

Demande d'un crédit d'étude

Préavis N° 221

Lausanne, le 7 juin 2001

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du préavis

Par ce préavis, la Municipalité propose à votre Conseil l'adoption du plan d'attribution des degrés de sensibilité (DS) au bruit, établi pour l'ensemble du territoire communal, en relation avec la vocation des différentes zones qui le caractérisent.

La démarche, fondée principalement sur les articles 43 et 44 de l'Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), constitue l'une des phases importantes de la stratégie d'assainissement des nuisances sonores que les collectivités publiques sont tenues de mettre en place en regard de la Loi sur la protection de l'environnement (LPE).

En complément, le législateur souhaite que des dispositions soient prises afin que les sources de nuisances existantes génèrent moins de bruit. Ainsi, le droit fédéral prévoit un programme d'assainissement des infrastructures routières, qui comprend une stratégie de protection contre le bruit, un constat de la situation, des propositions de méthodes et de moyens accompagnés de priorités, ainsi que son suivi. La Municipalité soumet à votre Conseil une demande de crédit de 500'000 francs pour le financement des études relatives au programme d'assainissement d'une partie du réseau routier principal.

2. Préambule

La ville, dans sa diversité, se conçoit avec des ambiances sonores variées dont le bruit constitue une nuisance. En fait, le bruit ambiant qui affecte chacun d'entre nous est une perception auditive désagréable, indésirable, voire nocive. Celle-ci est influencée par les conditions locales ainsi que par des facteurs personnels. Elle peut conduire à des appréciations contrastées, tant objectives que subjectives, de la gêne qu'elle provoque. Ainsi, des expositions répétées au bruit ont des effets négatifs sur la santé et le bien-être de la population.

Les sources de bruit sont diverses et contrastées : le marché, la place publique, l'avenue animée, le préau, la terrasse de café, l'artisanat et bien d'autres encore. Toutefois, aujourd'hui, le bruit généré par les déplacements motorisés participe de manière prépondérante à la gêne de la population à domicile. Aussi la Municipalité a-t-elle porté son attention prioritairement sur le bruit généré par le trafic routier en rappelant que l'attribution des degrés de sensibilité explicitée ci-après constitue la référence légale quel que soit le type de nuisances acoustiques.

3. Rappel des bases légales

La lutte contre le bruit est spécifiée dans la Constitution fédérale depuis 1971 (article 24^{septies} aCst.). La législation suisse a concrétisé cet objectif dans la Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985. Cette loi-cadre fixe des normes d'ordre général en se basant sur quatre principes fondamentaux :

1. Principe de prévention (article 1 LPE) : « les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodes seront réduites à titre préventif et assez tôt ».
2. Principe de causalité (article 2 LPE) : le propriétaire d'une source de nuisances supporte les frais liés aux mesures prescrites dans la loi.
3. Principe de limitation des émissions (article 11 LPE) : les émissions sonores doivent être « limitées par des mesures prises à la source ».
4. Principe de coopération entre autorités ainsi qu'entre autorité et domaine privé : les autorités demandent au détenteur de l'installation de proposer un plan d'assainissement (article 16 LPE). Les autorités peuvent déléguer certaines tâches, notamment en matière de contrôle et de surveillance (article 43 LPE).

Dans le domaine de la protection contre le bruit, cette loi a été précisée par une ordonnance d'exécution contenant des prescriptions détaillées : l'Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), du 15 décembre 1986, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1987. Cette ordonnance a pour but de protéger la population contre le bruit nuisible ou incommode (article 1 OPB). Elle précise les critères servant à l'évaluation du bruit, ainsi que le concept de limitation des émissions. L'évaluation des nuisances sonores part du principe que la tolérance au bruit est directement liée à l'affectation du sol ; elle nécessite une différenciation suivant chaque genre de bruit. En effet, certains types de bruit sont mieux acceptés par la population que d'autres pour un même niveau sonore. Dans toute la mesure du possible, on s'attache aux causes du bruit plutôt qu'aux effets. Ainsi, l'OPB fixe des valeurs limites d'exposition (VLE) qui s'appliquent aux locaux à usage sensible au bruit, soit :

- Valeurs limites d'immission – VLI (articles 13 et 15 LPE)

Les VLI définissent le seuil général à partir duquel le bruit devient nuisible ou incommode ; elles ont été fixées de manière à ce qu'une majorité de la population ne soit pas gênée de manière sensible dans son bien-être. Elles s'appliquent aux installations existantes depuis l'entrée en vigueur de la LPE.

- Valeurs d'alarme – VA (article 19 LPE)

Les VA sont supérieures de 5 à 15 dB(A) aux valeurs limites d'immission. Les niveaux d'évaluation dépassant cette limite sont considérés comme extrêmes. Elles permettent d'apprécier l'urgence de l'assainissement des installations.

- Valeurs de planification – VP (article 23 LPE)

Les VP sont inférieures de 5 dB(A) aux valeurs limites d'immission. Elles s'appliquent plus particulièrement aux nouvelles installations et lors de la délimitation de nouvelles zones à bâtir.

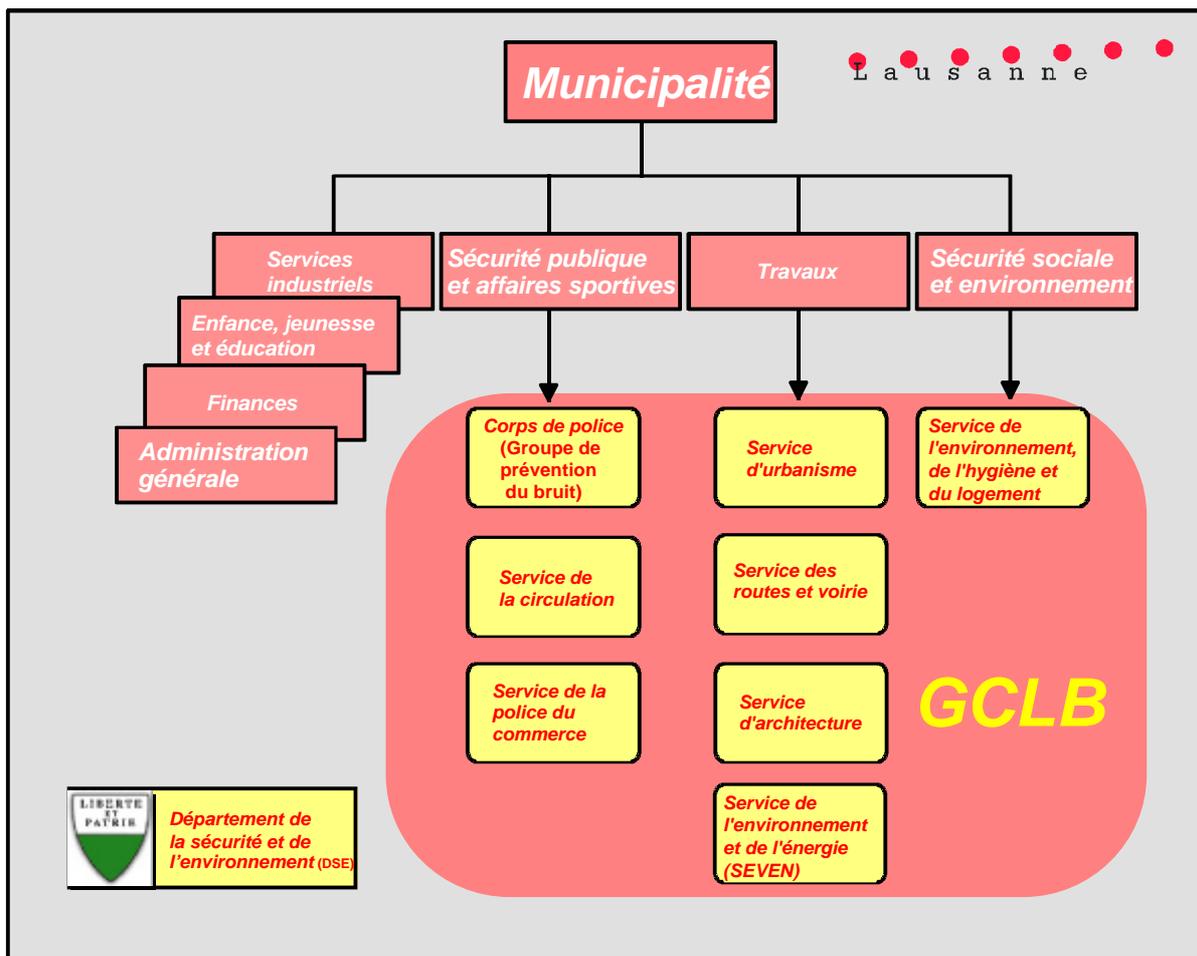
Bien que la mise en oeuvre de l'OPB incombe principalement aux cantons, les communes sont également concernées par son application. En effet, l'ordonnance prescrit que la planification de nouvelles zones à bâtir et l'octroi du permis de construire de bâtiments destinés aux séjours prolongés de personnes doivent tenir compte de la charge sonore existante et de son évolution. De plus, tout nouveau bâtiment doit satisfaire aux normes SIA en matière d'isolation acoustique. Dans cette perspective, deux tâches d'une certaine ampleur ont été menées en collaboration avec le service de l'environnement et de l'énergie de l'Etat de Vaud (SEVEN), soit :

- l'établissement du cadastre de bruit du trafic routier, en octobre 1993 ;
- l'attribution des degrés de sensibilité au bruit pour le territoire communal, en juin 2000.

4. Tâches et organisation au niveau communal

La lutte contre le bruit touche aux activités de plusieurs services communaux répartis dans différentes directions de l'administration. La diversité des tâches ainsi que les aspects techniques et réglementaires, souvent complexes, font apparaître la nécessité d'une démarche pluridisciplinaire qui permet d'avoir une vision d'ensemble et de mener des actions concertées au sein du Groupe de Coordination de Lutte contre le Bruit (GCLB). Ce groupe interservices (cf. organigramme ci-dessous), créé en 1993, poursuit les objectifs suivants :

- Assurer une vision globale, en particulier dans le suivi du plan directeur communal.
- Assurer l'application de l'OPB à l'échelon communal, en relation avec les autres dispositions d'exécution de la LPE.
- Coordonner et appuyer les services participants dans leurs tâches particulières en matière de protection contre le bruit, notamment à l'occasion de l'établissement des plans partiels d'affectation et des projets de constructions.
- Traiter des questions de nuisances sonores (questions, plaintes) lorsqu'elles relèvent de plusieurs services.
- Diffuser les informations et documents techniques et réglementaires entre les services participants.
- Informer et conseiller les concepteurs pendant la phase d'élaboration des projets de construction.
- Être l'interlocuteur communal de la population et des organes cantonaux en matière de protection contre le bruit.



4.1 Le cadastre de bruit du trafic routier

Le problème du bruit en ville et de la gêne qui en résulte est lié à la diversité des activités humaines. Le réseau routier (voirie), qui permet d'accéder aux ressources variées du territoire urbain, est le principal lieu d'où proviennent les nuisances sonores. Ainsi, chaque usager, qu'il soit habitant, qu'il exerce une activité ou qu'il soit simple visiteur, contribue à la production des nuisances sonores et en subit les conséquences. Le cadastre du bruit, annoncé dans le préavis N° 77 du 23 janvier 1991¹, a pour objectif d'en faire l'inventaire.

Conformément à l'article 37 de l'OPB, les immissions de bruits doivent être consignées dans le cadastre, et ce séparément pour les différents types d'installations (trafic routier, trains, avions...).

Le service de l'environnement et de l'énergie (SEVEN) est, à l'échelle cantonale, l'organe responsable de l'établissement du cadastre de bruit du trafic routier. Il le fait en collaboration avec les communes et le service cantonal des routes (SR). Ce document est un outil important pour l'administration dans tout ce qui touche à l'aménagement du territoire, car il indique les problèmes liés au bruit ou montre qu'il n'y en a pas à ce niveau. Plus particulièrement, lors d'une mise à l'enquête, la Commune évalue rapidement la faisabilité d'un projet vis-à-vis de l'OPB.

Ainsi, sur la base de l'inventaire des installations pour l'année de 1991 fourni par la Commune, le SEVEN a produit un cadastre informatisé en octobre 1993. Le dossier contient les documents suivants :

- *Charges sonores diurnes calculées sur chaque bâtiment de la ville* (échelle 1:10'000) : charges sonores de la façade la plus exposée de chaque bâtiment pendant la journée.
- *Charges sonores diurnes et nocturnes calculées sur chaque façade de bâtiment* (échelle 1:5'000) : charges sonores pour chaque façade pendant la journée et pendant la nuit.

Ce cadastre doit être mis à jour fin 2001. La Commune informera le SEVEN de tout changement majeur pouvant amener une modification de la distribution du trafic ainsi que le trafic journalier moyen de l'an 2000 (TJM) pour l'ensemble du réseau routier communal.

4.2 Attribution des degrés de sensibilité (DS)

Une fois le bruit déterminé et consigné dans un cadastre, il importe de comparer les immissions de bruit produites par les installations distinctes aux valeurs limites d'exposition y relatives. Celles-ci varient selon les degrés de sensibilité (DS I, II, III, IV) de la zone à laquelle la valeur doit être appliquée. Ainsi, en relation avec les zones d'affectation prévues par la LAT et la LATC, l'OPB exige l'attribution de degrés de sensibilité pour l'entier du territoire communal (articles 43 et 44).

Cette exigence permet de différencier les charges de bruit admissibles (valeurs limites d'exposition) selon la nature de l'utilisation du territoire exposé au bruit. Dès lors, dans les secteurs où des activités très bruyantes sont admises, des immissions plus élevées sont acceptables.

L'attribution des degrés de sensibilité pour l'ensemble du territoire lausannois a fait l'objet d'une enquête publique au début de l'été 2000. Cette attribution informatisée correspond à la volonté du législateur de planifier et d'assainir en relation avec des risques de gêne. Dans les faits, elle définit les niveaux acoustiques acceptables pour les personnes séjournant dans des locaux à usage sensible au bruit, compte tenu de l'affectation présente.

¹ Bulletin du Conseil communal, 1991, tome I, pages 1207 à 1227

Les degrés de sensibilité au bruit échelonnent les valeurs limites d'exposition au bruit en fonction des affectations prévues par l'aménagement du territoire. L'OPB définit quatre degrés de sensibilité au bruit (article 43) selon le tableau ci-après.

Degrés de sensibilité	Définitions	Exemples
I	Zones qui requièrent une protection accrue contre le bruit, notamment les zones de détente	Zones de convalescence, dans la pratique, le degré de sensibilité I n'est utilisé qu'à titre tout à fait exceptionnel
II	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	Zones de villas, d'habitation collective, mixte habitat et activités tertiaires ou de service
III	Zones où sont admises des entreprises moyennement gênantes, notamment dans les zones d'habitation et artisanales (zones mixtes), ainsi que dans les zones agricoles	Zones village, urbaine, d'habitation collective avec activité moyennement gênante, artisanale, de commerce, agricole, viticole
IV	Zones où sont admises des entreprises fortement gênantes, notamment dans les zones industrielles	Industrie lourde, aéroport, stand de tir

A chaque degré de sensibilité correspondent des valeurs limites d'exposition au bruit du trafic pour le jour (de 06 h 00 à 22 h 00) ainsi que pour la nuit (de 22 h 00 à 06 h 00). Le tableau ci-après (annexe 3 de l'OPB) reprend les valeurs limites d'exposition au bruit du trafic routier en fonction des degrés de sensibilité.

Degré de sensibilité	Valeur de planification		Valeur limite d'immission		Valeur d'alarme	
	Lr en dB(A)		Lr en dB(A)		Lr en dB(A)	
	Jour	Nuit	Jour	Nuit	Jour	Nuit
I	50	40	55	45	65	60
II	55	45	60	50	70	65
III	60	50	65	55	70	65
IV	65	55	70	60	75	70

Afin de permettre la mise en relation des degrés de sensibilité avec le cadastre de bruit du trafic routier, il a été nécessaire d'établir un plan cadastral numérisé, vectorisé et utilisable à n'importe quelle échelle par l'ensemble de l'administration. A cette fin, la Municipalité a ouvert, en février 1998, un compte d'attente de 170'000 francs². Le mandat de transformation du plan cadastral graphique par un plan informatisé s'est effectué en une année pour un montant de 150'399.20 francs. Celui-ci a été attribué à un bureau spécialisé de la numérisation, en collaboration avec le service du cadastre.

5. Procédure d'adoption

Comme pour les plans d'affectation communaux, les plans d'attribution des degrés de sensibilité au bruit doivent être soumis à la procédure déterminée par la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), du 4 décembre 1985, notamment les articles 56 à 61. En relation avec les dispositions de l'article 56 de ladite loi, le projet d'attribution a été soumis à l'examen préalable du Département des infrastructures durant l'été 1997. Ainsi, suite à la mise à disposition du nouveau plan cadastral, lesdits plans d'attribution ont été mis à l'enquête publique du 13 juin au 14 juillet 2000, accompagnés du rapport explicatif (voir annexe 1). Il a suscité deux oppositions et une intervention en dehors de la période d'enquête.

² Bulletin du Conseil communal, 1998, tome 4/I, pages 178 à 179

5.1 Opposition de l'Association transports et environnement (ATE), section Vaud

« Nous formons opposition au projet d'attribution des degrés de sensibilité au bruit pour les raisons suivantes.

Nous nous référons au rapport explicatif et nous constatons que la démarche utilisée pour le classement n'est pas correcte.

1. « il est proposé de déclasser en DS III un couloir de part et d'autres des artères structurantes »

Ce principe va directement contre la définition du DS III tel qu'il est défini par OPB 43, alinéa 1, litt. c et qui classe en degré III des zones mixtes habitation et artisanat (entreprises moyennement gênantes). Ce degré III existe pour ne pas préjudicier ces activités peu bruyantes et généralement hors service la nuit et le week-end. Mais ce degré III n'est pas défini pour permettre le bruit du trafic routier important dont la gêne est beaucoup plus lourde que l'artisanat ou les services, notamment parce qu'il ne cesse pas la nuit.

Certes l'alinéa 2, article 43 OPB précise qu'on peut déclasser des parties de zones d'affectation du degré II. Nous estimons que le déclassement massif que propose ici la Municipalité est abusif et qu'il revient à vider de sa finalité la Loi sur la protection de l'environnement ; ce déclassement revient à dire : on ne touche pas au bruit provoqué par le trafic routier. Contrairement à ce qui est affirmé au point 4 de la méthodologie, le principe du déclassement est appliqué sans « précaution ».

2. Le rapport explicatif (point 2, alinéa 3) respecte l'OPB (article 43, alinéa 2) quand il affirme que des couloirs peuvent être classés en degré III si la charge sonore préexistait avant l'entrée en vigueur de l'OPB. Dire par contre que la classification de DS III permet de « faciliter l'obligation d'assainir dite installation routière » relève soit de la plus noire ironie, soit du cynisme ; en effet, il est plus facile d'obtenir des valeurs de DS III que des valeurs de DS II. Mais ce sera au détriment de la santé des habitants et cela ne correspond en tout cas pas à « la volonté du législateur d'offrir des conditions optimales d'habitabilité ».
3. La conclusion du même paragraphe est logique mais elle se fonde sur la prémisse fautive évoquée ci-dessus. Dire « nous avons procédé aux adaptations des DS sur le nouveau plan d'ensemble cadastral » revient à dire : nous avons constaté du bruit et ce constat définit les DS, alors que ceux-ci doivent être définis en fonction d'affectation (OPB 44) et non en fonction du bruit. L'attribution des DS ne peut pas être un simple décalque du cadastre du bruit, sauf à vider la LPE et l'OPB de leur substance (prévenir, protéger).
4. Le premier point de la méthodologie évoquée dans le rapport est correct : c'est l'affectation qui décide du DS d'une partie du territoire. Le point 3 est en conformité avec l'esprit et la lettre d'OPB 43 concernant le DS III. Le principe du déclassement (point 4) est cohérent dans la mesure où il est appliqué avec la précaution chronologique requise dans l'article 43 OPB, alinéa 2 et pour autant qu'il soit appliqué avec précaution. Le point 2 résume la démarche que nous critiquons ci-dessus. Il n'est pas acceptable.

En conséquence, l'autorité devrait refondre son plan et attribuer :

Le DS III dans les zones à mixité habitat et artisanat, quelle que soit la qualification du réseau routier qui touche ces zones, le cas échéant appliquer le principe de déclassement avec la plus grande précaution, dans tous les cas de manière motivée mais pas « en vrac ». Le DS II dans les zones d'habitation. Si les axes structurants touchent ces zones, on déclassera là où l'article 43 OPB, alinéa 2 le permet. Si le déclassement ne s'applique pas, on appliquera l'article 9 OPB.

Restent les non-dits du plan de classement tel que nous l'avons examiné dans les locaux de la direction des travaux. On constate en effet que les parcs publics ne sont pas classés. En tant que zones de détente, ils devraient être classés en zone de degré I. Dans la mesure où elle attribue des DS à l'ensemble du territoire communal comme le mentionne l'intitulé de la FAO, la Municipalité doit aussi attribuer des DS à ces zones de détente (exemple : Parc de Mon Repos). »

Réponse

L'opposition se réfère au rapport explicatif mis à disposition ainsi qu'à des constats relatifs à la démarche explicitée. Or, ce rapport n'était pas formellement soumis à l'enquête publique puisque seuls les quatre plans, tel que décrit dans l'avis officiel d'enquête, font l'objet de la procédure en cours. Toutefois, il convient de clarifier les remarques et observations que la lecture dudit rapport a pu générer.

1. Le principe de déclassement, conformément à l'OPB, article 43, alinéa 2, est cohérent avec la méthodologie dans le sens où il est appliqué en dernière étape (point 4), et ce le long des axes structurants, en complément des secteurs de mixité où le DS III a précédemment été attribué (point 3). Ainsi, l'attribution du DS III le long du réseau structurant prend en compte, prioritairement, les activités déployées en bordure de ce dernier, qui se traduit par une mixité pouvant entraîner des nuisances. Subsidiairement et en relation avec la hiérarchisation du réseau, une procédure de déclassement a été effectuée.

Certes, la finalité de la loi (LPE) est de protéger l'être humain et son environnement. Cependant, il convient de préciser que l'OPB (ordonnance d'application) s'applique principalement dans les zones constructibles et ne protège l'être humain qu'à l'intérieur des bâtiments. En outre, le type de bruit ainsi que la période n'interviennent pas dans les critères d'attribution de DS. En effet, la perception du bruit et la gêne qui peut en découler est éminemment subjective.

2. La disposition de déclassement opérée selon les précisions ci-dessus ne soustrait pas le détenteur de l'installation à l'obligation de l'assainir. C'est dans un souci de transparence et pour tenir compte du fait qu'il conviendra, dans le futur, d'optimiser les contraintes et paramètres dans le processus d'assainissement dudit réseau routier structurant que la Municipalité a opté pour cette disposition.
3. Dans le cadre de l'actuelle procédure, selon l'article 56 LATC, les plans d'attribution de DS ont fait l'objet d'un examen préalable durant l'été 1997 auprès des instances cantonales. En parallèle, la concertation au sein des services communaux a conduit le service du cadastre à établir un nouveau plan d'ensemble informatisé. Cette opération de conversion a nécessité deux ans de labeur et a débouché sur un changement de références cadastrales (plans de base) générant d'importantes adaptations graphiques des différents secteurs d'attribution.
4. Les termes de ce paragraphe sont rassurants et confirment que la méthodologie retenue est en adéquation avec le contexte lausannois. Seul le point 2 n'est pas accepté et fait l'objet de critiques. Or, cette deuxième étape, qui préconise une adaptation de DS en fonction de l'utilisation effective du territoire, est conforme à la jurisprudence et notamment à celle du Tribunal fédéral. En effet, en l'absence d'une affectation légalisée de la zone, l'attribution d'un degré de sensibilité s'effectue en fonction des activités effectivement déployées et du niveau existant des nuisances sonores.

Ainsi, à l'exception du centre-ville, on observe une prédominance d'îlots d'habitation en DS II alors que les secteurs de mixité sont en DS III, ce que préconise précisément l'association dans son avant-dernier paragraphe.

Pour ce qui est des non-dits, la Municipalité précise que les parcs publics situés en zone urbaine ne sont pas assimilés à des zones de détente au sens de l'OPB. En fait, le degré de sensibilité I est attribuable aux zones requérant une protection accrue contre le bruit, telles des secteurs de repos au sens médical du terme (zones de convalescence, de cure).

5.2 Opposition du Mouvement écologiste vaudois – Les Verts (Section lausannoise)

« La mise à l'enquête de l'attribution des degrés de sensibilité au bruit nous a plongés dans l'étonnement.

En effet, les degrés doivent être attribués en fonction de la nature de la zone. Le degré III sera appliqué « 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 ». Manifestement, on règle ainsi les problèmes de voisinage interne en traitant à la fois de l'émission et de l'immission du bruit.

La lecture des plans mis à l'enquête laisse donc songeur. En effet, le degré III a été attribué non en fonction des critères descriptifs de la zone rappelés ci-dessus, mais en fonction du bruit toléré dans la rue voisine. Cela explique ces couloirs de sensibilité III tout au long de nombre de rues à forte circulation. Autrement dit, ce ne sont pas les caractéristiques intrinsèques à la zone qui sont prises en compte, mais une nuisance qui est étrangère à sa vocation : il est difficilement défendable de prétendre que ces couloirs recèlent tous, et eux exclusivement, les zones mixtes de notre ville.

On assiste ainsi à un renversement de la procédure qui devrait tendre à exclure le bruit de certaines zones et qui, au contraire, légalise une situation de fait parfois rendue insupportable par la circulation routière. Certes, des mesures constructives préventives tentent de corriger ces inconvénients majeurs lors de l'implantation de nouveaux bâtiments dans les zones artificiellement placées en catégorie III. Mais qu'en est-il des bâtiments existants, les plus nombreux ? Va-t-on modifier leur implantation, les faire pivoter sur eux-mêmes ?

Nous demandons donc que les limites d'immissions soient fonction de l'affectation des zones et non de leur relation avec le réseau routier. Que cela doive conduire à une révision du statut de ce réseau est une évidence. Mais faut-il rappeler que l'Ordonnance sur la protection contre le bruit a pour vocation de protéger la santé humaine et non la circulation routière ? »

Réponse

Au-delà de l'étonnement de la Section lausannoise du Mouvement écologiste vaudois, la Municipalité rappelle que les impératifs de l'aménagement du territoire ont prédominé dans le processus d'élaboration des quatre plans d'attribution des DS. En complément, l'exigence de l'OPB (article 43, alinéa 1) d'attribuer des DS se fonde sur un principe de base qui veut que les zones où se situent des activités produisant du bruit peuvent en tolérer davantage que d'autres (émissions – immissions). Autrement dit, l'attribution des DS correspond à l'exigence légale d'offrir des conditions d'habitabilité en fonction de l'affectation légalisée, voire de fait en prenant en compte, dans ce cas, le niveau de bruit ambiant.

En complément à la réponse à l'opposition 5.1 (points 1 et 2), la Municipalité considère qu'il n'y a pas de renversement du processus d'attribution des DS. Bien au contraire, l'appréciation des conditions spécifiques permet de préserver, de façon prépondérante, les biens-fonds peu bruyants où l'habitation est prédominante. Ainsi, les secteurs en DS II, plus importants que ceux en DS III, confirment la volonté de préserver les acquis en terme de confort acoustique dans les lieux d'habitation de la Commune.

5.3 Intervention de la Société industrielle et commerciale de Lausanne et environs (SIC)

« La mise à l'enquête des degrés de sensibilité au bruit sur tout le territoire communal est une obligation découlant de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement, nous ne nous y opposons pas, elle a le mérite d'afficher des données appliquées depuis plusieurs années lors des demandes de permis de construire.

Nous intervenons néanmoins dans cette procédure pour en relever des aspects qui peuvent engendrer ambiguïtés et incohérences :

- *Dans la règle, le degré de sensibilité III, moins restrictif, est appliqué à des secteurs d'affectations mixtes et/ou le long des axes chargés de circulation à l'entrée en vigueur de l'Ordonnance de la protection contre le bruit (OPB, 1987).*

Or, depuis cette date, bien des situations ont changé, sont en voie de changement (Cour – Bains – Rhodanie) et changeront, aussi bien en raison des modifications du plan des transports que de l'affectation du sol.

- *La publication de ce document intervient entre l'adoption du plan directeur communal, en 1995 et la révision prochaine du PGA (plan général d'affectation).*

Sans entrer dans une analyse exhaustive des cas particuliers d'application des degrés II et III, il apparaît par exemple que le côté Ouest de l'avenue des Bains et le tronçon inférieur de la route d'Oron (prévus densifiés et d'affectation mixte par le plan directeur) sont curieusement colloqués en classe II. Serait-ce le signe avant-coureur de nouvelles propositions d'aménagement ?

En résumé, nous souhaitons que la publication de cet instrument technique de planification qu'est le plan d'attribution des degrés de sensibilité au bruit ne soit pas à l'avenir une référence immuable de l'aménagement du territoire communal. Il devra être adapté et modifié en fonction de plans d'aménagements concrets, intégrant toutes les données, lors de l'élaboration du PGA et des futurs PPA ; notamment celles ayant trait au développement économique des activités sur territoire lausannois.

A ce propos, n'aurait-il pas été plus transparent d'établir l'ensemble du plan sur la base arbitraire de 1987, sachant qu'il doit être actualisé lors de l'élaboration du PGA, plutôt que d'anticiper ici ou là des mesures d'aménagement qui n'ont pas encore fait l'objet de procédures appropriées et ne sont pas expressément signalées ? Ou, mieux, d'en reporter la publication au moment de la présentation du PGA ?

Compte tenu de ces ambiguïtés, nous demandons que les mesures de protection à prendre sur les projets à venir soient définies avec circonspection et tiennent compte de l'intérêt général de maintenir et de développer les emplois dans notre ville. »

Réponse

L'attribution des degrés de sensibilité détermine les conditions d'habitabilité par l'établissement des niveaux de confort acoustique pour les personnes situées à l'intérieur des bâtiments. Le pouvoir d'appréciation de l'autorité locale dans le processus d'attribution des DS est préservé notamment par la jurisprudence.

En ce qui concerne le DS II, qui correspond aux territoires où prédomine l'habitation, les deux secteurs identifiés à vocation mixte prévus par le PDCOM, qui ont été adaptés dans l'avant-projet du PGA, resteront en DS II car ils ne comprendront que des activités non gênantes. Par contre, dans les zones en DS III, on pourrait accepter des activités moyennement gênantes. Ainsi, les quatre plans d'attribution des DS seront adoptés en tant que fraction du futur PGA. En outre, la Municipalité conserve, dans l'avenir, la latitude de proposer l'attribution d'un DS III à un secteur du territoire dans le cadre de l'élaboration d'un futur plan partiel d'affectation.

6. Programme d'assainissement du réseau routier

L'ampleur et les types de nuisances acoustiques ont évolué au cours des quatre dernières décennies. Outre les effets nocifs pour l'organisme humain, la problématique du bruit influe également le développement urbain. Ainsi, l'appréciation des nuisances sonores doit se réaliser en regard de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) comme de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), qui précise que les autorités doivent préserver, autant que possible, les lieux d'habitation des atteintes nuisibles et incommodes telles que le bruit (article 3, alinéa 3b LAT).

Dans le domaine de la protection contre le bruit, le législateur s'est préoccupé de déterminer des règles pour le futur en vertu du principe de prévention. Cependant, il n'a pas négligé la situation existante en imposant l'obligation d'assainir les installations qui ne satisfont pas aux prescriptions de ladite loi (article 16 LPE). En d'autre terme, lorsqu'une installation existante est responsable d'un dépassement des valeurs limites d'immissions (VLI), il importe de prendre des dispositions d'assainissement (voir annexe 2).

Dans l'agglomération lausannoise, comme ailleurs, le trafic routier constitue une source de bruit omniprésente et constante à laquelle il convient de porter attention. Dès lors, sur la base du cadastre de bruit du trafic routier, les cantons sont tenus de prévoir des programmes d'assainissement (article 19 OPB) qui indiquent notamment quels sont les tronçons de routes à assainir, les dispositions prévues, leur efficacité et leur coût, ainsi que le calendrier. Les programmes sont soumis à l'approbation de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP) ainsi qu'à l'Office fédéral des routes (OFROU). En contrepartie de cette obligation, la Confédération a prévu des subventions pouvant atteindre 53 % des frais qui sont en lien étroit avec l'assainissement.

En ce qui concerne le réseau routier communal, l'assainissement a débuté par la mise en place de la stratégie des déplacements basée sur les principes du plan directeur communal voté par le Conseil communal en septembre 1995³. Ce concept général des déplacements repose sur les actions suivantes :

- mettre en place la hiérarchisation du réseau routier compte tenu de la vocation du territoire et des contraintes environnementales ;
- appliquer une politique du stationnement favorisant les résidents et les visiteurs ;
- développer les transports publics et l'information aux usagers (SAE) ;
- adapter et maîtriser le trafic à l'aide de la signalisation lumineuse (SET) ;
- modérer les quartiers résidentiels (zones 30) ;
- étendre les zones piétonnes ;
- améliorer les cheminements piétonniers ;
- réaliser des itinéraires cyclables.

Au-delà de cette démarche qui se poursuit, l'analyse du cadastre du bruit du trafic a révélé que la plage de 65 à 70 décibels concernent principalement des bâtiments situés à proximité des axes structurants, pour lesquels les valeurs limites d'immission sont dépassées. On relève même des bâtiments dont les résidents subissent des nuisances sonores supérieures à la valeur d'alarme. Ces secteurs nécessitent une intervention prioritaire. En fait, la mise en conformité des territoires situés le long de ces tronçons structurants doit être entreprise dans les délais impartis, comme le précise le rapport-préavis N° 155⁴, du 8 juin 2000, relatif à la mise en place d'un Agenda 21. Ainsi, la démarche du présent préavis, par son essence même, est en parfaite cohérence avec le développement durable.

³ Bulletin du Conseil communal, 1995, tome II, pages 279 à 283

⁴ Bulletin du Conseil communal à publier

7. Démarche et aspect financier

Au vu du nombre de riverains concernés, la Municipalité entend, dans une première étape, déterminer les secteurs prioritaires et développer une stratégie basée sur l'optimisation des dispositions prévues pour lutter contre le bruit du trafic routier. Cette démarche s'inscrit dans le contexte légal puisqu'en référence à l'article 13 OPB, le détenteur de l'installation, la Commune, doit être entendu par l'autorité d'exécution, soit l'Etat de Vaud.

Cette démarche comprendra la collecte des données nécessaires à la stratégie d'optimisation des mesures par secteur. Elle permettra, vu l'ampleur financière du futur programme d'assainissement, une analyse du rapport « coût-utilité » desdites dispositions tout en prenant en compte d'autres contraintes, telles que l'intégration paysagère, le respect du patrimoine ainsi que la coordination avec le plan des mesures de l'agglomération.

Basé sur les expériences des études acoustiques réalisées, notamment, dans le cadre des projets du Rôtillon et de Prélaz, la Municipalité vous propose l'étude de cinq à sept secteurs du réseau structurant, tels que la route de Berne, l'avenue des Figuiers, pour un montant de 500'000 francs. Ce montant, prévu au plan des investissements, fait l'objet d'une demande de crédit auprès de votre Conseil. Il ne sera pas balancé dans une demande ultérieure de crédit d'ouvrage étant donné la variété des dispositions qui seront retenues et dont les financements seront multiples.

Le taux de contribution de la subvention fédérale (article 22 OPB) est de 53 % pour les études et les futurs travaux liés à l'assainissement de ce type d'installation. Les charges financières annuelles découlant du crédit susmentionné, calculées avec un taux d'intérêt de 4,75 %, une durée d'amortissement de cinq ans et après déduction de la subvention attendue de la Confédération, s'élèvent à 53'900 francs.

Par la réalisation de ces études d'assainissement, la Ville contribuera à inciter à l'amélioration locale des conditions d'habitabilité et sera en mesure de proposer à l'autorité cantonale une démarche cohérente.

Conclusions

Fondée sur ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre la résolution suivante :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis N° 221 de la Municipalité, du 7 juin 2001 ;
où le rapport de la Commission désignée pour étudier cette affaire;
considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'approuver les quatre plans d'attribution des degrés de sensibilité au bruit comme fraction du futur plan général d'affectation ;
2. d'approuver la réponse de la Municipalité aux deux oppositions ainsi qu'à l'intervention déposées lors de l'enquête publique ;
3. de donner à la Municipalité les pouvoirs pour répondre aux actions qui pourraient lui être intentées, l'autorisant à plaider devant toutes les instances, à recourir, à exproprier, à transiger et, le cas échéant, à traiter à l'amiable ;

4. de porter le coût des indemnités éventuelles de la procédure au compte des « dépenses d'investissement du patrimoine administratif » ;
5. de charger la Municipalité de fixer un amortissement annuel à porter au budget de la Direction des travaux, rubrique N° 4300.331, lorsque les dépenses résultant des pouvoirs mentionnés sous chiffre 3 des présentes conclusions auront été engagées en tout ou partie, cet amortissement devant être incorporé et justifié dans le budget présenté l'année suivante ;
6. de limiter la validité des pleins pouvoirs prévus dans ce préavis à cinq ans à partir du vote du Conseil communal, ce dernier étant informé des expropriations ou des achats à l'amiable faits au cours de cette période ;
7. de prendre acte des dépenses effectuées sur le compte d'attente ouvert pour couvrir les frais des travaux de conversion du plan cadastral graphique en un plan informatisé, dont le montant s'élève à 150'399.20 francs ;
8. d'amortir annuellement le montant mentionné sous chiffre 7, à raison de 30'100 francs, sur le budget de la Direction des travaux, rubrique N° 4300.331, amortissement du patrimoine administratif ;
9. d'allouer à la Municipalité un crédit d'investissement du patrimoine administratif de 500'000 francs pour les études d'assainissement du bruit d'une partie du réseau routier ;
10. d'amortir annuellement le montant cité sous chiffre 9, à raison de 53'900 francs sur le budget de la Direction des travaux, rubrique N° 4300.331, amortissement du patrimoine administratif ;
11. de porter en amortissement du crédit précité les contributions fédérales, voire cantonales.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :

Jean-Jacques Schilt

Le secrétaire :

François Pasche