

VD_OMNI AC.2021.0334 vom 31. März 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-03-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0334

FR: VD_OMNI AC.2021.0334 du 31 mars 2022

IT: VD_OMNI AC.2021.0334 del 31 marzo 2022

Regeste

A. _____, B. _____/Direction générale de l'environnement DGE-DIREV, Municipauté de St-Légier-La Chiésaz, C. _____ | Recours contre le refus de la DGE de prendre des mesures pour limiter les nuisances sonores provenant d'un ruisseau remis à ciel ouvert. La décision attaquée ne permet pas de savoir si la DGE a analysé les mesures préventives envisageables et/ou évalué les émissions de bruit. Admission du recours et renvoi de la cause à la DGE pour complément d'instruction.

Erwägungen

E. 1

La décision de la DGE du 17 septembre 2021 a été rendue après que les recourants avaient demandé une mise en conformité, au regard des exigences du droit fédéral en matière de protection contre le bruit, du nouveau ruisseau (ou ruisselet) de la Bousse, récemment aménagé dans le cadre des travaux de construction d'un quartier d'habitation sur une parcelle voisine. Une telle décision, prise en application du droit public fédéral, peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Les destinataires de cette décision ont qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD). Les autres conditions légales de recevabilité sont remplies de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Selon son art. 1, la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) a pour but de protéger les hommes (notamment) contre les atteintes nuisibles ou incommodes, en particulier contre le bruit (cf. art. 7 al. 1 LPE). La loi énonce diverses prescriptions sur la limitation des nuisances (art. 11 ss LPE) et des dispositions plus précises figurent dans l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41). Selon l'art. 1 al. 2 let. a OPB, cette ordonnance régit " la limitation des émissions de bruit extérieur produites par l'exploitation d'installations nouvelles ou existantes au sens de l'art. 7 de la loi ". L'art. 7 al. 7 LPE a la teneur suivante: " Par installations, on entend les bâtiments, les voies de communication ou autres ouvrages fixes ainsi que les modifications de terrain. Les outils, machines, véhicules, bateaux et aéronefs sont assimilés aux installations ". Etant donné que dans leur requête du 16 juillet 2021, les recourants invoquaient les normes de la LPE et de l'OPB, la DGE était tenue d'examiner en premier lieu si le ruisseau litigieux était une installation produisant des émissions de bruit extérieur. Le titre de la décision attaquée indique que le ruisseau est une "installation nouvelle": la DGE admet donc, en principe, l'application du droit public fédéral de la protection de l'environnement, lorsqu'il y a lieu d'examiner si le bruit du ruisseau doit faire l'objet de mesures de limitation, en particulier parce qu'il constitue le cas échéant une atteinte nuisible ou incommode pour les voisins. Toutes les parties à la présente

procédure estiment du reste que le ruisseau – qui n'est d'après la DGE pas un cours d'eau dépendant du domaine public, mais un aménagement extérieur privé, réalisé par le propriétaire d'une quartier résidentiel – est une installation au sens de l'art. 7 al. 7 LPE. Cette solution correspond à celle adoptée par la CDAP dans un arrêt de 2016 (AC.2015.0365 du 25 octobre 2016). L'aménagement du ruisseau résulte d'une modification de terrain, comme l'aménagement d'un étang dans un jardin, considéré également comme une installation produisant du bruit extérieur (coassement nocturne des grenouilles – cf. Anne-Christine Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, thèse Lausanne 2002, p. 291; Peter Keller, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zurich 2002, N. 37 ad art. 7 LPE).

E. 3

Selon les principes de l'art. 11 LPE, le bruit doit être limité par des mesures prises à la source (al. 1). 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 (al. 2). Les émissions seront limitées plus sévèrement s'il appert ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard à la charge actuelle de l'environnement, seront nuisibles ou incommodes (al. 3). L'art. 13 al. 1 LPE charge le Conseil fédéral d'édicter par voie d'ordonnance des valeurs limites d'immissions (VLI) applicables à l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodes. Conformément à l'art. 15 LPE, les VLI doivent être fixées de manière que, selon l'état de la science et de l'expérience, les immissions inférieures à ces valeurs ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être. L'art. 25 al. 1 LPE dispose par ailleurs que de nouvelles installations fixes ne peuvent être construites que si les immissions causées par le bruit de ces seules installations ne dépassent pas les valeurs de planification dans le voisinage. Les valeurs de planification (VP), en principe édictées par le Conseil fédéral, sont inférieures aux VLI (art. 23 LPE). Conformément à ces règles de la LPE, le Conseil fédéral a fixé, dans les annexes à l'OPB, des valeurs limites d'exposition – valeurs limites d'immissions, valeurs de planification – pour diverses sources de bruit (bruit du trafic routier, des chemins de fer, de l'industrie, des aérodromes, etc.), mais pas spécifiquement pour le bruit d'une rivière. L'autorité d'exécution doit par conséquent évaluer les immissions de bruit, de cas en cas, en fonction des critères énoncés dans la loi, pour les VLI et les VP; elle tiendra compte du genre de bruit, du moment où il se produit, de la fréquence à laquelle il se répète, du niveau de bruit ambiant existant ainsi que du degré de sensibilité de la zone (cf. art. 40 al. 3 OPB; ATF 146 II 17 consid. 6.2, ATF 130 II 32 consid. 2.2).

E. 4

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a publié en 2014 une aide à l'exécution intitulée "Evaluation des bruits quotidiens". La notion de "bruits quotidiens" couvre les différents types de nuisances sonores pour lesquels l'OPB ne prévoit ni valeurs limites d'exposition ni méthodes d'évaluation (OFEV, op. cit., p. 8). Il faut évaluer les situations au cas par cas et l'autorité d'exécution jouit d'une marge d'appréciation relativement grande; le document de l'OFEV doit contribuer à préciser la démarche, à guider et à faciliter la procédure de résolution de conflits, en rendant les décisions plus transparentes et plus compréhensibles (ibid. p. 9). Cette aide à l'exécution, dont le Tribunal fédéral tient compte dans sa jurisprudence (cf. ATF 146 II 17 consid. 11) présente une démarche pour l'évaluation des bruits quotidiens (p. 14 ss). La première étape de cette démarche consiste en

une "description du problème et des solutions possibles", avec le cas échéant la mise en œuvre de mesures préventives. La deuxième étape est une "évaluation de la gêne et des conséquences juridiques". Le document de l'OFEV prévoit ce qui suit à ce propos: "Dans la présente aide à l'exécution, la quantification de la gêne occasionnée par le bruit se fait par le biais d'une description orale, en rapport direct avec la description des VP, VLI et VA [valeurs d'alarme] . Pour que les VP soient respectées, les immissions de bruit doivent être «peu gênantes», soit causer une gêne minimale tout au plus. Les VLI sont respectées lorsque les immissions ne sont pas ressenties comme étant «très gênantes». Les VA sont en règle générale de 5 à 15 dB(A) supérieures aux VLI; ce cas est considéré comme «extrêmement gênant». Le critère déterminant pour évaluer la nuisance eu égard à la santé dépend de la période de la journée. Le jour, il s'agit de l'effet incommodant ou de l'atteinte au bien-être; la nuit, il s'agit de la perturbation du sommeil. La nuisance causée par les immissions de bruit est classée en quatre catégories: Catégorie 3: extrêmement gênant (VA dépassée) Catégorie 2: très gênant (entre VLI et VA) Catégorie 1: gênant (entre VP et VLI) Catégorie 0: peu gênant (VP respectée). Il n'est guère possible de préciser la gêne ressentie de manière plus précise que par les quatre catégories ci-dessus, car il manque une quantification acoustique. Mais il n'est pas nécessaire d'être plus précis, vu que cette appréciation suffit à déterminer les conséquences juridiques et à déclencher l'examen de mesures de lutte contre le bruit et au besoin leur mise en œuvre. Pour évaluer la gêne causée par des immissions de bruit, il faut tenir compte aussi bien des caractéristiques de la source que de celles des personnes affectées par le bruit. La distinction de différentes caractéristiques non seulement facilite l'évaluation, mais elle met clairement en évidence dans quelle mesure chaque composante contribue à la gêne et donc sur quels éléments doivent porter les mesures antibruit. Ces caractéristiques sont les suivantes: Caractéristiques de la source: > moment où se produisent les immissions de bruit (jour, périodes sensibles telles que matin, midi, soir, nuit, week-end); > perceptibilité du bruit; > fréquence des événements sonores; > caractéristiques du bruit (variation dans le temps, caractère tonal/impulsif/informatif, aspects liés à la fréquence). Caractéristiques des personnes gênées par le bruit: > le degré de sensibilité de la zone exposée (DS I, DS II, DS III, DS IV selon art. 43 OPB); > groupes de personnes spécialement affectées (groupes de la population sensibles, tels que personnes âgées, enfants, adolescents, personnes malades, femmes enceintes). > l'exposition préalable des zones concernées (bruit de fond normal, zone très tranquille). La gravité de la gêne occasionnée ne doit pas être mesurée en fonction de l'impression subjective de l'individu, mais selon le ressenti d'une partie représentative de la population. En d'autres termes, l'évaluation doit être la plus objective possible. D'une manière générale, on peut appliquer les règles suivantes pour procéder à l'évaluation. La gêne occasionnée le jour est plus importante: > lorsque le bruit se produit à des heures sensibles (matin, midi, soir, week-end); > plus le bruit est fort et perceptible; > plus les événements sonores sont fréquents; > plus les variations dans le temps sont importantes et/ou les caractéristiques du niveau sonore sont marquées du point de vue des fréquences (p. ex. audibilité des composantes tonales ou impulsives ou de la modulation de l'amplitude, voix, teneur informative, basses de la musique, grincements de haute fréquence, etc.); > plus la zone est sensible (DS), > lorsque la zone présente un bruit de fond très faible ou que le bruit est étranger au paysage sonore; > lorsque le bruit affecte des groupes de personnes sensibles. La perturbation du sommeil se mesure aux réactions de réveil (RdR) provoquées par le bruit. L'état des connaissances et de l'expérience part actuellement du principe que les VLI sont respectées lorsque le bruit engendre au plus une RdR par nuit. En dessous de la

VP, le nombre de RdR causées par le bruit devrait être très nettement inférieur, à savoir au maximum une à trois RdR par semaine. Si le bruit engendre plus de 3 RdR par nuit, on peut partir du principe que les immissions de bruit dépassent la VA. Il n'est pas facile de déterminer combien de RdR sont provoquées par le bruit. Mais il y a bon espoir que les scientifiques pourront bientôt fournir aux autorités d'exécution des aides concrètes pour prendre leurs décisions [...] Etant donné que l'évaluation de situations liées à des bruits quotidiens doit se faire au cas par cas, les bases légales ne précisent pas davantage la méthode. Une démarche praticable pour procéder concrètement à une évaluation de la gêne est décrite dans l'annexe A1. Reposant sur un petit nombre de paramètres, elle reprend les éléments énumérés ci-dessus et propose une catégorisation simple permettant d'aboutir à une évaluation globale des nuisances. Les exemples types présentés dans le chapitre 3 se veulent également un soutien pour la pratique. La gêne qui aura ainsi été déterminée engendre des conséquences juridiques, sur la base desquelles les mesures antibruit seront examinées et mises en œuvre en cas de besoin. " Enfin, en troisième étape, l'autorité doit évaluer d'autres mesures limitant les émissions – en plus des mesures préventives de l'étape 1 – si les VP, pour les installations nouvelles, ou les VLI, pour les installations anciennes, ne sont pas respectées. Parmi les exemples types pour l'évaluation des bruits quotidiens (chapitre 3 du document de l'OFEV p. 21 ss), on trouve les jeux d'eau et fontaines (p. 52).

E. 5

Le ruisseau litigieux est une installation nouvelle, son aménagement ayant été autorisé après l'entrée en vigueur de la LPE (cf. art. 47 al. 1 OPB). Conformément au principe énoncé à l'art. 25 al. 1 LPE, il devait être conçu de façon à ce que les valeurs de planification ne soient pas dépassées dans le voisinage (singulièrement, dans les locaux à usage sensible au bruit de la maison des recourants – cf. art. 39 al. 1 OPB). En l'espèce, il faut tenir compte de l'attribution du degré de sensibilité (DS) III à la zone dans laquelle se trouve la maison des recourants. L'autorité de planification a considéré que la zone d'habitations collectives pouvait être assimilée à une zone mixte au sens de l'art. 43 al. 1 let. c OPB, puisque des entreprises moyennement gênantes y sont admises. Il n'y a aucun motif de remettre en cause le DS III à cet endroit, qui est un élément du plan d'affectation (cf. art. 44 al. 1 et 2 OPB). Il ressort du dossier que dans la procédure du permis de construire pour le quartier d'habitation et ses aménagements extérieurs, dont le ruisseau, les émissions de bruit prévisibles de cette dernière installation n'ont pas été évaluées. On ne peut donc pas retenir que les données disponibles au moment de l'octroi du permis de construire rendaient superflu un contrôle par l'autorité d'exécution, après la mise en service de l'installation (cf. art. 12 OPB [texte de cette disposition: " L'autorité d'exécution s'assurera, au plus tard un an après la mise en service de l'installation nouvelle ou modifiée, que les limitations d'émissions et les mesures d'isolation acoustique ordonnées ont bien été prises; en cas de doute, elle examine l'efficacité de ces mesures "]). Le contrôle des émissions de bruit des installations nouvelles, selon l'art. 12 OPB, incombe au service cantonal spécialisé (la DGE actuellement), en vertu de l'art. 16 let. h du règlement d'application de la LPE, du 8 novembre 1989 (RVLPE; BLV 814.01.1). Les recourants étaient donc fondés à soumettre leur requête à la DGE, dans le but d'obtenir le cas échéant une mise en conformité de l'installation (cf. notamment, à propos d'une requête de mise en conformité, TF 1C_ 2/2021 du 3 décembre 2021 consid. 3.1). Le dossier de la DGE transmis à la CDAP ne contient pas de documents relatifs à l'évaluation du bruit du ruisseau. Dans la décision attaquée, la DGE a considéré ceci, sans autres explications: " le bruit émis par le ruisseau remis à ciel ouvert ne constitue pas une atteinte inadmissible à la tranquillité des riverains ". On ignore

cependant si ce service spécialisé du canton est parvenu à cette conclusion après avoir analysé les mesures préventives envisageables (éventuelle limitation du débit, par exemple - cf. art. 11 al. 2 LPE) et après avoir évalué les émissions selon les critères proposés dans l'aide à l'exécution de l'OFEV (cf. supra, consid. 4). Etant donné que le service spécialisé de la Confédération a émis des directives pour ce genre d'émissions de bruit, il importe qu'au niveau cantonal, on décrive de façon suffisamment claire l'évaluation: si l'on parvient à la conclusion qu'il n'y a pas d'atteinte excessive à la tranquillité des voisins – ce qui équivaut en l'occurrence au respect des valeurs de planification du degré de sensibilité III, dans les chambres de la maison des recourants –, il est nécessaire que cette conclusion soit étayée par des explications, notamment sur les caractéristiques de la source de bruit. En d'autres termes, la décision attaquée, telle qu'elle est rédigée, ne contient pas une constatation complète des faits pertinents (cf. art. 76 let. b LPA-VD) et n'expose pas suffisamment clairement comment la DGE a effectué son appréciation. La réponse au recours déposée par la DGE le 7 décembre 2021, très sommaire, n'apporte aucun complément. La bonne application du droit fédéral ne peut pas être contrôlée (cf. art. 76 let. a LPA-VD).

E. 6

Dans ces conditions, il se justifie d'admettre partiellement le recours, à savoir ses conclusions subsidiaires. La décision attaquée doit être annulée et la cause doit être renvoyée à la DGE pour nouvelle décision, au sens des considérants ci-dessus, car le service spécialisé cantonal est le mieux à même de compléter l'instruction (cf. art. 90 al. 2 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Le présent arrêt rend sans objet la requête de mesures provisionnelles.

E. 7

Un émolument judiciaire doit être mis à la charge de C._____, qui succombe (art. 49 LPA-VD). Les recourants, vu l'admission partielle de leurs conclusions, ont droit à des dépens réduits, à la charge de C._____ (art. 55 LPA-VD). Etant donné que la municipalité s'en est remise à justice, la Commune de Blonay-Saint-Légier n'a pas droit à des dépens.