

VD_OMNI AC.2013.0369 vom 27. März 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-03-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2013.0369

FR: VD_OMNI AC.2013.0369 du 27 mars 2014

IT: VD_OMNI AC.2013.0369 del 27 marzo 2014

Regeste

MANGE, PACHE/BERGAMIN, GRANATO, Municipalité de Lausanne, Direction générale de l'environnement (DGE), Office fédéral de l'environnement OFEV | Suite à l'arrêt de renvoi du TF (1C_191/2013 du 27 août 2013) dans la cause AC.2012.0076. Seule est litigieuse la question du respect de la législation en matière de protection contre le bruit pour un nouveau bâtiment qui ne respecte pas les VLI sur plusieurs façades comportant toutes des locaux à usage sensible au bruit. La mesure constructive prévue qui consiste à aménager des fenêtres à guichet dans la partie inférieure des fenêtres principales ne permet pas de respecter les exigences de l'art. 39 OPB (consid. 3) . D'autres mesures constructives au sens de l'art. 31 al. 2 OPB apparaissent toutefois réalisables de sorte qu'une autorisation exceptionnelle ne saurait être octroyée (consid. 4). Admission du recours des opposants.

Erwägungen

E. 1

La cause est circonscrite, selon les considérants de l'arrêt de renvoi du Tribunal fédéral du 27 août 2013 (1C_191/2013), au respect de la législation en matière de protection contre le bruit. Se pose la question de savoir si toutes les mesures de construction ou d'aménagement susceptibles de protéger le bâtiment contre le bruit, au sens de l'art. 31 al. 1 OPB ont été prises, sans que les valeurs limites d'immission puissent être respectées. Si tel ne devait pas être le cas, une autorisation exceptionnelle au sens de l'art. 31 al. 2 OPB ne pourrait pas entrer en considération. Le Tribunal fédéral s'est en particulier référé aux mesures envisagées par l'OFEV dans ses déterminations du 18 juin 2013.

E. 2

Les recourants concluent préalablement à ce que les déterminations des constructeurs du 10 octobre 2013 et le complément d'étude AER du 8 octobre 2013 soient écartés de la procédure en raison de leur tardiveté. a) L'autorité établit les faits d'office, sans être limitée par les offres de preuves des parties (art. 28, 41 et 89 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD ; RSV 173.36]). L'autorité de recours invite les parties à se déterminer; elle leur impartit un délai à cet effet (art. 81 al. 1 et 3 LPA-VD). Il s'agit d'un délai d'ordre qui, s'il est obligatoire, n'est pas péremptoire. b) En l'occurrence, les constructeurs ont déposé des déterminations dans le délai imparti à cet effet, soit le 1er octobre 2013. Il ressort toutefois du dossier que la DGE, à laquelle les constructeurs ont adressé, pour avis préalable, la proposition de mesure constructive, leur a répondu le 30 septembre 2013 en posant des exigences supplémentaires (notamment la pose d'un écran de protection au droit de la façade). Ces modifications ont été soumises par les constructeurs au Bureau AER qui en a tenu compte dans son complément d'étude du 8 octobre 2013, lequel a été adressé au tribunal deux jours plus tard avec les déterminations complémentaires des constructeurs. On aurait certes pu s'attendre de la part des

constructeurs à ce qu'ils demandent une prolongation du délai qui leur avait été imparti au 4 octobre 2013 pour déposer ces pièces et écritures avant l'expiration de celui-ci (cf. art. 21 al. 2 LPA-VD). Qu'ils ne l'aient pas fait n'a pas pour conséquence que les documents déposés le 10 octobre 2013 devraient être écartés du dossier (sur cette question, cf. notamment PS.2012.0102 du 4 juillet 2013 consid. 2c). En vertu de leur droit de réplique, les constructeurs auraient eu, quoi qu'il en soit, la faculté de se déterminer sur la prise de position de la DGE du 30 septembre 2013 (sur cette question voir ATF 138 I 154). A cela s'ajoute que le complément d'étude AER du 8 octobre 2013 intègre les exigences supplémentaires en matière de protection contre le bruit posées par la DGE, ce qui va dans le sens voulu des recourants. On distingue ainsi mal leur intérêt à ce que cette pièce soit écartée de la procédure. Partant, ce grief est rejeté.

E. 2.5

m, en bordure des balcons sur la façade Sud. Selon ces études, cette mesure permettrait de respecter pleinement les VLI pour toutes les pièces orientées au Sud, exception faite de l'attique (voir page 3, ainsi que le tableau figurant en page 4 de ces études). Quant à l'attique, le bureau AER a envisagé d'aménager sur le pourtour du bâtiment un garde-corps fermé d'une hauteur de 70 cm (voir page 3 de ces études). Selon le plan de l'attique modifié le 7 décembre 2011, ce niveau est en effet situé en retrait des autres étages et il est déjà prévu d'aménager une balustrade de 1 m de haut. Le remplacement de celle-ci par un garde-corps plein paraît donc réalisable et permet selon les études AER de respecter les VLI pour toutes les pièces litigieuses situées à ce niveau (voir le tableau figurant en page 4 de ces études). f) Une dernière mesure proposée par les études AER, mais écartée par les constructeurs, consiste à poser un écran sur toute la surface des fenêtres " principales ". Il est indiqué qu'une telle mesure permettrait de respecter les VLI, dans tous les locaux à usage sensible au bruit. Les constructeurs s'opposent à cette solution pour des motifs de confort, voire de sécurité, des futurs habitants. Une telle solution n'apparaît certes pas idéale pour des locaux destinés à l'habitation (cf. notamment Wolf, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zurich 2000, n. 28 ad Art. 22). Il n'en demeure pas moins qu'elle demeure possible, par exemple pour une partie des locaux pour lesquels d'autres mesures ne seraient pas envisageables, et que le motif sécuritaire évoqué par les constructeurs n'apparaît pas suffisamment étayé pour l'écarter en l'état. Force est ainsi de constater que plusieurs mesures de construction ou d'aménagement, d'ailleurs évoquées pour la plupart par les constructeurs eux-mêmes, apparaissent possibles, au besoin en les combinant, pour permettre à la nouvelle construction projetée de respecter les exigences des art. 22 LPE et 31 al. 1 OPB. Dans ces circonstances, une autorisation exceptionnelle au sens de l'art. 31 alinéa 2 OPB ne saurait entrer en ligne de compte pour le bâtiment projeté. 5. Le recours doit en conséquence être admis et la décision attaquée, annulée. Succombant, les constructeurs supportent les frais de justice ainsi que des dépens en faveur des recourants, qui ont agi avec l'assistance d'un avocat (art. 49 et 55 LPA-VD).

E. 3

Le coût des mesures est à la charge des propriétaires du terrain." La notion de "locaux à usage sensible au bruit" est quant à elle définie à l'art. 2 al. 6 OPB: en font ainsi partie " les pièces des habitations, à l'exclusion des cuisines sans partie habitable, des locaux sanitaires et des réduits (let. a) ainsi que les locaux d'exploitation, dans lesquels des personnes séjournent régulièrement durant une période prolongée ", à l'exception des " locaux destinés à la garde d'animaux de rente et les locaux où le bruit inhérent à l'exploitation est

considérable " (let. b). Le lieu de détermination pour le calcul des VLI est fixé à l'art. 39 OPB. Selon l'alinéa 1 de cette disposition: "Pour les bâtiments, les immissions de bruit seront mesurées au milieu de la fenêtre ouverte des locaux à usage sensible au bruit. Les immissions de bruit des avions peuvent aussi être déterminées à proximité des bâtiments ."

b) Les mesures de construction (ou mesures constructives) et d'aménagement visées par l'art. 31 al. 1 let. b OPB sont celles qui permettent de respecter les valeurs limites d'immission au milieu des fenêtres ouvertes des pièces destinées à un usage sensible au bruit (cf. art. 39 al. 1 OPB; ATF 117 Ib 125 consid. 3a p. 127 et références; ATF 1C_196/2008 du 13 janvier 2009 consid. 2.4). La détermination du bruit au milieu de la fenêtre ouverte est destinée à préserver le bien-être des habitants, car elle garantit que les fenêtres puissent être ouvertes à des fins autres que l'aération et que le niveau sonore dépasse seulement de manière insignifiante les valeurs limites de planification et d'immission, y compris dans les environs, par ex. les jardins et les balcons (cf. arrêts du TF 1C_191/2013 du 27 août 2013 consid. 3; 1C_331/2011 du 30 novembre 2011 consid. 7.3.2; voir également dans ce sens ATF 122 II 33 consid. 3b; 1A.139/2002 du 5 mars 2003 consid. 5.4; AC.2012.0379 du 4 novembre 2013). c) En l'occurrence, les valeurs limites d'immission (VLI), telles que mesurées selon l'étude AER de 2011 sont dépassées sur tous les niveaux de la façade Est, de jour comme de nuit (avec des dépassements variant de 1 à 7 dB(A) selon les étages) ainsi que, de jour uniquement, au rez-de-chaussée et au premier étage de la façade Sud et aux étages 1 à 3 de la façade Nord (dépassement à chaque fois de 1 dB(A)), étant précisé que toutes ces façades comportent des locaux à usage sensible au bruit. Les mesures retenues ultérieurement dans les études complémentaires n'apparaissent en effet pas déterminantes, dès lors qu'elles se fondent sur une modification du projet (écran anti-bruit en bordure des balcons sur la façade Sud, déplacement des fenêtres des chambres Nord-Est, modification du garde-corps en attique), que les constructeurs n'ont pas confirmée. La mesure proposée par les constructeurs consiste, selon les explications et les illustrations figurant dans les compléments d'étude AER des 3 et 9 juillet et 8 octobre 2013, à installer des fenêtres à guichet dans la partie inférieure des fenêtres " principales " de la façade Est et partiellement de la façade Nord. Sur ces façades, les fenêtres " principales " ont une hauteur de 140 cm (cf. plans du 13 janvier 2011, modifiés en dernier lieu le 11 novembre 2011 – "Façade Nord" et "Façade Est"); les fenêtres à guichet auraient, quant à elles, une hauteur de 35 cm (cf. figure 4 complément d'étude AER du 3 juillet 2013). Ces fenêtres à guichet seraient munies d'un écran de verre de 46.5 cm de haut qui prendrait place au droit de la fenêtre, à une distance de 20 cm du cadre de la fenêtre et du guichet (cf. figure 4 complément d'étude AER du 8 octobre 2013). Selon les explications du bureau AER, le point récepteur considéré pour la détermination du bruit est situé au milieu de l'ouverture du guichet (cf. p. 5 du complément d'étude AER du 8 octobre 2013), soit à une hauteur de 17.5 cm depuis le bas du guichet qui correspond au bas de la fenêtre (hauteur du guichet 35 cm / 2 = 17.5 cm). A cet endroit, et en considérant le cas le plus défavorable, le bureau AER estime que l'atténuation résultant de l'installation de cette mesure serait de 9 dB (A). Les recourants contestent ces mesures; ils n'apportent cependant pas d'éléments probants qui contrediraient cette appréciation de spécialistes, confirmée d'ailleurs par l'autorité cantonale compétente en la matière (cf. les déterminations de la DGE du 24 octobre 2013). Cela étant, ces mesures ont été effectuées au milieu du guichet ouvert, situé dans la partie inférieure de la fenêtre correspondante. Il ne résulte pas des pièces au dossier, et les compléments d'étude AER des 3 et 9 juillet et 8 octobre 2013 ne l'affirment pas, que la mesure proposée par les constructeurs permettrait de respecter les VLI au milieu des

fenêtres ouvertes, telle qu'exigée par l'art. 39 al. 1 OPB, soit à une hauteur de 70 cm depuis le base de la fenêtre. d) Nonobstant ce fait, la DGE estime que la mesure proposée par les constructeurs serait à même d'offrir une protection contre le bruit qui serait compatible avec les exigences de l'OPB. Elle se réfère en l'occurrence à une pratique vaudoise, confirmée par le Tribunal administratif (auquel la CDAP a succédé) dans un arrêt AC.2000.0141 du 21 novembre 2001, selon laquelle il suffirait que les VLI soient respectées pour une seule des fenêtres d'un local à usage sensible au bruit. Cette pratique, au demeurant contestée (cf. Alain Griffel/Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, Zurich 2011, n. 5 ad Art. 22), n'a pas de portée dans le cas présent. En effet, telle que postulée par la jurisprudence précitée (AC.2000.0141 précité, consid. 10), elle concerne les cas où un local à usage sensible au bruit comporte plusieurs fenêtres. Or, dans le cas présent, les locaux en question ne comportent tous qu'une seule fenêtre. Comme relevé plus haut, les constructeurs n'ont pas indiqué vouloir modifier la disposition des fenêtres des chambres sises au Nord-Est. Conformément à l'art. 39 al. 1 OPB, les mesures doivent toujours être effectuées au milieu des fenêtres ouvertes sans égard au fait qu'elles soient utilisées pour l'aération ou qu'elles puissent être ouvertes (ATF 122 II 33 consid. 3b et les références citées ci-dessus; TF 1A.139/2002 du 5 mars 2003 consid 5.4). Il n'est donc pas possible de confirmer l'appréciation de la DGE selon laquelle la mesure, telle que proposée par les constructeurs, serait à même d'offrir une protection contre le bruit compatible avec les exigences des art. 22 LPE et 31 al. 1 OPB, s'agissant ici, on le rappelle, d'une construction nouvelle.

E. 4

Reste encore à déterminer si d'autres mesures constructives au sens de l'art. 31 al. 1 OPB seraient possibles, une autorisation exceptionnelle au sens de l'art. 31 al. 2 OPB n'étant envisageable qu'à défaut de telles mesures. a) L'OFEV a envisagé une première mesure consistant à faire pivoter d'un quart de tour le bâtiment projeté de façon à orienter les chambres à coucher du côté de la façade Nord, respectivement Sud, et les salles de séjour du côté Ouest, sans modifier la disposition et l'agencement intérieur des pièces. Dans le cas présent, cette mesure n'est pas réalisable en raison de l'art. 16 al. 3 RPGA qui impose que, jusqu'à une distance de 15 m en retrait de la limite des constructions, les façades soient implantées parallèlement à celle-ci; la municipalité a expliqué que le but de cette règle était de créer un "front de rue". L'art. 16 al. 4 RPGA permet de déroger à cette règle lorsqu'une autre implantation donne satisfaction du point de vue de son intégration. En l'occurrence, tel ne serait pas le cas puisque l'ensemble des constructions avoisinantes sont orientées Sud, face au lac. L'orientation choisie du bâtiment projeté s'intègre ainsi dans le tissu existant et une autre orientation n'est pas satisfaisante. b) Une deuxième mesure évoquée par l'OFEV consiste à reculer le bâtiment par rapport à l'avenue des Bains. Vu la configuration de la parcelle et la distance aux limites de propriété qui empêche l'implantation du bâtiment à moins de 6 m des autres parcelles (cf. art. 114 RPGA), un recul du bâtiment par rapport à l'avenue des Bains n'est pas possible. En effet, le bâtiment projeté se trouve déjà à 6.05 m de la limite de la parcelle contiguë n° 4812. Une autre configuration du bâtiment, tout en longueur, qui permettrait un retrait du bâtiment par rapport à la route, n'est pas non plus réalisable en raison de la servitude de restriction de bâtir qui grève une partie importante de la parcelle (au Sud) et qui empêche toute construction d'un bâtiment d'habitation dans ce périmètre. Ces mesures ne sont dès lors pas réalisables. c) L'OFEV a contesté l'absence de toute réflexion sur une autre disposition des locaux à usage sensible au bruit. Or l'art. 22 al. 2 LPE dispose expressément que les pièces doivent être judicieusement disposées et l'art. 31

al. 1 let. a OPB prévoit que la disposition des locaux à usage sensible au bruit doit se faire du côté du bâtiment opposé au bruit. L'OFEV a également rappelé que différentes mesures pourraient être combinées afin de respecter les VLI au niveau des locaux à usage sensible du bruit. En l'occurrence, il ressort des plans au dossier que le bâtiment litigieux est destiné à comporter deux logements par étage, l'un avec des chambres orientées à l'Ouest, l'autre avec des chambres orientées à l'Est. Toutes les pièces situées du côté opposé du bruit, à l'Ouest, sont donc déjà destinées à des locaux à usage sensible au bruit. A la lecture des plans, il semble toutefois possible de modifier quelque peu la configuration de certaines pièces à l'Est afin de permettre l'aménagement d'une fenêtre au Nord. Les compléments d'étude AER du 9 juillet 2013 et du 8 octobre 2013, produits par les constructeurs, reconnaissent d'ailleurs expressément qu'il serait possible de déplacer les fenêtres des chambres de l'angle Nord-Est exposées vers l'Est, sur la façade Nord, à tout le moins pour les étages 1 à 3 et qu'une telle mesure permettrait une réduction significative de bruit, de 3 à 4 dB pour ces étages (voir page 5 de ces études). Une telle solution poserait en revanche un inconvénient pour le niveau inférieur (rez-de-chaussée), car la fenêtre se trouverait alors à proximité de l'entrée. Même si une telle mesure n'apparaît pas à même de respecter pleinement les VLI, elle permettrait, selon le bureau spécialisé mandaté par les constructeurs, de réduire significativement les immissions pour une partie des locaux à usage sensible au bruit. On peine ainsi à comprendre pourquoi une telle mesure n'a pas été prise en considération, étant précisé qu'elle pourrait éventuellement être combinée avec d'autres mesures. d) Une autre mesure technique ou architecturale envisageable, permettant de limiter les nuisances au niveau des fenêtres litigieuses, consiste en la pose de certains types de balcons servant d'écran phonique sur la façade Est. Les compléments d'étude AER du 9 juillet 2013 et du 8 octobre 2013 écartent, de manière surprenante, la solution d'aménager des balcons, au moins dans les étages supérieurs. Compte tenu de l'implantation du bâtiment projeté en bordure de voie publique, l'implantation de balcons au rez-de-chaussée paraît exclue, comme cela avait d'ailleurs été relevé en audience, dans le cadre de la procédure cantonale précédente. Le bureau AER indique qu'une telle mesure (dans les étages) aurait pour effet de réduire la charge sonore d'environ 3dB. Or une telle réduction a été considérée, par ce même bureau, comme significative, s'agissant de la mesure précitée consistant à déplacer une fenêtre au Nord (voir supra consid. 4c). On peine ainsi à comprendre pour quelle raison une telle solution est purement et simplement écartée, ce d'autant plus que des balcons de conceptions diverses (garde-corps fermés ou balcons encastrés), paraissent susceptibles de réduire la charge sonore. On peut même se demander si des balcons encastrés au niveau inférieur (rez-de-chaussée), ne seraient pas envisageables. e) Les compléments d'études AER du

E. 9

juillet 2013 et du 8 octobre 2013 mentionnent encore deux types de mesures constructives pour les pièces orientées au Sud et les pièces situées en attique. L'une de ces mesures consiste à poser, pour les 4 premiers niveaux, un écran anti-bruit, d'une profondeur de