

VD_OMNI AC.2004.0152 vom 31. Juli 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-07-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2004.0152

FR: VD_OMNI AC.2004.0152 du 31 juillet 2006

IT: VD_OMNI AC.2004.0152 del 31 luglio 2006

Regeste

Communauté des copropriétaires de la PPE Chemin des Plaines 18, HUBIN c/Municipalité de Lausanne, Service de l'environnement et de l'énergie, Direction générale de l'enseignement obligatoire, Service de l'éducation physique et du sport, | Création d'une place de jeu "multisports" dans une zone de verdure qui admet expressément l'aménagement de places et d'aires de jeu ainsi que les constructions de moindre importance qui leur sont liées. La pose d'un tapis synthétique et d'un revêtement bitumineux n'est pas incompatible avec la notion même d'espace vert. Si les installations, généralement importantes, que réclame la pratique d'un sport ont bien leur place dans une zone spécialement affectée à cet effet, on ne peut en revanche pas soutenir qu'une place de jeu de dimensions réduites, favorisant la pratique de sports tels que le football, le basket-ball ou le volley-ball à titre de simple divertissement, devrait être exclue d'une zone de verdure comme celle que prévoit en l'occurrence le plan partiel d'affectation.

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé d'une part contre la décision de la Municipalité de Lausanne levant les oppositions et autorisant l'aménagement d'une place de jeux « multisports » sur la parcelle no 4'785, d'autre part, « en tant que de besoin, contre le préavis favorable donné par le service de l'environnement et de l'énergie ». On peut comprendre cette précaution tant il est parfois difficile de discerner dans les communications de la CAMAC si celles-ci comportent l'octroi ou le refus d'une ou plusieurs autorisations spéciales ou si elles expriment simplement l'avis d'un service cantonal, que l'autorité municipale est libre de prendre ou non en considération dans sa propre décision. Le tribunal de céans a déjà eu l'occasion de signaler ce manque de clarté (v. notamment arrêts AC.1994.0144 du 19 juillet 1996, consid. 1 p. 4 et AC.2002.0006 du 27 juin 2003 consid. 1a p. 4). La présente cause en est une nouvelle illustration, où l'on voit qu'hormis le SEVEN, les services cantonaux concernés ne sont eux-mêmes pas au clair sur la nature et la portée de leurs prises de position. Cette question doit être tranchée en examinant si les règles applicables au projet de construction ou d'installation en cause confèrent un pouvoir de décision à l'administration cantonale, en d'autres termes, si elles subordonnent le projet à une autorisation cantonale spéciale. L'article 120 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et des constructions (RSV 700.11 – LATC) énumère exhaustivement les cas dans lesquels la construction ou l'installation est soumise non seulement à un permis de construire délivré par la municipalité (art. 103 et 104 LATC), mais encore à une autorisation spéciale, en principe cantonale. Il s'agit des constructions hors des zones à bâtir (let. a), des constructions et des ouvrages nécessitant des mesures particulières de protection contre le danger d'incendie et d'explosion, ainsi que contre les dommages causés par les forces de la

nature (let. b), des constructions, ouvrages, entreprises et installations faisant l'objet d'une liste annexée au règlement d'application de la LATC (let. c), enfin des constructions, ouvrages, installations et équipements soumis à autorisation ou qui doivent être approuvés selon les dispositions légales ou réglementaires fédérales ou cantonales (let. d). Les hypothèses visées aux lettres a, b et d ne sont manifestement pas réalisées en l'espèce. Suivant la liste des ouvrages, activités, équipements et installations qui doivent faire l'objet d'une autorisation ou d'une approbation par l'autorité cantonale (annexe 2 au règlement du 19 septembre 1986 d'application de la LATC [RSV 700.11.1 – RLATC]), les équipements sportifs requièrent une autorisation du Département de la formation et la jeunesse ou du Département de l'intérieur et des relations extérieures, selon qu'ils sont scolaires ou non scolaires. En l'occurrence toutefois, l'aménagement projeté a été qualifié à juste titre de place de jeux (ch. 365 du questionnaire général prévu par l'article 69 al. 1 ch. 6 RLATC) et non d'équipement sportif (ch. 340). Or la liste annexée au RLATC ne mentionne pas les places de jeux parmi les ouvrages soumis à autorisation ; le fait que celles-ci aient été introduites au chiffre 365 du questionnaire général ne suffit pas à fonder une quelconque compétence décisionnelle de l'administration cantonale. Seul le Conseil d'Etat, par une modification de la liste annexée au RLATC, est habilité à élargir le cercle des objets soumis à autorisation spéciale en vertu de l'art. 120 al. 1 lettre c LATC. A noter encore que la place de jeux litigieuse ne saurait être considérée comme une construction scolaire du seul fait qu'elle pourra être accessoirement utilisée par les élèves du collège voisin. Une des caractéristiques des constructions scolaires est qu'elles sont destinées en priorité à l'enseignement (art. 110 al. 1 de la loi scolaire du 12 juin 1984 [RSV 400.01 – LS]). Ainsi les prises de position exprimées par les services cantonaux dans la communication de la CAMAC du 27 mai 2004 ne constituent pas des décisions sujettes à recours, mais des préavis à l'intention de la municipalité, seule autorité compétente en l'espèce pour autoriser les travaux. Un recours contre le préavis du SEVEN serait en conséquence irrecevable (v. arrêt AC.2004.0145 du 21 janvier 2005). Cela dit, on peut en l'occurrence considérer que la municipalité, en intégrant dans le permis de construire les conditions auxquelles le SEVEN subordonnait son préavis favorable, a fait sienne l'opinion dudit service sur la conformité de la construction projetée à la législation sur la protection de l'environnement. Cette question sera donc examinée dans le cadre du recours dirigé contre la décision municipale.

E. 2

Les recourants soutiennent en premier lieu que cette décision viole le règlement du PPA no 676 dès lors qu'elle autorise une installation qui ne serait pas conforme à l'affectation du secteur C de ce plan, où se trouve la parcelle no 4'785. L'article 23 RPPA dispose ce qui suit : « Le secteur C est un espace vert public aménagé et équipé pour cette fonction. Il peut notamment comprendre des éléments d'aménagement paysagers et des constructions de moindre importance liés aux places et aires de jeux, et au cheminement piétonnier et cycliste. » a) Tout d'abord les recourants considèrent que la pose d'un tapis synthétique et d'un revêtement bitumineux est incompatible avec la notion même d'espace vert. A tort. Dès lors que l'art. 23 al. 2 RPPA admet expressément l'aménagement de places et d'aires de jeux ainsi que les constructions de moindre importance qui leur sont liées, la pose d'un revêtement ne saurait être d'emblée exclue, sauf à considérer que les places et aires de jeux doivent être obligatoirement engazonnées, ce qui exclurait nombre d'aménagements que l'on trouve fréquemment dans les espaces verts, en particulier les surfaces synthétiques qui sont placées dans les aires de jeux d'enfants pour des raisons de sécurité et d'hygiène. Une telle conception de la notion d'« espace vert public » est à l'évidence trop restrictive. Le

tribunal de céans a d'ailleurs jugé qu'une zone de verdure inconstructible « destinée à maintenir des îlots de verdure et en créer de nouveau », mais où la municipalité « peut toutefois autoriser des constructions secondaires pour autant que la destination touristique ou culturelle du secteur le justifie », était compatible avec la création d'un espace d'environ 400 m², avec « mini rampe », pour les pratiquants du patinage à roulettes (rollerskate), la formulation « destination touristique et culturelle ne devant pas être comprise dans un sens étroit, impliquant un usage privatif réservé aux touristes ou aux usagers d'établissements culturels, mais au contraire dans une signification plus large impliquant la détente, les loisirs et le délasserment public ». Le tribunal en déduisait que « toute installation destinée à une activité publique récréative » faisait partie des constructions secondaires qui pouvaient être implantées à l'intérieur de cette zone (arrêt AC.1997.0105 du 14 octobre 1998, spéc. consid. 3a/bb p. 15). b) On ne peut pas non plus soutenir, comme le font les recourants, qu'en raison de ses dimensions la place de jeux projetée ne serait pas une construction « de moindre importance ». Par rapport aux quelque 2'600 m² que compte la parcelle no 4'785 (déduction faite de l'étroite bande de terrain qui la relie au chemin des Plaines), la surface de la place de jeux projetée n'apparaît pas disproportionnée, et les éléments hors sol (barrière basse délimitant l'aire de jeux proprement dite et panneaux à claire-voie entourant les buts) n'enlèveront pas aux lieux leur caractère prépondérant d'espace de verdure, planté d'arbres et recouvert de pelouse. c) C'est également en vain que les recourants prétendent que la notion de « place et aire de jeux », telle qu'elle figure à l'article 23 RPPA, exclut la pratique de sports tels que le football, le basket-ball ou le volley-ball, qui ne serait admissible que dans une zone d'équipements sportifs et de loisirs. La distinction entre de simples jeux de balle ou de ballon et les sports qui viennent d'être énumérés tient surtout à la manière dont ces activités sont exercées : simple divertissement ou exercice supposant un entraînement méthodique et le respect de certaines règles. Les installations, généralement importantes, que réclame la pratique d'un sport selon ses règles ont bien leur place dans une zone spécialement affectée à cet effet ; on ne peut en revanche pas sérieusement soutenir qu'une place de jeux de dimensions réduites, favorisant la pratique de ces sports à titre de simple divertissement, devrait être exclue d'une zone de verdure comme celle que prévoit le PPA no 676. Comme le relève la municipalité, il n'est pas question ici d'aménager un terrain où s'affronteront des clubs de football, et la notion de place de jeux ne peut pas être restreinte à la présence de balançoires et autres bacs à sable pour les bambins.

E. 3

a) La place de jeux projetée est une installation fixe au sens de l'article 7 al. 7 de la LF du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01 – LPE). Ses émissions de bruit doivent être limitées de manière à prévenir des atteintes nuisibles ou incommodes. Les bruits, principalement de voix humaines, occasionnés par les places de jeux dans les zones d'habitation tombent ainsi sous le coup de la LPE (cf ATF 118 Ib 590, consid. 2c, d, e) ; en revanche l'annexe 6 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (RS 814.41 – OPB), qui fixe les valeurs limites d'exposition au bruit de l'industrie et des arts et métiers, ne leur est cependant pas applicable directement ni par analogie ; ces valeurs sont en effet spécifiques aux bruits de l'industrie et de l'artisanat. Dans ce cas il faut, conformément à l'art. 15 LPE, se fonder sur l'expérience pour évaluer les immissions. Il s'agit donc d'examiner si les nuisances invoquées sont propres à gêner de manière sensible la population dans son bien-être. En retenant ce dernier critère, le législateur fédéral a adopté un point de vue objectif. Il faut certes tenir compte des caractéristiques de la zone ou du quartier et ne pas fixer la limite du tolérable en faisant abstraction de l'effet des

immissions sur des catégories de personnes particulièrement sensibles, mais il ne suffit pas de constater que certains voisins directs se déclarent incommodés pour qualifier le bruit d'excessif (ATF 123 II 86 consid. 5 a). b) Afin d'évaluer de la manière la plus objective possible les immissions sonores auxquelles sont exposés les voisins d'une place de jeux du type de celle qui fait l'objet du présent recours, la Municipalité de Lausanne a confié un mandat d'étude au bureau d'ingénieurs Gilbert Monay, dont le rapport du 22 décembre 2003 propose une méthode d'évaluation que le SEVEN, service spécialisé de la protection de l'environnement au sens de l'article 42 LPE, approuve « à condition de ne pas prendre en compte certains facteurs de correction qui ne correspondent pas aux principes d'évaluation définis dans la LPE » (v. communication de la CAMAC du 27 mai 2004, p. 3). Selon ce rapport, les valeurs limites d'immission à observer dans une zone de degré de sensibilité II (cf. art. 43 OPB), comme celle où se trouvent les habitations des recourants, sont de 60 dB(A) de jour (8 h - 20 h), 50 dB(A) de nuit (22 h - 8 h) et 55 dB(A) le soir (20 h - 22 h). Les valeurs de planification sont inférieures de 5 dB(A) à ces chiffres. Toujours selon ce rapport, les valeurs limites d'immission de jour seraient respectées pour une distance de trente mètres entre le point d'immission et le centre de la place et pour un nombre d'utilisateurs allant jusqu'à vingt (v. annexe 1.2 et annexe 2). Sur cette base, en considérant que le nombre moyen d'utilisateurs d'une place de jeux telle que prévue est de huit, et qu'en l'occurrence le lieu d'immission le plus sensible (chemin des Plaines 20a) est situé à une distance de trente mètres du centre du terrain projeté, le SEVEN a considéré que la place de jeux projetée était conforme à la LPE, à condition qu'elle respecte les conditions d'exploitation qui ont été rappelées plus haut (p. 3, let. D). c) Les recourants ne mettent pas en cause la méthode d'évaluation. En revanche, ils contestent que l'on ait affaire à une place de sport existante à laquelle les valeurs limites d'immission sont applicables (art. 8 OPB). Selon eux, on est en présence d'une installation fixe nouvelle, à laquelle doivent être appliquées les valeurs, plus sévères, de planification (art. 25 LPE ; art. 7 OPB). A cet égard le SEVEN notait dans ses observations du 31 août 2004 que si ces valeurs devaient être prises en considération, l'exploitation de la place de jeux durant la période de jour (de 8 h à 20 h) devrait être remise en cause. aa) La délimitation du champ d'application de l'art. 8 OPB par rapport aux art. 25 LPE (construction d'installations fixes) et 7 OPB (limitation des émissions de nouvelles installations fixes) n'est pas aisée (cf. ATF 123 II 325, consid. 4c/aa p. 328 et les références). Le Tribunal fédéral a considéré que l'art. 8 OPB ne devait pas être appliqué sans autre examen à tous les cas de transformation d'une installation fixe existante; selon la volonté du législateur, l'art. 25 LPE ne concerne pas seulement la construction d'une installation nouvelle, qui n'existait pas jusque là, mais aussi les installations existantes lorsqu'elles subissent, sous l'angle de la construction ou de l'exploitation, une modification substantielle faisant paraître pour insignifiant ce qui reste de l'installation initiale; la délimitation s'opère avant tout selon des critères écologiques, en particulier celui de la protection contre le bruit et, plus généralement, du principe de prévention qui sous-tend la loi. Ce principe (art. 1^{er} al. 2 LPE) plaide pour que la modification d'une installation existante n'occasionnant pas ou que très peu de bruit en une installation bruyante s'apprécie selon l'art. 25 LPE et non selon l'art. 8 OPB (ATF précité, p. 329). bb) La parcelle no 4'785 a été aménagée pour servir de place de jeux bien avant l'entrée en vigueur de la LPE. Elle comporte sur sa limite sud-ouest un mur de clôture surmonté d'un grillage évitant que des ballons ne s'échappent vers les parcelles, plus en pente, situées en aval. On y joue au football depuis plus de trente ans, et des buts ont été installés fin 1980 déjà. On se trouve donc bien en présence d'une installation existante au sens de l'article 8 OPB. Sous l'angle

de la construction, il est vrai que l'adaptation de cette place de jeux aux standards actuels de confort d'utilisation et de sécurité implique des travaux d'une certaine importance (nivellement du terrain, pose de différents revêtements, aménagement d'un chemin d'accès, solide barrière en bois et en métal délimitant le terrain de jeux, panneaux entourant les buts, nouveaux grillages pare-ballons au nord de l'aire de jeux). Cette modernisation de l'installation ne devrait toutefois pas avoir de conséquence sensible sur les nuisances sonores par rapport à la situation actuelle. Le projet prévoit des mesures de construction appropriées pour atténuer les bruits de ballons sur le sol ou les clôtures. Comme le confirme sans ambiguïté le rapport du bureau Gilbert Monay, la source de bruit essentielle restera toujours les voix (cris, appels, etc), ainsi que le tribunal a pu le vérifier en visitant une place de jeux similaire. Les émissions de bruit resteront donc directement liées à la fréquentation de l'endroit, dont il n'y a pas de raison de penser qu'elle devrait s'accroître sensiblement, compte tenu des caractéristiques du quartier (dans leur opposition du 14 décembre 2002, les habitants du chemin de Primerose 53 – dont la recourante Colette Hubin – signalaient d'ailleurs que l'installation projetée se trouvait, de par les dimensions de la parcelle, limitée quant à son potentiel d'accueil pour les jeunes). Le tribunal considère en conséquence que l'on est bien en présence d'une installation existante notablement modifiée et que c'est à juste titre que sa conformité à la législation sur la protection de l'environnement a été appréciée au regard des valeurs limites d'immission. cc) On observera du reste que si l'on tient compte de la distance qui sépare le centre de la place de jeux projetée des locaux d'habitation voisins les plus exposés (plus proche de quarante mètres que de trente), il ne paraît pas du tout exclu que les valeurs de planification soient également respectées. Tout au plus ce point aurait dû faire l'objet d'une évaluation plus précise qu'une simple référence à l'étude acoustique générale du bureau Gilbert Monay si l'on était parvenu à la conclusion que les aménagements projetés devaient être appréciés sous l'angle des articles 25 LPE et 7 OPB, plutôt que 8 OPB.

E. 4

Les recourants reprochent en outre à l'horaire imposé par la décision attaquée d'être « trop extensif ». Cet horaire correspond, pour les jours ouvrables, à la période de jour telle que l'a définie le rapport du bureau Gilbert Monay sur la base d'une comparaison entre les normes suisses, allemandes et internationales. Il exclut toute activité durant les périodes où la gêne est considérée comme plus importante, soit en soirée (de 20 à 22 h) et de nuit. L'horaire d'ouverture est encore réduit le dimanche, pour tenir compte d'une période de repos prolongée le matin. La prétention des recourants à ce que des restrictions supplémentaires soient prescrites, soit une interdiction d'utiliser la place de jeux tous les jours entre 12 et 14 heures et au-delà de 18 heures, ainsi qu'avant 10 heures le samedi comme le dimanche, ne peut se fonder sur aucune disposition légale ni sur aucune directive éprouvée en matière de protection contre le bruit. De telles exigences sont manifestement excessives.

E. 5

Les recourants mettent également en doute la possibilité pratique d'assurer le strict respect de l'horaire. Pourtant, il est prévu que la parcelle demeure clôturée, comme actuellement, et que des panneaux rappelant le règlement d'utilisation soient placés à ses accès. Si on ne peut pas exclure qu'il y ait occasionnellement des infractions, cela ne justifie pas qu'on prenne d'emblée des mesures plus restrictives. Dans sa réponse au recours, la municipalité souligne que « tout débordement quel qu'il soit et où que ce soit dans la commune peut conduire à une intervention des services de police » ; elle affirme que l'horaire est respecté

sur tous les sites déjà exploités et qu'il n'y a aucune raison pour qu'il y ait un laisser-aller au chemin des Plaines. On peut en donner acte aux recourants. Le permis de construire prévoit au demeurant qu'en cas de problème, « une mesure de contrôle pourra être demandée et, le cas échéant, des mesures supplémentaires contre le bruit pourront être exigées ». Ces précautions sont adéquates et suffisantes.

E. 6

C'est enfin en vain que les recourants prétendent que la place en cause devrait être exclusivement réservée aux habitants du quartier. Comme le prévoit expressément l'article 23 RPPA, la parcelle no 4'785 est un espace ouvert au public, à l'instar d'autres parcs lausannois. La crainte de voir cet endroit devenir le lieu de compétitions, de rencontres entre équipes provenant de différents quartiers, n'apparaît pas fondée. L'infrastructure réduite qu'il est prévu de mettre en place ne se prête pas à de telles manifestations, encore moins aux activités de véritables clubs de sports.

E. 7

Conformément aux articles 38 et 55 LJPA, un émolument sera mis à la charge des recourants déboutés, qui supporteront en outre l'indemnité à laquelle peut prétendre la Commune de Lausanne, qui a procédé par l'intermédiaire d'un avocat et obtient gain de cause.

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