

BGer 1C_161/2015 vom 22. Dezember 2015

Bundesgericht, 2015-12-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_161_2015

FR: TF 1C_161/2015 du 22 décembre 2015

IT: TF 1C_161/2015 del 22 dicembre 2015

Erwägungen

E. 1

L'arrêt attaqué est une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions (art. 82 let. a LTF). Le recourant a pris part à la procédure de recours devant l'instance précédente (art. 89 al. 1 let. a LTF). En tant que propriétaire de la parcelle sur laquelle est érigé le hangar litigieux, le recourant est particulièrement touché par l'arrêt attaqué soumettant son exploitation à diverses conditions qu'il tient pour contraire à la LPE et à l'OPB. Il peut ainsi se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué. Il a dès lors qualité pour agir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité étant par ailleurs réunies, la voie du recours en matière de droit public est ouverte, ce qui entraîne l'irrecevabilité du recours constitutionnel subsidiaire (art. 113 LTF).

Toutefois, dans la mesure où l'intéressé attaque la décision communale du 12 novembre 2013, dont il demande la réforme, son recours est irrecevable en raison de l'effet dévolutif complet du recours déposé auprès du Tribunal cantonal (cf. ATF 136 II 101 consid. 1.2 p. 104).

E. 2

Dans un grief qu'il convient d'examiner en premier lieu, le recourant reproche à la cour cantonale d'avoir appliqué le principe de prévention (art. 11 al. 2 LPE) à l'activité existante; en étendant les conditions imposées à l'exploitation nouvelle du garage automobile à l'ensemble de l'activité du site, en interdisant de surcroît toute activité le week-end, l'instance précédente aurait injustement remis en cause la situation acquise par le biais de la première autorisation du 13 janvier 2013. A le comprendre, la LPE ne constituerait en outre pas une base légale suffisante pour exclure le samedi de l'horaire d'activité.

L'édification nouvelle d'un hangar destiné à l'exploitation d'un atelier mécanique pour machines agricoles et un local supplémentaire voué à la location doit être assimilée à la réalisation d'une installation fixe au sens des art. 7 al. 7 LPE et 2 al. 1 OPB, dont l'exploitation produit un bruit extérieur. A ce titre, elle ne peut être construite, en vertu des art. 25 al. 1 LPE et 7 al. 1 let. b OPB, que si les immissions sonores (cf. art. 7 al. 2

i.f LPE) qu'elle engendre ne dépassent pas les valeurs de planification fixées à l'annexe 6 de l'OPB (cf. ch. 1 al. 1 let. a de l'annexe 6 à l'OPB), raison pour laquelle le SEVEN a, dans le cadre de la première enquête, subordonné son préavis favorable au respect de ces valeurs. Les émissions de bruit (cf. art. 7 al. 2 LPE) doivent en outre être limitées par des mesures préventives en tant que cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE et 7 al. 1 let. a OPB); la protection contre le

bruit est en effet assurée par l'application cumulative des valeurs de planification et du principe de la limitation préventive des émissions (cf. arrêt 1C_82/2015 du 18 novembre 2015, destiné à publication, consid. 3.2 et les références citées).

Par ailleurs, comme l'a retenu l'instance précédente, cette construction est réputée nouvelle au sens de la loi et de l'OPB, dès lors que la décision qui autorise le début des travaux est entrée en force après l'entrée en vigueur de la LPE, intervenue le 1er janvier 1985 (cf. art. 47 al. 1 OPB ; arrêt 1C_171/2009 du 12 novembre 2009 consid. 4.1

a contrario; à ce sujet voir également A.-C. FAVRE/F. JUNGO, Chronique du droit de l'environnement, La protection contre le bruit et les rayons non ionisants, in RDAF 2010 I 199, nbp. 42 s., p. 211). Il en découle que l'affectation du local supplémentaire - jusqu'alors inoccupé - en atelier pour voitures constitue une modification de cette installation au sens de l'art. 8 al. 4 OPB. Or, d'après cette disposition, l'art. 7 OPB est applicable dans ce cas de figure, de sorte que c'est le hangar litigieux, dans son ensemble, en tant qu'installation fixe nouvelle, qui demeure soumis aux valeurs de planification (cf. art. 7 al. 1 let. b OPB ; voir également Anne-Christine Favre, Quelques questions soulevées par l'application de l'OPB, in RDAF 1992 I 289 p. 301) et, de façon générale, au principe de prévention (cf. art. 11 al. 2 LPE et art 7 al. 1 let. a OPB).

Dans ces circonstances, on ne saurait reprocher à la cour cantonale d'avoir fait porter l'expertise de la DGE, ordonnée en cours d'instruction, sur l'entier de l'exploitation du site; par voie de conséquence, il n'est pas non plus discutable - sur le principe - d'avoir également soumis l'activité existante au respect d'une série de conditions, dont une limitation de l'horaire d'exploitation. A cet égard et contrairement à ce que soutient le recourant, la LPE constitue une base légale suffisante pour restreindre l'activité le samedi. En effet, l'art. 12 LPE prévoit que les émissions peuvent notamment être limitées par des prescriptions en matière d'exploitation (al. 1 let. c), ce qui permet à l'autorité compétente, qui bénéficie dans ce cadre d'une importante latitude de jugement, d'imposer des horaires plus stricts que ceux découlant des règles générales de police applicables, lorsque la situation concrète le justifie (cf. ATF 126 II 480 consid. 5c

in fine p. 489 s.; voir également ANDRÉ JOMINI, La protection contre le bruit: la réglementation du droit public fédéral,

in Protection de l'environnement et immobilier, 2005, p. 106 s.).

Il s'ensuit que c'est sans violer le droit que l'instance précédente a étendu son examen à l'ensemble du site; sur le principe, elle pouvait ainsi subordonner l'entier de l'activité, actuelle et projetée, au respect de conditions d'exploitation fondées sur l'exigence de prévention des émissions ancrée à l'art. 11 al. 2 LPE. Ce grief doit partant être écarté.

E. 3

Dès lors qu'il n'apparaît pas critiquable, sur le principe, d'avoir soumis l'ensemble de l'activité - existante et nouvelle - à différentes conditions d'exploitation, il convient d'examiner si l'instance précédente a prononcé ces mesures au détriment du droit d'être entendu du recourant. A cet égard, ce dernier se plaint de n'avoir pas pu se déterminer préalablement sur l'interdiction de travailler le samedi et dénonce un défaut de motivation de l'arrêt attaqué sur ce point.

E. 3.1

Le droit d'être entendu garantit à toute personne qui est partie à une procédure le droit d'être informée et entendue avant qu'une décision ne soit prise à son détriment. Si cette règle s'applique en principe sans restriction pour les questions de fait, il est admis que, pour ce qui est de la qualification juridique de ceux-ci, elle vaut dans l'hypothèse où une partie change inopinément son point de vue juridique ou lorsque l'autorité a l'intention de s'appuyer sur des arguments juridiques inconnus des parties et dont celles-ci ne pouvaient prévoir l'adoption (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p.504 s.; 128 V 272 consid. 5b/bb p. 278).

Le droit d'être entendu impose également au juge de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, le juge doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 134 I 83 consid. 4.1 p. 88 et les arrêts cités).

E. 3.2

En l'espèce, se fondant sur le rapport de la DGE du 12 septembre 2014, la cour cantonale a estimé que l'exploitation de l'atelier de mécanique agricole existant et celle du futur atelier automobile devaient être soumises à des conditions strictes en application du principe de prévention. Elle a estimé qu'il convenait d'agir en premier lieu sur les éléments qui ont été identifiés comme les plus bruyants, à savoir le "karcher extérieur avec moteur en marche", le "karcher intérieur portes ouvertes avec tracteur dans [l'espace de] lavage moteur en marche", les "manoeuvres de tracteur" et les "manoeuvres de la machine forestière". Pour déterminer les mesures à ordonner, l'instance précédente s'est fondée sur les exigences auxquelles la DGE a subordonné son préavis favorable pour l'atelier pour voitures (cf. synthèse CAMAC du 30 octobre 2013), qu'elle a étendues à l'ensemble de l'exploitation, en y ajoutant l'interdiction de toute activité le samedi et le dimanche, sous réserve de travaux de réparation présentant une urgence particulière, ceci durant la période courant du 1er avril au 31 octobre de chaque année. Le Tribunal cantonal a par ailleurs limité la possibilité d'effectuer des interventions urgentes hors de l'horaire de jour prévu par l'annexe 6 de l'OPB (07h00-19h00) à la période du 1er avril au 31 octobre. Elle a jugé l'ensemble de ces mesures économiquement supportables pour le recourant.

E. 3.3

Avec le recourant, il faut reconnaître que l'interdiction de travailler le samedi, de même que la période de l'année durant laquelle les interventions urgentes sont autorisées, n'ont pas été évoquées par les différents services de l'Etat appelés à se prononcer en cours d'enquête et dans le cadre de l'instruction du recours cantonal. Il ne ressort pas non plus des faits souverainement établis par l'instance précédente, que ces questions ont été débattues par les parties, tout particulièrement lors de l'audience du 13 juin 2014, dont le procès-verbal est reproduit dans l'arrêt attaqué. Que la fille des intimés, entendue comme témoin à cette occasion, ait affirmé être dérangée lorsqu'elle rendait visite à ses parents le week-end, de même que les plaintes adressées à la DGE, portant sur des nuisances diurnes et nocturnes intervenant en dehors des heures d'exploitation autorisées, y compris les week-ends, ne permet pas non plus de conclure qu'une restriction de l'activité le samedi a effectivement été requise et discutée dans le cadre de la procédure de recours cantonal. On ne pouvait dès lors pas exiger du recourant qu'il identifie qu'une telle interdiction serait prononcée, ni que l'autorisation de travaux urgents hors des heures d'exploitation serait limitée à une période

comprise entre le 1er avril et le 31 octobre. On ne saurait par conséquent lui reprocher de n'avoir pas spontanément fait valoir que ces mesures étaient économiquement insupportables pour son exploitation et de ne pas avoir offert de le prouver. Cela est d'autant plus vrai que le recourant ne s'est pas opposé aux conditions initialement imposées par le permis de construire et qu'il a consenti, en cours d'instance, à se soumettre à la solution préconisée par la DGE dans son rapport du 12 septembre 2014 (2

ème scénario). Dans ces circonstances, sauf à violer le droit d'être entendu du recourant, il incombait à la cour cantonale de l'interpeler s'agissant des restrictions d'horaire envisagées et lui permettre d'en discuter l'impact économique sur son exploitation.

En outre, force est de constater que l'arrêt attaqué est muet quant aux faits et critères d'appréciation ayant conduit la cour cantonale à considérer les mesures ordonnées comme économiquement supportables; le dossier de la cause ne contient du reste aucun élément permettant de répondre à cette question, pourtant centrale dans l'application du principe de prévention (cf. art. 11 al. 2 LPE et 7 al. 1 let. a OPB; au sujet des critères d'évaluation du caractère économiquement supportable d'une mesure voir p. ex. FABIA JUNGO, *Le principe de précaution en droit de l'environnement suisse*, thèse, 2012, p. 180 et les références; ANNE-CHRISTINE FAVRE, *La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement*, thèse, 2002, p. 127 s. et la casuistique citée); on ignore en outre les motifs ayant prévalu dans le choix de la période annuelle au cours de laquelle les travaux urgents hors de l'horaire de jour sont autorisés. En cela également le droit d'être entendu du recourant a été violé, tout comme l'art. 112 al. 1 let. b LTF, aux termes duquel les décisions susceptibles de recours au Tribunal fédéral doivent contenir les motifs déterminants de fait et de droit.

E. 3.4

Il s'ensuit que l'arrêt attaqué doit, pour ce motif déjà, être annulé et la cause renvoyée à l'instance précédente.

E. 4

Il convient encore d'examiner si le Tribunal cantonal pouvait, malgré le caractère incomplet du rapport de la DGE, dans lequel ne figure pas la mention de l'écart-type, imposer des conditions à l'exploitation du site, en particulier l'interdiction d'exercer le samedi.

E. 4.1

Conformément à la pratique constante du Tribunal fédéral relative à l'application des prescriptions de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, la valeur moyenne (niveau Lr) est déterminante pour apprécier le respect des valeurs limites (dont notamment les valeurs de planification; cf. par exemple ATF 125 II 129 consid. 6 p. 137). Ainsi, lorsque le niveau Lr est égal ou inférieur à la valeur limite, celle-ci est considérée comme respectée. La marge d'incertitude (écart-type) ne doit donc pas être interprétée comme une marge d'erreur, qui impliquerait une correction de la valeur moyenne et influencerait sur le respect de la valeur limite considérée.

La mention de l'incertitude, dans un rapport acoustique, permet cependant une meilleure appréciation de la signification de la valeur moyenne. Un écart-type (soit le nombre qui caractérise, pour une série de valeurs, leur dispersion autour de leur moyenne; pour plus de précisions cf. p. ex. Grand dictionnaire encyclopédique Larousse, vol. 4, 1983) important peut signaler une grande hétérogénéité de l'échantillon. L'autorité compétente devra, le cas

échéant, examiner s'il convient de limiter l'influence des facteurs aléatoires par des mesurages supplémentaires, dans de meilleures conditions, afin d'augmenter le nombre de valeurs de l'échantillon et le caractère probant du résultat. Le degré d'imprécision, exprimé sous forme d'écart-type, donne aussi des indications sur le risque de dépassement de la valeur limite. Même dans un cas où le niveau moyen Lr est égal ou inférieur à la valeur limite, cette valeur peut être occasionnellement dépassée (selon les conditions météorologiques ou d'autres facteurs aléatoires). On estime alors ce risque en fonction de l'écart-type, ou de l'indice de dispersion des valeurs mesurées par rapport à la moyenne. Sous cet angle également, on peut déterminer un niveau de confiance à accorder à l'évaluation du bruit dans un cas particulier (cf. ATF 126 II 480 consid. 6c p. 491 s.).

Ainsi, lorsque la probabilité d'un dépassement de la valeur limite est statistiquement importante (parce que le niveau Lr est proche de la valeur limite), il appartient à l'autorité compétente d'apprécier la justification et la proportionnalité des mesures préventives fondées sur l' art. 11 al. 2 LPE afin d'obtenir une réduction des immissions et, par conséquent, une diminution du risque de dépassement. Cela étant, l'application de l' art. 11 al. 2 LPE suppose une appréciation globale de la conception ainsi que des conditions d'exploitation de l'installation pour laquelle une présentation complète des résultats, avec mention de l'incertitude, est nécessaire pour permettre aux autorités d'exercer leur pouvoir d'appréciation sur des bases sûres (cf. ATF 126 II 480 consid. 6c p. 492 s.).

E. 4.2

En l'espèce, la cour cantonale a estimé que l'étude réalisée par la DGE était relativement restreinte puisque les mesures de bruit n'ont été effectuées que pendant un peu plus d'une heure; elle a par ailleurs relevé que le rapport ne contenait aucune indication quant au degré d'imprécision et d'incertitude, faisant à cet égard implicitement référence à l'indication de l'écart-type. L'instance précédente en a déduit que le degré d'imprécision ou d'incertitude devait probablement être assez important. Nonobstant ce caractère lacunaire, le Tribunal cantonal est parvenu à la conclusion que des études complémentaires n'étaient pas nécessaires pour garantir les valeurs de planification et le principe de prévention dans le cas d'espèce, considérant que les différentes charges imposées à l'exploitation du site étaient à cet égard suffisantes.

E. 4.3

Devant le Tribunal fédéral, la DGE a indiqué que pour les différents mesurages de bruit, les incertitudes sont de +/- 3 dB (A). Elle a en outre précisé que, si la durée de la période de mesure a pu paraître restreinte à l'autorité précédente, son rapport permettait néanmoins d'avoir une vision fiable des nuisances sonores car les phases retenues correspondent à des bruits caractéristiques de l'exploitation et se reproduisent régulièrement.

Rien au dossier ne commande de remettre en cause ces indications, à l'encontre desquelles les parties n'émettent au demeurant aucune critique. Force est néanmoins de constater qu'elles interviennent tardivement et que l'instance précédente ne s'est pas déterminée à leur sujet devant le Tribunal fédéral. Il est vrai que la mention de l'écart-type n'est pas nécessaire pour résoudre la question du respect des valeurs limites, pour laquelle est seul déterminant le niveau d'évaluation moyen (Lr). Le degré d'imprécision - et les conclusions que l'on peut en déduire quant au risque de dépassement de la valeur limite considérée - entre en revanche en ligne de compte dans l'appréciation globale du cas d'espèce, particulièrement s'agissant de l'examen du caractère proportionné des mesures ordonnées en application de l'

art. 11 al. 2 LPE . Il apparaît ainsi erroné d'avoir jugé que les conditions imposées par l'arrêt attaqué à l'exploitation du site permettent de pallier les carences du rapport de la DGE puisque c'est, au contraire, sur une présentation complète des résultats, écart-type compris, que la justification des mesures préventives doit se fonder. Il appartenait partant à la cour cantonale d'exiger un complément d'information à la DGE s'agissant notamment du degré d'incertitude.

Ces précisions n'ayant été communiquées qu'au stade du recours fédéral, il s'impose, pour ce motif également, de renvoyer la cause à l'instance précédente afin qu'elle tienne aussi compte de l'écart-type défini par la DGE dans l'appréciation des conditions imposées à l'exploitation du recourant.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours en matière de droit public, sans qu'il y ait lieu d'examiner les autres griefs de fond, tout particulièrement s'agissant des arguments et faits allégués par les parties au gré de leurs nombreuses déterminations spontanées, dont la recevabilité apparaît à maints égards douteuse, tout comme celle des pièces produites (cf. art. 99 al. 1 LTF). Il appartiendra à la cour cantonale de statuer à nouveau après avoir donné au recourant l'occasion de se déterminer sur l'interdiction du travail le samedi, d'une part, et sur la période au-delà de laquelle les travaux urgents hors horaire normal d'exploitation sont prohibés, d'autre part; il lui incombera également de tenir compte des précisions apportées par la DGE à son rapport d'expertise dans l'examen de la conformité des restrictions ordonnées avec le droit de l'environnement.

Conformément à l' art. 66 LTF , les frais de la présente procédure sont mis à la charge des intimés, qui succombent à ce stade. Vu l'issue du litige, ceux-ci seront néanmoins réduits (art. 66 al. 1 LTF), à l'instar des dépens alloués au recourant, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 LTF). La commune n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3).

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