

VD_OMNI AC.2022.0237 vom 8. Juli 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-07-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0237

FR: VD_OMNI AC.2022.0237 du 8 juillet 2024

IT: VD_OMNI AC.2022.0237 del 8 luglio 2024

Regeste

A. _____/Municipalité de Villeneuve | Rejet du recours dirigé contre une décision autorisant le déplacement d'un candélabre dans une rue villageoise. Pas de violation du droit d'être entendu au motif que la municipalité n'a pas joint le permis (formule officielle) à la levée de l'opposition (c. 3). Pas de violation de la LRou: il ne s'agit pas d'un projet de route communale soumis à examen préalable de la DGMR, dans le cadre d'une planification routière (c. 4). Immissions lumineuses: le projet peut être qualifié de "cas bagatelle". On peut présumer que les mesures préventives (art. 11 al. 2 LPE) suffisantes ont été ordonnées. Des mesures complémentaires (art. 11 al. 3 LPE) ne modifieraient pas sensiblement la situation du voisin recourant, qui peut se protéger par la fermeture des stores ou la pose de rideaux (c. 5).

Erwägungen

E. 1

La décision par laquelle une municipalité lève les oppositions à un projet et délivre le permis de construire 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). En l'occurrence, le recours a été déposé en temps utile (art. 95 et 96 al. 1 let. b LPA-VD) et il respecte les exigences légales de motivation (art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). La qualité pour recourir est définie à l'art. 75 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD): elle est reconnue à toute personne ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente, qui est atteinte par la décision et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a). Le propriétaire d'un bien-fonds directement voisin, qui a formé opposition lors de l'enquête publique, a en principe qualité pour recourir lorsqu'il critique notamment les dimensions ou les effets de la construction projetée. En l'occurrence, la qualité pour recourir doit être admise. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Deux griefs sont développés dans le mémoire de recours. En premier lieu, le recourant se plaint d'une violation du principe de motivation parce que la municipalité n'a pas joint le permis de construire à la levée de l'opposition (ce grief est traité au consid. 3 infra). Le second grief est en substance le suivant: tout projet d'éclairage public le long d'une route communale doit être soumis à l'examen du service cantonal spécialisé, actuellement la DGMR. Or, d'après le recourant, on ne trouve au dossier aucun préavis de la DGMR, cette lacune justifiant l'admission du recours. Le recourant ajoute ceci: " ce préavis [...] est d'autant plus nécessaire que l'étude photométrique de B. _____, qui figure au dossier municipal, indique en page 16 qu'au droit de l'immeuble du recourant, on enregistrera un éclairage, lorsqu'il est actif, d'une puissance de 12 Lux et non pas de 8,39 Lux comme

l'affirme l'autorité intimée dans la décision attaquée " (ce grief est traité au consid. 4 infra). On constate ainsi que le recourant ne se plaint pas d'une violation des règles de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) au sujet de la limitation des nuisances ou des émissions lumineuses, alors que la décision attaquée est fondée expressément sur ces dispositions, singulièrement sur l'art. 11 LPE. A lire le mémoire de recours, on pourrait comprendre que le recourant reproche à la municipalité quelques irrégularités formelles – l'omission de lui transmettre d'office la formule du permis de construire, le refus de soumettre préalablement le dossier à la DGMR – mais renonce à contester la décision attaquée sur le fond, estimant éventuellement que les explications données dans la réponse à l'opposition étaient satisfaisantes. Comme le recourant était d'emblée assisté d'un avocat, et en interprétant le contenu du mémoire de recours selon les règles de la bonne foi, on pourrait prendre acte de son choix de limiter l'objet du litige aux aspects formels précités. Cela étant, dans toutes ses écritures postérieures – au stade de la réplique et dans des déterminations ultérieures –, le recourant a développé, toujours par l'intermédiaire d'un avocat, une argumentation substantielle au sujet de l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement et de la limitation des émissions. Comme on vient de l'indiquer, la bonne foi eût commandé à la partie assistée d'indiquer d'emblée dans son mémoire initial ce qui était en définitive litigieux. Quoi qu'il en soit, vu le sort à réserver aux conclusions du recourant, il n'y a pas lieu de traiter plus avant ces questions formelles, l'application de la LPE étant examinée plus bas (consid. 5).

E. 3

Dans un premier grief, le recourant se plaint de n'avoir pas reçu le permis de construire (formule officielle) lorsque la décision de la municipalité levant son opposition lui a été communiquée. La conclusion de cette décision est la suivante (p. 3): "[c] ompte tenu des éléments précités, la Municipalité a décidé de lever votre opposition au projet et de délivrer le permis de construire sollicité ". Le recourant a donc été avisé de la décision accordant le permis, conformément à ce que prescrit l'art. 116 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11). La municipalité a effectivement délivré cette autorisation, sur la formule officielle, le jour-même où elle a communiqué sa décision sur l'opposition. La formule d'autorisation se trouvait dans le dossier de la municipalité avant l'échéance du délai de recours et les intéressés pouvaient donc en prendre connaissance. Le dossier communal a été remis à la Cour de céans et le recourant a eu la possibilité de le consulter avant de déposer sa réplique. Les principes de la coordination matérielle ont été respectés. Il n'y a pas en l'espèce de vice de procédure propre à justifier l'annulation du permis de construire (cf. CDAP AC.2015.0307 du 22 novembre 2016 consid. 2, AC.2015.0082 du 29 septembre 2015 consid. 2 et les arrêts cités). Ce grief est mal fondé.

E. 4

Le recourant reproche à la municipalité d'avoir statué sans disposer d'un préavis de la DGMR. Il invoque l'art. 3 al. 3 de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes (LRou; BLV 725.01) aux termes duquel " le Service des routes procède à l'examen préalable des projets de routes communales ". Or l'objet de la décision attaquée, le déplacement d'un candélabre sur le domaine public, n'est pas un projet de route communale devant suivre une procédure de planification (projet de construction, selon les art. 11 ss LRou) mais un projet de peu d'importance réalisé dans le gabarit existant d'une route, qui d'après l'art. 13 al. 2 LRou fait l'objet d'un permis de construire. Il s'agit d'une procédure simplifiée, où s'appliquent les

règles de la LATC sur le permis de construire (art. 103 ss LATC) et non pas la procédure ordinaire pour les projets routiers (cf. CDAP AC.2022.0207 du 6 février 2024 consid. 3a). L'examen préalable par le service spécialisé de l'administration cantonale, qui est une phase de la procédure d'établissement des plans d'affectation (art. 37 LATC), n'existe pas dans la procédure d'autorisation de construire. Aussi la référence à l'art. 3 al. 3 LRou n'est-elle en l'espèce pas pertinente. Cela étant, la DGMR a bel et bien reçu le dossier communal et elle a eu la possibilité d'émettre un préavis. Elle a expressément indiqué renoncer à faire des remarques, ce qui ressort clairement de la synthèse CAMAC. Le grief du recourant à ce propos n'est manifestement pas concluant.

E. 5

Dans sa réplique et ses écritures postérieures, le recourant fait valoir que la municipalité n'a pas ordonné les mesures de limitation des émissions prescrites, selon lui, par le droit fédéral. a) Le litige ne porte pas sur la création d'une nouvelle route communale avec éclairage public, ni sur l'installation de l'éclairage public le long d'une route existante non encore dotée de cet équipement, mais exclusivement sur le déplacement de quelques mètres d'un candélabre faisant partie du réseau existant d'éclairage public d'une rue villageoise. La décision attaquée se borne à autoriser l'installation de ce nouveau candélabre et elle ne règle pas, de façon générale, l'éclairage public de cette rue. Le choix des autorités communales de doter la rue du Hameau d'un éclairage public, pour des motifs de sécurité (des piétons et des autres usagers) ne peut pas être remis en cause dans la présente procédure. L'objet du litige est limité à l'installation du candélabre litigieux, voire à son régime d'utilisation. b) La loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement vise à limiter préventivement les émissions lumineuses, puisque celles-ci sont des rayons et qu'elles peuvent représenter des atteintes nuisibles ou incommodes (art. 1 al. 1 et art. 7 al. 1 LPE). La loi impose donc la limitation préventive des émissions lumineuses dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE – cf. ATF 140 II 33 consid. 4.1). L'art. 11 al. 3 LPE (deuxième phase de la limitation des émissions) est également applicable, qui prévoit que 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. Dans la jurisprudence fédérale, ces questions ont déjà été traitées dans des contestations visant des installations d'éclairage extérieures (immissions provenant de l'éclairage intensif d'un quai de gare, ou de l'éclairage de la façade d'une maison/d'un hôpital – cf. ATF 140 II 214, 140 II 33, TF 1C_475/2017 du 21 septembre 2018, in: ZBI 122/2021 p. 685, consid. 5.3; dans la jurisprudence cantonale, cf. notamment CDAP AC.2014.0424 du 20 août 2015 consid. 6). En l'état actuel de la législation fédérale, il n'existe pas – contrairement à ce qui est prévu en matière de protection contre le bruit – de valeurs limites précisant à partir de quand les immissions lumineuses doivent être considérées comme nuisibles ou incommodes. Cela implique que l'autorité doit apprécier les éventuelles atteintes dans un cas particulier en se fondant directement sur les prescriptions de la LPE en matière de limitation des nuisances (cf. en particulier art. 11 à 14 LPE). Elle peut s'appuyer pour cela sur des indications fournies par des expertises ou des services spécialisés, ou prendre en compte des valeurs limites ou des valeurs indicatives issues de réglementations privées ou étrangères, dans la mesure toutefois où les critères d'évaluation retenus sont compatibles avec ceux du droit suisse de l'environnement (OFEV, Recommandations pour la prévention des émissions lumineuses, 2021, ch. 6.2.1, p. 47; cf. TF 1C_48/2021 du 19 octobre 2023 consid. 6.1). L'OFEV a en effet publié en 2021 des

Recommandations (révisées) énonçant certains critères de différenciation ou parfois certaines valeurs indicatives, mais il ne s'agit pas de prescriptions obligatoires (cf. Beatrix Schibli, *Lichtrecht – dunkle Vergangenheit, helle Zukunft*, ZBl 124/2023 p. 627 ss, 635). Cela étant, on peut s'inspirer, mutatis mutandis, des règles plus précises fixées par le droit fédéral pour la protection contre le bruit (cf. Schibli, op. cit., p. 637). c) Selon la décision attaquée et les autres informations communiquées par la municipalité, l'installation litigieuse aurait les caractéristiques suivantes: le lampadaire choisi respecte l'éclairage minimal prescrit par une norme édictée par l'Association suisse pour l'éclairage (norme SLG SN EN 13 201), en fonction de la classification de la rue. Cette valeur minimale est de 7.5 lux (abrégé: lx – le lux est une unité de mesure de l'éclairement, qui décrit le flux lumineux reçu par unité de surface, 1 lux étant l'éclairement d'une surface qui reçoit, d'une manière uniformément répartie, un flux lumineux de 1 lumen par mètre carré). Le projet a été conçu avec une possibilité d'abaisser la puissance en l'absence d'usagers de la rue. Selon la réponse, pendant la période de repos, l'intensité de l'éclairage de 8.39 lux n'aurait lieu que durant un court laps de temps, lors du passage d'un piéton ou d'un véhicule; en dehors des passages, l'intensité serait diminuée à 10% de la puissance du lampadaire, ce qui a un effet très significatif dans une rue très peu fréquentée la nuit. La municipalité estime que cet éclairage est nécessaire pour des raisons de sécurité et que l'étude photométrique démontre l'adéquation de cette installation avec l'endroit où elle est prévue. Après que les parties ont examiné l'éventualité d'une solution transactionnelle, avec un déplacement du candélabre de l'autre côté de la rue, la municipalité a donné, le 26 octobre 2023, des indications complémentaires sur l'installation qu'elle a autorisée. Son expert (de la société B. _____) a confirmé qu'un candélabre de la classe P4 (classification selon la norme SN précitée) était adapté à la situation, avec un éclairement moyen de 5 lux et minimal de 1 lux. L'abaissement du flux lumineux sera ainsi de 70%, un système de coupe-flux (limitant la dispersion de lumière) sera installé sur l'optique et une face de la cage du luminaire (lanterne) sera obturée. Puis, le 9 novembre 2023, la municipalité a ajouté ce qui suit: "[d]eux façons de faire restent possibles pour assurer un bon éclairage de la rue et toutes deux sont conformes aux recommandations. Un éclairage plus puissant est admis avant 22h00 et après 6h00. Pour la période de 22h00 à 6h00, un abaissement de la puissance d'éclairage est effectué avec ou sans détection. Cela correspond à ce que la municipalité a prévu depuis le début de cette affaire. Pour ce qui est d'un abaissement supplémentaire entre 20h00 et 22h00 ou une extinction totale entre 22h00 et 6h00, la municipalité ne pense pas mettre ces mesures en place actuellement en faisant remarquer qu'elles ne sont pas obligatoires". A propos de la mesure du flux lumineux, les informations suivantes figurent sur un site internet créé par les services cantonaux romands de l'énergie et de l'environnement (www.energie-environnement.ch/definitions/1367-lumen-et-lux): "[n]os yeux peuvent s'accommoder de niveaux d'éclairement très variables, de 100'000 lux pour une journée de soleil estivale, à moins de 1 lux pour une nuit de pleine lune. Un couloir ou un escalier reçoit généralement 100 lux, la salle de bains et les WC sont à 200 lux, les pièces à vivre vont de 100 à 400 lux, et les places de travail de 200 à 800 lux". On constate ainsi que l'éclairement prévu la nuit dans la rue du Hameau, singulièrement durant la période de repos, n'est pas intense et que des variations de quelques unités de lux, pour un éclairement moyen de l'ordre de 5 à 10 lux, ne sont de toute manière pas perceptibles par les usagers de la rue ou les voisins. d) Il ressort du dossier qu'en fonction de l'analyse de son expert, la municipalité a prévu diverses mesures préventives au sens de l'art. 11 al. 2 LPE (cache sur une face de la lanterne, coupe-flux, limitation de la puissance lumineuse), en tenant compte,

comme le prescrit la loi fédérale, des conditions d'exploitation, c'est-à-dire du but de l'éclairage public qui consiste à garantir la sécurité (ou le sentiment de sécurité) des usagers de la rue. De ce point de vue, une installation d'éclairage public n'est pas comparable à un éclairage publicitaire ni à une autre source de lumière qui ne vise pas directement la sécurité publique et pour lequel des mesures de limitation préventive plus importantes peuvent entrer en considération. L'éclairage des rues est en effet une mesure de police stricto sensu, d'intérêt public, prise par la collectivité publique sur le domaine public. C'est à la collectivité publique responsable qu'il incombe prioritairement de déterminer ce qui est nécessaire pour la sécurité publique. Cela étant, dans l'appréciation globale des mesures de limitation des émissions entrant en considération (dans la phase préventive de l'art. 11 al. 2 LPE ou dans la phase complémentaire selon l'art. 11 al. 3 LPE), il faut tenir compte du "degré de sensibilité" de la zone desservie par la rue, en se référant par analogie aux concepts du droit fédéral pour la lutte contre le bruit (cf. art. 43 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit [OPB; RS 814.41]). Le régime d'aménagement du territoire applicable au hameau de Valleyre est celui d'une zone mixte, pas particulièrement sensible au bruit (degré de sensibilité III – cf. art. 43 al. 1 let. c OPB) et pas non plus particulièrement sensible aux immissions de lumière. Dans la classification proposée par l'OFEV dans ses recommandations de 2021, ce périmètre, assimilable à une zone de village, pourrait être rangé dans la catégorie des zones présentant une faible sensibilité (classe E3, clarté moyenne dans la zone environnante de la source de lumière – op. cit., p. 29). Dans le cas particulier, la situation concrète du voisin exposé aux immissions est elle aussi un élément pertinent, si l'on se réfère par analogie aux obligations imposées par le droit fédéral à celui qui construit un nouveau bâtiment d'habitation dans une zone affectée par le bruit, après l'entrée en vigueur de la LPE en 1985: si, en relation avec l'application de l'art. 11 al. 3 LPE, on présume que les atteintes pourraient être nuisibles ou incommodes (c'est-à-dire en cas de dépassement des valeurs limites d'immissions – cf. art. 13 LPE), le constructeur devra disposer judicieusement les pièces et prendre les mesures complémentaires de lutte contre le bruit qui pourraient encore être nécessaires (art. 22 al. 2 LPE). S'agissant de la limitation des émissions de lumière, des obligations analogues peuvent incomber au propriétaire riverain d'une route existante, déjà dotée d'un éclairage public, qui construit après 1985 un nouvel immeuble destiné au séjour prolongé des personnes avec une façade implantée sur la limite de la route. En l'espèce, les mesures complémentaires de lutte contre les immissions de lumière (stores, rideaux) sont faciles à mettre en œuvre dans le bâtiment du recourant, datant de 2005, ce qui a été relevé dans la décision attaquée et qui n'a pas été contesté dans le recours. En l'espèce, l'appréciation globale résultant de l'ensemble des éléments précités démontre que, du point de vue du droit de la protection de l'environnement, le projet litigieux – une seule lampe avec de faibles émissions de lumière, dans une rue déjà éclairée et dans un secteur peu sensible – peut être qualifié de "cas bagatelle" ("Bagatellfall"), où le principe de la proportionnalité justifie que l'on renonce à examiner plus précisément la portée concrète des exigences de l'art. 11 al. 2 et 3 LPE. On peut, dans un tel cas, se fonder sur la présomption selon laquelle les mesures préventives suffisantes ont été ordonnées (cf. ATF 133 II 169 consid. 3.2; CDAP AC.2021.0352 du 20 avril 2023 consid. 3a, AC.2021.0171 du 11 octobre 2022 consid. 3a; à propos d'un "cas bagatelle" d'émissions d'une enseigne lumineuse, voir aussi l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Zurich VB.2017.00324 du 16 novembre 2017). Des mesures complémentaires (restriction d'horaire, diminution de l'intensité lumineuse) ne modifieraient pas sensiblement la situation des voisins, qui peuvent se protéger (par la fermeture des stores, la

pose de rideaux), de sorte que la juridiction cantonale doit retenir en l'espèce que la municipalité a fait un bon usage de sa latitude ou liberté d'appréciation et qu'elle n'a pas violé les normes de la LPE. Pour statuer sur un tel "cas bagatelle", il est manifeste que le dossier de la cause est suffisant et qu'il n'y a pas lieu de le compléter en requérant la production d'autres rapports voire en ordonnant la mise en œuvre d'une expertise. Les réquisitions du recourant à ce propos doivent donc être écartées. En définitive, le recourant dénonce à tort, dans sa réplique et ses écritures ultérieures, une violation de la législation fédérale sur la protection de l'environnement.

E. 6

Il résulte des considérants que le recours, entièrement mal fondé, doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision attaquée. Le recourant, qui succombe, doit payer un émolument judiciaire, fixé en fonction de l'importance de l'instruction (cf. art. 49 LPA-VD, art. 4 al. 1 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). Il devra en outre verser des dépens à la Commune de Villeneuve, représentée par un avocat (art. 55 LPA-VD).

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