

VD_OMNI AC.2000.0018 vom 22. September 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-09-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2000.0018

FR: VD_OMNI AC.2000.0018 du 22 septembre 2006

IT: VD_OMNI AC.2000.0018 del 22 settembre 2006

Regeste

JAGGI Michel et Rose-Marie/Municipalité de Cottens | La garde de 4 chiens husky n'est pas incompatible avec une zone de villas, moyennant des mesures aux fins de prévenir toute agitation nocturne (niches pourvues de portes, enfermement des chiens durant la nuit) et de préserver le voisinage notamment d'odeurs incommodantes (nettoyage quotidien des enclos à l'aide d'un produit désinfectant en période de fortes chaleurs et soins particuliers lors de la mue).

Erwägungen

E. 1

La décision dont est recours révoque celle du 6 janvier 1993. Sous réserve notamment de l'existence d'un droit acquis, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, l'autorité peut, d'office ou sur requête, même sans base légale spécifique, procéder à la révocation des décisions qu'elle a prises, et qui s'avèrent irrégulières, en procédant à une balance des intérêts. Les deux intérêts en présence sont, d'une part, la nécessité de corriger un vice affectant la régularité d'un acte, en particulier son illégalité, l'autorité ne pouvant en principe se passer d'adapter les régimes juridiques qu'elle crée aux exigences de l'intérêt public et, d'autre part, la sécurité du droit : la décision ayant déterminé la situation juridique d'administrés qui se fondent sur elle dans leurs activités, l'attente qu'ils peuvent placer dans la stabilité des relations créées est légitime. Suivant que l'un ou l'autre de ces intérêts l'emporte, l'autorité pourra ou non modifier la décision; la gravité de l'atteinte portée aux intérêts des particuliers peut en effet s'opposer à un strict respect de la légalité, lequel n'est qu'une des valeurs à prendre en compte dans la balance des intérêts (Moor, Droit administratif, vol. II, p. 220, ch. 2.4.3.3). Même lorsqu'elle se réserve de révoquer un acte, l'autorité ne dispose pas d'une entière liberté : le retrait doit être motivé par des considérations pertinentes d'intérêt public, dans un rapport cohérent avec l'objet même de la décision et de la législation qui la fonde (ATF 109 Ia 128, JT 1985 I 42; 101 Ia 188, JT 1977 I 71). La clause de révocation empêche donc surtout que, de bonne foi, un administré réalise des investissements qui feraient obstacle à la révocation (Bovay, Le permis de construire en droit vaudois, 2ème éd., p. 186). On relève encore que les considérants d'une décision, ses motifs, ne sont pas assimilables à des conditions (résolutoires), dont la réalisation suffit à faire perdre à la décision son autorité; il faut, le cas échéant, rendre une décision de révocation (ATF 107 V 24; Moor, Droit administratif, vol. II, p. 48). Le premier enclos a été autorisé sans réserve, ni condition pour deux chiens (décision du 3 décembre 1986). Cette décision n'est pas remise en cause. Pour le surplus, les plaintes des voisins, comme l'augmentation du nombre des chiens à huit, sont des faits nouveaux qui justifiaient l'entrée en matière de la municipalité aux fins de contrôler les conditions et réserves mises à l'autorisation accordée en 1993. Il faut donc examiner si la municipalité était fondée à révoquer sa décision du 6 janvier 1993.

E. 2

Faute d'indication spécifique dans le règlement communal, la jurisprudence a défini la villa comme une maison destinée à l'habitation d'une seule famille, villa proprement dite, ou de plusieurs familles, à raison d'une seule par étage, villa dite "locative". Il s'agit de définir une zone à vocation d'habitation, exclusivement, qui présente de surcroît un certain caractère résidentiel (RDAF 1990 p. 426). L'inspection locale a montré qu'on est bien dans une telle situation. Le règlement communal, qui dispose que la zone de villas est destinée aux villas ou maisons familiales, celles-ci comptant au plus deux appartements (art. 22 RPA), et qui interdit l'installation de nouvelles exploitations agricoles dans cette zone (art. 28 RPA) va dans le sens de la jurisprudence précitée. a) Les caractéristiques des zones résidentielles impliquent des avantages attendus, pour lesquels les habitants consentent divers sacrifices, qui ne sont pas que pécuniers. Il est dès lors normal qu'une grande importance soit attachée au caractère de tels lieux (une zone villa doit par excellence être tranquille, préservée du bruit et des mauvaises odeurs). Amenée à statuer sur l'admissibilité d'activités dans la zone villa ou dans une zone analogue, la jurisprudence, en substance, les avait admises à condition qu'elles n'entraînent pas pour le voisinage des inconvénients plus importants que ceux engendrés par l'habitation et que l'affectation à l'activité ne soit qu'accessoire par rapport à l'utilisation générale de la maison d'habitation (cf. AC 1999/0211 du 28 février 2003, et les références citées). b) Le règlement communal prescrit à l'art. 53 RPA : "Dans toutes les zones, les chenils, parcs avicoles à caractère industriel, porcherie industrielles, etc., ainsi que les entreprises artisanales pouvant porter préjudice au voisinage (bruits, odeurs, fumées, dangers, etc.) ou qui compromettraient le caractère des lieux, sont interdits". Un chenil, selon le Petit Robert, c'est 1) un abri pour les chiens, 2) le lieu où l'on héberge des chiens; où l'on élève des chiens de race. Une niche, par contre, selon le même ouvrage, est un abri en forme de petite maison où couche un chien. Il y a en l'espèce des niches dans l'enclos des chiens. Puisqu'on parle d'installations séparées, relativement importantes, destinées à accueillir plusieurs chiens, l'ensemble doit être qualifié de chenil. Contrairement à l'opinion de la municipalité, il ne ressort pas de la lecture de l'art. 53 RPA que les chenils soient purement et simplement interdits sur le territoire communal. Il apparaît bien plutôt que, compris dans une énumération d'activités, certaines à caractère industriel, interdites aux conditions (alternatives) de ne pas porter préjudice au voisinage ou de ne pas compromettre le caractère des lieux, l'autorisation de construire un chenil est soumise à appréciation, la municipalité jouissant à cet égard d'un large pouvoir. Toutefois, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les dispositions des plans d'affectation communaux qui interdisent dans toutes les zones les entreprises pouvant porter préjudice au voisinage (bruit, odeurs, fumées, dangers, etc.) sont devenues dans une large mesure sans objet au regard du droit fédéral de l'environnement (ATF 116 Ib 175). Les prescriptions communales et cantonales d'affectation conservent une portée propre dans la mesure où elles règlent la question de savoir si une construction peut être érigée à l'endroit prévu et vouée à l'usage prévu ou visent notamment des objectifs particuliers d'urbanisme. Demeure notamment réservée au droit cantonal l'édiction des dispositions fondamentales quant au caractère ou à l'ambiance d'un quartier, au genre d'affectation et à l'intensité de son utilisation, servant indirectement aussi à la protection des voisins contre les inconvénients divers. C'est ainsi que des constructions et exploitations qui sont incompatibles avec le caractère d'une zone d'habitation peuvent être interdites même si leurs émissions de bruit ne dépassent pas les limites du droit fédéral, pour autant que cette interdiction ne soit pas justifiée uniquement par la nuisance concrète du bruit (ATF 118 Ia 112, consid. 1b p. 115; 116 Ia

493 consid. 2a; AC.1997.0044 du 23 novembre 1999). Gardent également une portée propre les règles cantonales qui ont pour but de limiter des nuisances secondaires ne faisant pas l'objet de la réglementation fédérale, comme les difficultés de parcage ou le danger accru pour les piétons (ATF 114 Ib 214 ss consid. 5) ou la crainte d'une augmentation des délits autour d'un centre pour les drogués (ATF 118 Ia 112 ss consid. 1b). Dans un arrêt paru aux ATF 116 Ia 493, le Tribunal fédéral a admis l'interdiction, fondée exclusivement sur le droit communal, d'exploiter un dancing (activité qui s'exerce le soir ou la nuit) dans un lieu où les activités commerciales doivent coexister avec l'habitation. Le droit cantonal ou communal règle comme par le passé les problèmes de police comme les bruits de comportement isolés, de tels excès devant être maîtrisés en considération notamment du niveau d'intensité de nuisances toléré par la zone (ATF 118 Ib 590 consid. 2d) : c'est le sens de l'art. 53 du règlement de police, invoqué par la municipalité dans ses écritures, et qui est ainsi libellé : "Les propriétaires d'animaux sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour que ceux-ci ne troublent pas le repos public, surtout pendant la nuit". c) En tant que l'art. 53 RPA visait la protection directe du voisinage contre le bruit, les odeurs ou autres désagréments de cette nature, il faut constater qu'il a perdu sa portée propre au profit du droit fédéral. La disposition communale continue en revanche à régir le caractère des lieux. En ce qui concerne les nuisances dues au bruit ou aux odeurs, la question de savoir si, ensuite du nouvel examen requis par les voisins, l'autorisation pouvait ou devait être accordée s'apprécie au regard de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (ci-après LPE, en particulier de son ordonnance sur la protection contre le bruit, OPB).

E. 3

a) La loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) a pour objet de protéger l'homme contre les atteintes nuisibles ou incommodes en définissant des normes de qualité de l'environnement (message relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement du 31 octobre 1979 in FF 1989 III p. 774; art. 1 LPE). Les atteintes, définies à l'art. 7 LPE, doivent en outre, selon ce même article, être rattachées notamment à la construction ou à l'exploitation d'une installation. La notion d'exploitation au sens de l'art. 7 LPE doit être interprétée largement (cf. RDAF 1998 p. 352) : en particulier, tous les bruits directement liés à une installation, qui peuvent se révéler nuisibles ou incommodes pour les voisins, sont soumis aux prescriptions sur la limitation des nuisances des art. 11 ss LPE. Ces règles sont applicables aux recourants dès lors qu'ils disposent pour la détention de leurs chiens d'une installation fixe au sens de la loi (cf. également DEP 2001 p. 417). Les installations existantes qui ne satisfont pas aux prescriptions de la loi doivent être assainies (art. 16 al. 1 LPE); l'assainissement est une limitation d'émissions pour les installations fixes existantes (art. 2 al. 4 OPB); des restrictions d'exploitation destinées à éviter des immissions superflues peuvent être ordonnées à l'égard d'installations fixes existantes par une décision fondée directement notamment sur l'art. 11 al. 2 LPE qui prescrit que, indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (ATF 113 Ib 393, JT 1989 I 508). b) Certaines catégories de nuisances sonores ont fait l'objet d'une détermination de valeurs limites d'exposition (annexes 3 à 8 de l'OPB); cela n'a toutefois pas été possible pour tous les types de bruits, en particulier les bruits de comportement de l'homme ou des chiens (cf. DEP 1995 p. 31). Lorsque des valeurs limites d'exposition font défaut, il incombe à l'autorité d'exécution de préciser de cas en cas ce qui doit être objectivement toléré et ce qui ne peut pas l'être sur la base de la définition générale de la notion d'atteinte nuisible ou incommode au sens des

art. 15, 19 et 23 LPE (art. 40 al. 3 OPB; DEP 2001 p. 1101). 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 (art. 13 al. 2 LPE; ATF 126 II 366 consid. 2 c), 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). Les critères qui doivent guider le juge sont : la nature du bruit, l'endroit et la fréquence de ses manifestations, le degré de sensibilité et la charge de bruit déjà existante (DEP 2001 p. 47 lettre f); de plus, l'autorité doit tenir compte d'une protection accrue durant la nuit (DEP 2001 p. 47 lettre e). c) Le tribunal dispose de données concernant les émissions de bruit provenant d'un chenil et les mesures préventives destinées à limiter ces émissions. Ces données figurent dans un arrêt rendu le 20 juillet 2000 (AC 1998/0182, confirmé par ATF du 11 juin 2001, 1A 239/2000), qui a trait à une pension pour chiens. L'expertise ordonnée dans le cadre de l'instruction de cette cause a permis d'établir que le niveau moyen énergétique de l'aboiement (Leq sur 10 secondes à 1 m) s'élevait de 85 à 95 dB(A) et le niveau maximum à 1 m de 95 à 105 dB(A). A une distance de 350 m. le niveau moyen énergétique (Leq sur d10 secondes) s'élève de 33 à 43 dB(A) et le niveau maximum de 43 à 53 dB(A)). L'expertise montre encore que les mesures préventives de limitation des émissions résultent essentiellement des conditions d'exploitation. d) Pour apprécier le niveau d'exposition au bruit admissible, c'est-à-dire, pour déterminer si les immissions gênent de manière sensible la population dans son bien-être (art. 15 LPE), il faut également tenir compte du degré de sensibilité au bruit attribué à la zone, même si la source du bruit ne fait pas l'objet d'une réglementation spécifique dans une annexe à l'OPB. La commune n'a cependant pas encore attribué un degré de sensibilité à la zone qui n'est donc pas fixé par le plan d'affectation. Ainsi, dans le cadre de la procédure de détermination au cas par cas, prévue par l'art. 44 al. 3 OPB, le tribunal retient un degré de sensibilité II s'agissant d'une zone d'habitation (art. 43 al. 1 lettre b OPB; ATF du 5 décembre 2000, 1A.36/2000, p. 13). Dans un arrêt (très résumé in DC 1997 p. 97, no 247), le Tribunal administratif grison a estimé que les "hurlements", trois à quatre fois par jour, de chiens de traîneaux, qui se tenaient par ailleurs en principe tranquilles la nuit, ne contrevenaient pas au droit fédéral sur la protection de l'environnement.

E. 4

Il ressort de l'instruction que les chiens hurlent en meute plusieurs fois par jour, parfois la nuit et que leur plainte peut durer jusqu'à une minute; ils sont en outre actifs la nuit comme le montre le fait qu'ils grattent le sol des enclos pour essayer d'attraper les petits animaux qui passent. Le caractère irrégulier et inattendu des manifestations des chiens, ajouté à la surprise, cause à terme une charge excessive pour les habitants du quartier. La présence des huit chiens constitue dans ces conditions une gêne sensible pour le voisinage (art. 15 LPE) et n'est de ce fait pas compatible avec la zone de villas. A la connaissance du tribunal, seuls quatre chiens subsistent encore sur la propriété et l'on ne peut perdre de vue que les recourants bénéficient d'une situation acquise depuis longtemps. Aussi, au regard de la jurisprudence rappelée plus haut, faut-il désormais considérer que les recourants doivent être autorisés à garder par devers eux tout au plus quatre chiens Husky, mais à certaines conditions. Une limitation des émissions au sens de l'art. 11 al. 2 LPE est en effet nécessaire et le bruit nocturne pose à cet égard un problème particulier. A titre de mesures de

prévention du bruit, il apparaît au premier abord indispensable d'astreindre les recourants à équiper les enclos de niches, pourvues de portes et à enfermer leurs chiens la nuit, afin de garantir le repos du voisinage. Au besoin, si l'expérience devait montrer que cette première mesure n'était pas suffisante, les recourants pourraient être astreints en outre à munir leurs chiens de colliers anti-bruit dont l'action se commande à distance. Le voisinage doit par ailleurs être préservé d'odeurs incommodes (art. 14 lettre b LPE). Il y a lieu ici aussi de prendre des mesures préventives au niveau des émissions. Les propositions des recourants dans leur lettre du 21 novembre 1999 constituent des mesures acceptables (nettoyage régulier avec un produit désinfectant). En outre, comme indiqué par les recourants, ceux-ci veilleront à prendre des soins particuliers en période de mue, ceci au titre de la prévention d'autres immissions incommodes. Il résulte de ce qui précède que le tribunal annulera la décision attaquée. L'autorité intimée sera invitée à statuer à nouveau; elle autorisera les recourants à conserver tout au plus quatre chiens Husky, moyennant le respect de diverses règles destinées à circonscrire les nuisances pour le voisinage. L'autorisation sera dans tous les cas assortie des charges impératives suivantes : - les enclos doivent être équipés de niches pourvues de portes qui puissent se fermer, de manière à prévenir toute agitation nocturne; - les chiens sont enfermés la nuit; - les recourants assurent le respect des mesures préventives qui font l'objet de leur lettre du 21 novembre 1999: nettoyage quotidien à l'aide d'un produit désinfectant en période de chaleur, soins particuliers lors de la mue (cf. ci-dessus, let. E, p. 3).

E. 5

La municipalité a soutenu dans sa procédure que la limitation du nombre de chiens impliquait la décision de réduire la surface des enclos. On ne peut la suivre sur ce point : aucune décision n'a été rendue à ce sujet. On relève que l'aménagement de deux enclos permet de séparer les chiens et de limiter les nuisances. La diminution du nombre de chiens n'emporte donc pas, sans décision à ce sujet, obligation de démonter un enclos, ou de réduire les surfaces occupées.

E. 6

En définitive, le recours est partiellement admis. La décision municipale est annulée, le dossier étant retourné à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Un émoulement de justice réduit est mis à la charge des recourants qui succombent sur le principe; cet émoulement sera encore réduit pour prendre en compte une prétention à l'allocation de dépens très partiels.

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