toiture sud s'élève à 75% pour le bâtiment A, à 45% pour le bâtiment B, et à 55% pour le bâtiment C. Au droit de la rue Centrale, l'étage supplémentaire est autorisé sans réduction de distance due à la pente du gabarit de toiture, directement au droit de la façade nord. Cette réglementation permet la construction de bâtiments à toiture plate dont la hauteur reste encore inférieure par rapport à une construction avec une toiture en pente, dont la faîte serait nettement plus élevé que la dalle de toiture de l'appartement d'attique. Le tribunal constate que le projet de construction s'inscrit dans les gabarits ainsi fixés par le plan partiel d'affectation. Il convient de déterminer encore si l'aspect des toitures est conforme à l'art. 86 LATC. Cette disposition a la teneur suivante : "La municipalité veille à ce que les constructions, quelles que soient leurs destinations, ainsi que les aménagements qui leur sont liés, présentent un aspect architectural satisfaisant et s'intègrent à l'environnement. Elle refuse le permis pour les constructions ou les démolitions susceptibles de compromettre l'aspect et le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue, ou de nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, artistique ou culturelle." Un projet de construction

peut ainsi être interdit sur la base de ces dispositions même s'il est conforme aux autres règles cantonales et communales qui lui sont applicables en matière de police des constructions. Mais il faut que les possibilités de construire réglementaires apparaissent déraisonnables et irrationnelles; tel est par exemple le cas lorsque le projet de construction est de nature à nuire à un site digne de protection ou que sa réalisation peut mettre en péril les qualités esthétiques remarquables d'un bâtiment ou d'un ensemble de bâtiments (ATF 114 Ia 346 consid. b; 101 Ia 223 consid. 6c). L'autorité communale dispose à cet effet d'un pouvoir d'appréciation relativement important (ATF 115 Ia 118-119 consid. 3d) et le pouvoir d'examen du tribunal est limité à un contrôle en légalité de la décision communale (art. 36 lit. a LJPA). Cependant, lorsque la clause générale d'esthétique n'a pas pour seul but d'assurer l'intégration de nouvelles constructions et donne un contenu concret à la réglementation de la zone, par exemple lorsque le règlement communal ne comporte pas de dispositions sur la longueur ou la hauteur des bâtiments, le pouvoir d'examen du tribunal s'étend à l'opportunité en application de l'art. 33 al. 3 let. b LAT (voir notamment les ATF 118 Ia 235 consid. 1b, 117 Ia 93 consid. 2a, 112 Ia 90, 415 consid. 1b 1 ainsi que l'ATF 118 Ib 31 consid. 4b et l'arrêt TA AC 94/0062 du 9 janvier 1996 consid. 3 c aa/c bb p. 9 à 10). Le libre pouvoir d'examen ne permet toutefois pas au tribunal de substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité communale : il implique seulement de vérifier si l'autorité de première instance est restée dans les limites d'une pesée correcte et consciencieuse de tous les intérêts à prendre en considération (voir ATF 114 Ia 247/248 consid. 2b, 107 Ia 38 consid. 3c). En l'espèce, l'inspection locale a démontré que le projet de construction avait essentiellement pour effet de masquer le front des constructions qui limite actuellement la place de stationnement à l'air libre, comprise entre la rue du Flon et la rue du Rôtillon. On trouve au second plan plus en amont le front nord des façades des constructions de la rue de Bourg. Les constructions de la rue du Rôtillon ainsi que celles de la rue de Bourg présentent des toitures caractéristiques en pente qui seront partiellement masquées par le projet litigieux. La municipalité pouvait sans excéder son pouvoir d'appréciation considérer que la forme des toitures plate retenue pour le projet n'était pas de nature à porter atteinte au caractère du quartier et doit être interdite en application de l'art. 86 LATC. Le front arrière des constructions de la rue de Bourg ne présente pas un aspect homogène qui nécessite une mesure de protection particulière qui s'appliquerait aux toitures des bâtiments projetés et les bâtiments existants entourant la place de stationnement ne présentent pas des caractéristiques architecturales dans la conception de leur toiture qui nécessiteraient de modifier celles des constructions en cause. 9.

Les recourants critiquent également le projet dans son financement en reprochant à la commune d'avoir accepté de prendre en charge les garanties de vacances de loyer des surfaces commerciales prévues par le projet contesté. Cet objet sort toutefois du cadre du litige qui est délimité par l'examen de la conformité du projet de construction aux lois, règlements et plans d'affectation en vigueur le concernant. Les recourants ont également invoqué la loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation notamment en ce qui concerne la nécessité de maintenir les logements dans une catégorie où sévit la pénurie dans le cadre du plan partiel d'affectation au lieu-dit "Le Rôtillon". Il est vrai que l'autorité peut déjà prendre en considération les impératifs posés par la législation cantonale destinée à maintenir les catégories de logements soumises à pénurie dans la procédure de planification et prévoir le maintien de bâtiments qui méritent d'être conservés pour ce motif (v. Brandt/Moor Commentaire LAT art. 18 no 122). Toutefois, le projet contesté ne touche pas des bâtiments existants de sorte que la législation cantonale en la matière n'est de toute manière pas

applicable. 10. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée maintenue. Au vu de ce résultat, il y a lieu de mettre à la charge des recourants un émolument de justice de 1'000 fr. solidairement entre eux. La Commune de Lausanne qui obtient gain de cause et qui a consulté un homme de loi a droit aux dépens qu'elle a requis arrêtés à 1'000 fr.

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