Urteilskopf

117 Ib 156

21. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 30 août 1991 dans la cause P. contre M. et Commune de Baulmes (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Art. 25 Abs. 1 USG, Art. 7, Art. 43 und Art. 44 Abs. 3 LSV; Lärmschutz bei einer neuen ortsfesten Anlage.

1. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und der staatsrechtlichen Beschwerde (E. 1).

2. Bestimmung der Empfindlichkeitsstufen im Einzelfall während des Bewilligungsverfahrens für eine neue ortsfeste Anlage; die zuständige Behörde muss auch abklären, ob die Belastungsgrenzwerte eingehalten werden (E. 2).

Regeste (fr):
Art. 25 al. 1 LPE, art. 7, art. 43 et art. 44 al. 3 OPB; protection contre le bruit d'une nouvelle installation fixe.

1. Recevabilité du recours de droit administratif et du recours de droit public (consid. 1).

2. Détermination "cas par cas" des degrés de sensibilité dans la procédure d'autorisation d'une nouvelle installation fixe; l'autorité compétente doit aussi s'assurer du respect des valeurs limites d'exposition au bruit (consid. 2).

Regesto (it):
Art. 25 cpv. 1 LPA, art. 7, art. 43 e art. 44 cpv. 3 OIF; protezione contro il rumore di un nuovo impianto fisso.

1. Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo e del ricorso di diritto pubblico (consid. 1).

2. Determinazione "caso per caso" dei gradi di sensibilità nella procedura di autorizzazione di un nuovo impianto fisso; l'autorità competente deve altresì assicurarsi che siano rispettati i valori limite di esposizione al rumore (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 156

BGE 117 Ib 156 S. 156

M., propriétaire d'une parcelle sur le territoire de la commune de Baulmes, en zone de village, a requis l'autorisation de construire un garage comportant un atelier de réparation pour automobiles, une installation de lavage, une station d'essence et un local d'exposition. P., propriétaire d'un bâtiment voisin, a formé opposition. La municipalité de Baulmes a délivré l'autorisation et P. a déféré cette décision à la Commission cantonale de recours en matière de constructions, qui a confirmé le permis de construire. Agissant par la voie d'un recours de droit public, P. conclut à l'annulation de la décision cantonale.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Le Tribunal fédéral examine d'office et avec une pleine cognition la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 116 Ia 179 consid. 2, ATF 116 Ib 162 consid. 1, 237 consid. 1a, 335

BGE 117 Ib 156 S. 157

consid. 1b et les arrêts cités). En l'espèce, P. a formé un recours de droit public et il fait valoir une violation de l'art. 4 Cst.; ce recours est dirigé contre l'autorisation de construire un garage dont les émissions de bruit seraient excessives. a) Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) le 1er janvier 1985, les mesures des cantons en matière de protection de l'environnement relevaient essentiellement de l'aménagement du territoire (art. 3 al. 3 let. b LAT) et de la police des constructions. Les règles concernant la limitation quantitative des nuisances étaient alors intégrées dans les dispositions des plans et des règlements d'affectation. Désormais, la protection des personnes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes, notamment contre le bruit, est réglée par la législation fédérale (art. 1er al. 1 LPE). Celle-ci soumet la construction de nouvelles installations bruyantes au respect, pour les immissions prévisibles, de certaines valeurs (art. 25 al. 1 LPE); elle impose en outre la limitation des émissions par des mesures concernant en particulier la construction, l'équipement, le trafic et l'exploitation (art. 11 et 12 LPE). Les dispositions du droit cantonal et communal qui ont pour seul but la limitation quantitative des nuisances n'ont plus de portée propre dans les domaines réglés par le droit fédéral (art. 2 Disp. trans. Cst.; ATF 116 Ib 179 consid. 1bb, ATF 114 Ib 220 consid. 4a et les arrêts cités). En revanche, le droit fédéral laisse subsister les prescriptions cantonales en matière de protection de l'environnement qui ne font pas l'objet d'une réglementation fédérale et conservent donc une portée propre; il en est ainsi des prescriptions concernant des objectifs particuliers d'urbanisme, telles que les règles d'affectation du sol destinées à définir les caractéristiques d'une zone ou d'un quartier (ATF 116 Ib 183 consid. 3b, 114 Ib 223 consid. 5, 352 consid. 4). Le recourant fait valoir principalement que la zone de village est destinée "à l'habitation ainsi qu'aux activités compatibles avec celle-ci" (art. 6 al. 1 du règlement communal, RPE) et que dans cette zone, "la municipalité peut autoriser des entreprises artisanales ne portant pas préjudice au voisinage (bruits, odeurs, fumées, dangers, etc.) et ne compromettant pas le caractère des lieux" (art. 69 RPE). Les nuisances sonores du garage prévu seront à son avis excessives pour le voisinage. Ce grief doit être examiné au regard du droit fédéral de la protection de l'environnement, ce que la commission admet dans ses dernières observations.

BGE 117 Ib 156 S. 158

Selon l'art. 97 OJ en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions fondées sur le droit public fédéral - ou qui auraient dû l'être -, à condition qu'elles émanent des autorités énumérées à l'art. 98 OJ et pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée (ATF 116 Ib 178 consid. 1a, 252 consid. 1b, ATF 115 Ib 350 consid. 1b). Le recours de droit administratif est recevable notamment contre les décisions fondées à la fois sur le droit cantonal ou communal et le droit fédéral directement applicable, de même que contre les décisions prises à tort en vertu du droit cantonal et communal dans les domaines régis par le droit fédéral directement applicable (ATF 116 Ib 178 consid. 1a, 162 consid. 1a et les arrêts cités). Le recours de droit public doit donc être traité comme un recours de droit administratif pour ces griefs (ATF 115 Ib 383). Propriétaire d'un immeuble qu'il habite à proximité directe de la parcelle destinée à l'implantation du garage, P. a qualité pour recourir (art. 103 let. a OJ;

ATF 115 Ib 511 consid. c, ATF 112 Ib 41 consid. 1a). b) Le recourant se réfère en outre à l'art. 30 RPE, qui définit la destination de la zone industrielle "réservée aux établissements industriels, entrepôts, garages-ateliers ou industriels, ainsi qu'aux entreprises artisanales qui entraîneraient dans d'autres zones des inconvénients pour le voisinage"; il allègue que les garages-ateliers sont ainsi exclus des autres zones à bâtir et que la commission a fait preuve d'arbitraire en assimilant l'installation litigieuse à une entreprise artisanale admissible en zone de village au sens de l'art. 69 RPE. Le grief de la conformité d'une construction avec la destination d'une zone à bâtir relève matériellement du droit cantonal et communal de l'aménagement du territoire, dont l'application ne peut faire l'objet que d'un recours de droit public (art. 34 al. 3 LAT). La qualité pour agir par la voie du recours de droit public se détermine exclusivement selon l'art. 88 OJ; il importe peu que la qualité de partie ait ou non été reconnue au recourant en procédure cantonale (ATF 115 Ia 78 consid. 1c). En matière d'autorisation de construire, les propriétaires voisins ont qualité pour recourir au sens de l'art. 88 OJ s'ils invoquent la violation de dispositions qui tendent non seulement à la sauvegarde des intérêts de la collectivité, mais aussi, voire principalement, à la protection de leurs propres intérêts de voisins (ATF 116 Ia 179 consid. 3a, ATF 113 Ia 470 consid. 1a). Le recourant n'a pas établi qu'il se trouvait dans

le champ de protection des règles communales fixant des conditions pour l'implantation des garages ou des entreprises artisanales, ni en quoi il serait touché par la construction d'un garage en zone de village, si ce n'est pour des motifs de protection contre le bruit; or ce dernier grief fait l'objet du recours de droit administratif. Le recours de droit public, subsidiaire (art. 84 al. 2 OJ), est donc irrecevable.

2. a) Aux termes de l'art. 25 al. 1 LPE, 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; l'autorité qui délivre l'autorisation peut exiger un pronostic de bruit. L'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), entrée en vigueur le 1er avril 1987, précise ces exigences (art. 7 ss OPB). Le garage litigieux est une installation fixe au sens de ces dispositions (art. 2 al. 1 OPB). Les valeurs de planification sont fixées dans les annexes 3 ss OPB (art. 23 LPE, 40 al. 1 OPB); elles constituent un type de valeurs limites d'exposition au bruit. En matière de bruit produit par les installations industrielles ou artisanales et le trafic sur leur aire d'exploitation, l'annexe 6 OPB est applicable ("Valeurs limites d'exposition au bruit de l'industrie et des arts et métiers"); les différentes valeurs limites qu'elle fixe, en particulier les valeurs de planification, sont fonction du degré de sensibilité au bruit, au sens de l'art. 43 OPB, attribué au secteur touché (annexe 6 ch. 2 OPB). b) En droit vaudois, la construction d'ateliers de réparation de véhicules (garages) est soumise à une autorisation spéciale du Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce (art. 120 ss de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions - LATC; annexe II au règlement d'application de la LATC). L'autorité cantonale statue, sans préjudice des dispositions relatives aux plans et aux règlements communaux d'affectation, sur les conditions de situation et de construction, notamment; elle fixe les mesures propres à assurer la salubrité et la sécurité, ainsi qu'à préserver l'environnement (art. 123 al. 1 et 2 LATC). En l'espèce, le département a prescrit que "les travailleurs et le voisinage seront protégés par tous les moyens qu'offre la technique contre l'effet du bruit" (ch. 16 de l'autorisation spéciale du 12 février 1990); il a intégré dans sa décision les conditions fixées par le Laboratoire cantonal, mais celles-ci ne consistent qu'en un rappel de certaines dispositions topiques de l'OPB. Ni le département, ni la

municipalité n'ont examiné la portée de ces prescriptions pour le projet concret. Dans son prononcé, la commission cantonale s'est fondée uniquement sur le droit communal et sur sa jurisprudence relative à la notion de "préjudice pour les voisins", sans faire référence aux prescriptions fédérales. Dans ses dernières observations au Tribunal fédéral, la commission a affirmé que le département avait précisément imposé les mesures propres à préserver l'environnement, sous réserve de la fixation d'un degré de sensibilité au bruit. Cette lacune aurait été comblée par un préavis du 8 février 1991 du Service vaudois de lutte contre les nuisances, requis par la municipalité et implicitement entériné par le département. Le degré de sensibilité III est ainsi attribué à l'immeuble du recourant et, selon la commission, il suffit d'analyser les différentes activités envisagées pour le projet critiqué pour se convaincre que les valeurs de planification ne seraient certainement pas dépassées dans le voisinage. c) En application de l'art. 43 al. 1 let. c OPB, un degré de sensibilité III est à attribuer aux zones d'affectation dans lesquelles sont admises des entreprises moyennement gênantes, notamment dans les zones d'habitation et artisanales (zones mixtes) ainsi que dans les zones agricoles. La commission considère, fondée sur l'avis du service spécialisé, que la zone de village de Baulmes, définie en particulier aux art. 6 et 69 RPE, est une zone mixte au sens de la disposition précitée. Ce degré de sensibilité au bruit n'a pas été attribué dans une procédure de complément ou de modification du plan général d'affectation de la commune, conformément à l'art. 44 al. 1 et 2 OPB. Le degré a en revanche été déterminé dans un cas particulier par l'autorité administrative. Cependant, l'attribution des degrés de sensibilité "cas par cas", selon l'art. 44 al. 3 OPB, nécessite une procédure administrative complète, close par une décision au sens de l'art. 5 PA et à l'occasion de laquelle toutes les parties doivent être entendues (ATF 115 Ib 351 consid. 1b). Le règlement cantonal du 8 novembre 1989 d'application de la LPE prévoit d'ailleurs, à son art. 12, que l'attribution de cas en cas des degrés de sensibilité s'effectue par l'autorité compétente pour autoriser le projet, sur préavis du Service de lutte contre les nuisances. En l'espèce, l'autorité compétente n'a pris aucune décision et le recourant n'a pas pu exercer son droit d'être entendu. La procédure cantonale a donc été irrégulière sur ce point.

d) Pour un degré de sensibilité au bruit III - dans la mesure où celui-ci est approprié à la zone de village et, en particulier, à la parcelle du recourant -, les valeurs de planification à respecter, lors de la construction de nouvelles installations fixes, sont de 60 dB(A) le jour (de 7 à 19 heures) et de 50 dB(A) la nuit (ch. 2 annexe 6 OPB). Les immissions de bruit extérieur des installations fixes sont déterminées sous forme de niveau d'évaluation "Lr" (art. 38 al. 1 OPB), mesuré au milieu de la fenêtre ouverte des locaux à usage sensible au bruit (art. 39 al. 1 OPB) et calculé conformément aux formules du ch. 3 de l'annexe 6 OPB, qui tiennent compte de la durée et des caractéristiques des phases de bruit. En l'espèce, le Tribunal fédéral n'est pas en mesure de juger si ces valeurs seront respectées pour l'immeuble du recourant. Les autorités compétentes, en particulier le Service de lutte contre les nuisances, n'ont produit aucune estimation à cet égard; seule la commission affirme, dans ses dernières observations, que ces limites ne seraient certainement pas dépassées. Le dossier, même complété devant le Tribunal fédéral, ne comporte pas d'indications suffisantes sur le niveau des nuisances des appareils et des installations du garage (compresseur, place de lavage, etc.); les conditions d'exploitation (horaire, notamment) et les distances entre ces sources de bruit et les locaux d'habitation du recourant ne sont pas déterminées précisément. Les autorités cantonales n'ont pas non plus examiné si l'exploitation du nouveau garage était susceptible d'entraîner une utilisation accrue des voies de communication et si les conditions posées à cet égard par l'art. 9 OPB pouvaient être observées. Le Tribunal fédéral ne peut donc pas statuer sur le fond et vérifier le respect des prescriptions fédérales sur la protection de l'environnement (art. 25 al. 1 LPE et 7 al. 1 OPB).

3. Le recours de droit administratif est ainsi bien fondé: la décision attaquée doit être annulée et l'affaire renvoyée à l'autorité intimée (art. 114 al. 2 OJ)...