Urteilskopf

123 II 74

12. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 19 novembre 1996 dans la cause Konrad contre Commune de Randogne, Conseil d'Etat et Tribunal cantonal du canton du Valais (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Lärmschutz, Kinderspielplatz, Sanierungsmassnahmen; Art. 7 Abs. 1 und Abs. 7 USG, Art. 11 ff. USG, Art. 40 Abs. 3 LSV.

Der direkt mit dem Betrieb einer Anlage verbundene "Verhaltenslärm" von Menschen wird grundsätzlich auch vom Umweltrecht des Bundes erfasst (E. 3a-b). Der von Kindern auf einem Spielplatz eines Wohnhauses erzeugte Lärm kann als Einwirkung im Sinne von Art. 7 Abs. 1 USG betrachtet werden (E. 3c-d).

Kriterien für die Anordnung von Massnahmen zur Sanierung eines Kinderspielplatzes: Fehlen Belastungsgrenzwerte in der Lärmschutzverordnung und klare quantitative technische Daten über die Stärke der Immissionen, muss die Vollzugsbehörde gleichwohl aufgrund der allgemeinen Kriterien des Bundesgesetzes über den Umweltschutz ermitteln, ob Einwirkungen einen schädlichen oder lästigen Charakter haben; sie muss sich dabei auf die allgemeine Erfahrung stützen. Dass sich gewisse Nachbarn belästigt fühlen, genügt vorliegend nicht, um den Lärm als übermässig zu qualifizieren (E. 4 und 5a). Tragweite des kantonalen Rechts im vorliegenden Fall (E. 5c).

Regeste (fr):
Protection contre le bruit, place de jeux pour enfants, mesures d'assainissement; art. 7 al. 1 et al. 7 LPE, art. 11 ss LPE, art. 40 al. 3 OPB.

Les bruits de comportement liés directement à l'exploitation d'une installation sont en principe aussi visés par la législation fédérale sur la protection de l'environnement (consid. 3a-b). Le bruit provoqué par des enfants sur la place de jeux d'un bâtiment d'habitation peut être considéré comme une atteinte au sens de l'art. 7 al. 1 LPE (consid. 3c-d).

Critères pour ordonner des mesures d'assainissement d'une place de jeux pour enfants: à défaut de valeurs limites d'exposition au bruit dans l'ordonnance sur la protection contre le bruit, et d'indications quantitatives claires sur le niveau des immissions, l'autorité d'exécution doit tout de même évaluer le caractère nuisible ou incommodant des atteintes en se fondant sur les critères généraux de la loi fédérale sur la protection de l'environnement; il faut notamment se fonder sur l'expérience. En l'occurrence, il ne suffit pas de considérer que certains voisins se déclarent incommodés pour qualifier le bruit d'excessif (consid. 4, 5a). Portée du droit cantonal dans le cas particulier (consid. 5c).

Regesto (it):
Protezione contro il rumore, campo da gioco per bambini, misure di risanamento; art. 7 cpv. 1 e cpv. 7 LPAmb, art. 11 segg. LPAmb, art. 40 cpv. 3 OIF.

Anche i "rumori di comportamento" umani derivanti direttamente dall'esercizio di un impianto sono, di massima, contemplati nella legislazione federale sulla protezione dell'ambiente (consid. 3a-b). Il rumore provocato da bambini su un campo da gioco di un edificio destinato ad abitazione può essere considerato come un "effetto" ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 LPAmb (consid. 3c-d).

Criteri per ordinare misure di risanamento di un campo da gioco per bambini: in difetto di valori limite d'esposizione al rumore nell'ordinanza contro l'inquinamento fonico, e di indicazioni quantitative chiare sul livello di immissioni, l'autorità esecutiva deve valutare nondimeno il carattere dannoso o molesto degli effet-

ti, fondandosi sui criteri generali della legge federale sulla protezione dell'ambiente; occorre, segnatamente, fondarsi sull'esperienza. In concreto non è sufficiente tener conto del fatto che certi vicini affermano di essere molestati per definire eccessivo il rumore (consid. 4, 5a). Portata del diritto cantonale nel caso concreto (consid. 5c).

Sachverhalt ab Seite 75

BGE 123 II 74 S. 75

Le bâtiment de la propriété par étages (PPE) "Les Pins" a été construit en 1968, sur le territoire de la commune de Randogne; une balançoire double et un bac à sable de 1,5 m de côté ont alors été installés au nord du bâtiment, sur une aire goudronnée de 143,5 m2 utilisée comme place de jeux par les enfants. Ce terrain est classé dans une zone destinée à l'habitation, aux commerces et aux constructions artisanales n'émettant pas de nuisances. Les époux Konrad sont copropriétaires d'une parcelle attenante, classée dans une zone destinée aux chalets et villas, sur laquelle ils ont construit en 1972 un chalet qu'ils habitent et dont ils louent certains appartements à des tiers, en particulier pendant les périodes de vacances. Les époux Konrad sont intervenus à plusieurs reprises auprès de l'administration communale de Randogne pour se plaindre du bruit causé par les enfants jouant sur la place réservée à cet effet sur la parcelle de la PPE "Les Pins", à environ 25 m de leur chalet. En janvier 1994, il lui ont soumis un projet d'horaire d'utilisation de cette place (du lundi au samedi, de 10 à 12 heures et de 15 à 17 heures). Le conseil municipal a répondu, en se référant au règlement intercommunal de police applicable à Randogne (RIP), que le bruit des enfants sur la place de jeux ne constituait pas un acte de nature à troubler la tranquillité publique, et il a invité les consorts Konrad

BGE 123 II 74 S. 76

à s'adresser, le cas échéant, au juge civil. Cette prise de position a été confirmée dans une décision formelle rendue le 2 septembre 1994. Les époux Konrad se sont pourvus devant le Conseil d'Etat du canton du Valais, en demandant à cette autorité de constater que le droit public était applicable en l'espèce, de renvoyer l'affaire à la commune et, subsidiairement, d'ordonner le déplacement de la place de jeux ou l'observation d'un horaire d'utilisation. En complément à leur recours, ils ont déposé un "rapport d'expertise" intitulé "Bruit en provenance d'une place de jeux pour enfants sur la commune de Randogne", établi par un ingénieur acousticien. Le Conseil d'Etat a rejeté le recours par prononcé du 5 juillet 1995. Il a considéré en substance que les bruits d'enfants n'étaient pas visés par la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) et qu'aucune intervention des autorités ne se justifiait sur la base du droit cantonal - en l'occurrence l'art. 79 de la loi cantonale du 18 novembre 1961 sur la santé publique (LSP), qui permet aux communes de "prendre toute mesure en vue de diminuer ou de supprimer les bruits de nature à troubler le repos public" - ou du règlement communal de police. Les époux Konrad ont recouru en vain contre ce prononcé auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal, qui a considéré notamment que la place de jeux litigieuse était un élément du bâtiment "Les Pins", installation au sens de l'art. 7 al. 7 LPE, mais que les normes de la législation fédérale relatives à la protection contre le bruit n'y étaient pas applicables. A titre subsidiaire, la Cour cantonale a retenu que, selon l'expérience générale de la vie, une occupation ordinaire de la place de jeux n'était pas incompatible avec les exigences du droit fédéral. Agissant par la voie du recours de droit administratif, les époux Konrad ont demandé au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal cantonal, de renvoyer l'affaire pour nouvelle décision à la commune et, subsidiairement, d'ordonner le déplacement de la place de jeux dans un lieu plus adéquat ou

de charger la commune d'établir un horaire d'utilisation. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours, dans la mesure où il était recevable.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. Les recourants soutiennent que la place de jeux aménagée sur la parcelle voisine de la leur est une installation à laquelle s'appliquent les règles de la législation fédérale sur la protection de

BGE 123 II 74 S. 77

l'environnement en matière de limitation des nuisances. En l'occurrence, la seule nuisance invoquée est le bruit des enfants - cris, exclamations - utilisant la place de jeux du bâtiment "Les Pins". Il n'est pas allégué que ces enfants causeraient d'autres bruits à cet endroit (avec des motocyclettes ou des appareils d'amplification du son, par exemple), ni qu'ils provoqueraient d'autres nuisances distinctes du bruit proprement dit (cf. ATF 118 Ia 112 consid. 1b). La place de jeux est destinée aux enfants des habitants du bâtiment "Les Pins". Elle est aménagée de façon rudimentaire - une double balançoire et une caisse à sable sur une surface goudronnée de moins de 150 m2 - et elle ne se prête pas à une utilisation par un grand nombre d'enfants simultanément. Les recourants parlent d'une fréquentation usuelle par une douzaine d'enfants, nombre qui avait été retenu par leur expert dans son rapport. Ils prétendent certes que des enfants résidant dans d'autres immeubles du même quartier, comprenant cent cinquante appartements, utiliseraient aussi la place de jeux du bâtiment "Les Pins", mais ils ne font pas valoir qu'aux moments où les nuisances sont les plus gênantes pour eux, plus d'une douzaine d'enfants s'y rassembleraient. La place de jeux litigieuse n'est du reste pas équipée pour accueillir un nombre sensiblement plus élevé d'utilisateurs; dotée d'engins sommaires, elle est destinée avant tout aux jeunes enfants. Il ne s'agit manifestement pas d'un équipement de quartier, mais bien d'un aménagement lié à un bâtiment de quelques appartements (la PPE "Les Pins" en compte dix-huit). Il faut par ailleurs constater que les immeubles des alentours abritent avant tout des logements de vacances qui ne sont pas occupés tout au long de l'année, et que dans une station de montagne, une place de jeux extérieure est surtout utilisée durant la saison touristique estivale. De façon générale, les "bruits de comportement" humains se distinguent, par leur nature, leur intensité et leur durée, des bruits dont on admet d'emblée le caractère nuisible ou incommodant (bruits du trafic routier ou ferroviaire, d'une activité industrielle, notamment) et que l'on n'hésite pas à soumettre aux prescriptions de la loi sur la protection de l'environnement. L'applicabilité de ces prescriptions au cas d'espèce est un problème délicat, en raison du caractère particulier des bruits de comportement en cause. Le Tribunal fédéral ne s'est pas encore prononcé sur cette question.

3. a) La législation fédérale sur la protection de l'environnement repose sur l'art. 24septies al. 1 Cst. ("La Confédération légifère sur la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les

BGE 123 II 74 S. 78

atteintes nuisibles ou incommodantes qui leur sont portées. En particulier, elle combat la pollution de l'air

et le bruit" - cf. art. 1er al. 1 LPE). La notion d'atteinte est définie à l'art. 7 al. 1 LPE: on entend par là les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations, les rayons ainsi que les pollutions du sol, produits par la construction ou l'exploitation d'installations ou le traitement de substances ou de déchets. Le mandat de l'art. 24septies Cst. s'étend à toutes les atteintes portées à l'environnement ayant l'homme à leur origine (cf. Message relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement, FF 1979 III 747). On a distingué, sur cette base, les bruits naturels et les bruits artificiels. Certains auteurs ont qualifié les bruits d'enfants de bruits "naturels", ne répondant par conséquent pas à la définition de l'atteinte au sens de l'art. 7 al. 1 LPE (cf. THOMAS FLEINER, Commentaire de la Constitution fédérale, Bâle/Zurich/Berne 1988, n. 41 ad art. 24septies - cet auteur invoque la nécessité de protéger le "libre développement" et la "joie de vivre" des enfants; cf. également ANNE-CHRISTINE FAVRE, Quelques questions soulevées par l'application de l'OPB, RDAF 1992 p. 290). Or une exclusion, par principe, des bruits d'enfants du champ d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement n'est pas soutenable car, quant à leur caractère "artificiel" ou "naturel", ils ne sont pas différents des bruits provoqués par les adultes (cf. ALAIN CHABLAIS, Protection de l'environnement et droit cantonal des constructions, thèse Fribourg 1996, p. 33).
Le critère décisif pour déterminer si un bruit est une atteinte au sens du droit fédéral n'est en effet pas celui-là: selon le texte de l'art. 7 al. 1 LPE, il faut qu'il soit produit par la construction ou l'exploitation d'une installation. C'est du reste l'avis du Tribunal cantonal dans l'arrêt attaqué, qui a considéré que la loi fédérale sur la protection de l'environnement s'appliquait aussi aux bruits "naturels" inhérents à une installation. La notion d'installation est définie à l'art. 7 al. 7 LPE: on entend par là 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. L'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41) contient une définition équivalente des "installations fixes" (art. 2 al. 1 OPB): il s'agit des constructions, des infrastructures destinées au trafic, des équipements, des bâtiments et des autres installations non mobiles dont l'exploitation produit du bruit extérieur.

BGE 123 II 74 S. 79

b) Selon la jurisprudence, la législation fédérale ne s'applique pas uniquement aux bruits d'origine technique; les bruits de comportement des hommes ou des animaux, liés directement à l'exploitation d'une installation, sont aussi visés (cf. THEO LORETAN, KLAUS VALLENDER ET AL., La loi sur la protection de l'environnement: jurisprudence de 1990 à 1994, URP/DEP 1996 p. 65; MARKUS NEFF, Die Auswirkungen der LSV auf die Nutzungsplanung, thèse Zurich 1994 p. 70; BENOÎT BOVAY, Autorisation de construire et droit de l'environnement, RDAF 1995 p. 107 ss; CHABLAIS, op.cit., p. 33 ss; contra toutefois: ALEXANDER ZÜRCHER, Die vorsorgliche Emissionsbegrenzung nach dem Umweltschutzgesetz, thèse Bâle 1995, p. 45). Le Tribunal fédéral a ainsi soumis aux exigences des art. 11 ss LPE (limitation des nuisances) les installations suivantes: un tonneau de bois aménagé pour accueillir quelques jeunes gens dans le jardin d'un centre de rencontres (ATF 118 Ib 590 consid. 2), un centre sportif avec terrain de football, courts de tennis et bar (arrêt du 10 janvier 1994 reproduit in RDAT 1995 I p. 194 consid. 2), un pub (arrêts non publiés du 28 mars 1996, commune de Delémont, et du 14 octobre 1991, commune de Lutry), ou un chenil (arrêt non publié du 1er décembre 1994, commune de Lütisburg, consid. 1c, reproduit in URP/DEP 1995 p. 31). Il faut par ailleurs prendre en considération tous les bruits provoqués par l'utilisation normale, conforme à sa destination, de l'installation en cause. Ainsi, par exemple, le bruit causé par les clients d'un restaurant se trouvant non pas à l'intérieur de l'établissement, mais sur la terrasse ou dans les environs directs, est une nuisance de l'installation elle-même (cf. ROBERT WOLF, Principi e questioni attuali del diritto in materia di lotta contro l'inquinamento fonico, RDAT I 1996 p. 242). Dans le domaine du droit civil, on emploie des critères similaires dans l'application des dispositions sur les rapports de voisinage qui interdisent au propriétaire d'un fonds d'exposer ses voisins à des bruits excessifs (art. 684 CC; cf. ATF 120 II 15 consid. 2a et les arrêts cités). c) Le Tribunal cantonal a considéré que la place de jeux litigieuse était un élément du bâtiment "Les Pins" et que ce bâtiment était une installation fixe au sens des art. 7 al. 7 LPE et 2 al. 1 OPB; il a ajouté que cette place était utilisée conformément à sa destination, la possibilité pour les enfants de s'adonner à des jeux étant liée à la nature résidentielle d'un immeuble, et que la parcelle était précisément classée dans une zone d'habitation. Les recourants font quant à

eux valoir que la place de jeux elle-même aurait dû être considérée

BGE 123 II 74 S. 80

comme une installation fixe, indépendamment du bâtiment à laquelle elle est rattachée; c'est aussi l'opinion du Département fédéral de l'intérieur dans ses observations sur le recours. Il n'y a cependant aucun motif de s'écarter de l'appréciation du Tribunal cantonal: un immeuble peut être la source de plusieurs bruits distincts tout en étant considéré comme une seule installation et, dans le cas présent, l'élément litigieux - la petite place de jeux pour enfants - est directement lié à l'utilisation du bâtiment dont il est un accessoire. Cela étant, il n'est pas exclu que d'autres places de jeux, aménagées pour regrouper tous les enfants d'une localité ou d'un quartier, puissent être considérées comme des installations pour elles-mêmes (voir l'exemple cité par MONIKA KÖLZ-OTT, Die Anwendbarkeit der bundesrechtlichen Lärmschutzvorschriften auf menschlichen Alltagslärm und verwandte Lärmarten, URP/DEP 1993 p. 395/396; cf. également ATF 118 Ib 590 consid. 2b). d) Dans ses observations sur le recours, le Département fédéral de l'intérieur soutient que, pour que l'on puisse parler d"'exploitation d'une installation", l'activité en cause doit avoir une composante d'ordre technique ou de nature "organisationnelle", ce qui signifie qu'elle est liée à une activité à but lucratif. Cette thèse a été défendue par certains auteurs (cf. KÖLZ-OTT, op.cit., p. 386, 395; CHABLAIS, op.cit., p. 32), mais elle a aussi été critiquée car le même bruit, considéré objectivement - à savoir tel qu'il est perçu par le voisin touché - serait ou non soumis au droit fédéral en fonction des caractéristiques économiques ou structurelles de l'installation dont il provient (cf. ROBERT WOLF, Umstrittenes Lärmschutzrecht: Alltagslärm - kantonale Lärmschutzvorschriften - Bestimmung von Empfindlichkeitsstufen im Einzelfall, URP/DEP 1994 p. 100/101 [cité infra: Umstrittenes Lärmschutzrecht]). Les critères proposés par le Département fédéral de l'intérieur permettent notamment l'application des art. 11 ss LPE aux cafés-restaurants, aux complexes sportifs, aux chenils exploités en la forme commerciale, de même qu'aux centres de rencontres pour jeunes gens soumis à des horaires d'utilisation et ainsi dotés d'une composante de "nature organisationnelle" (voir les arrêts du Tribunal fédéral déjà cités, relatifs aux bruits de comportement - supra, consid. 3b). Faut-il réserver un traitement particulier aux bruits de comportement liés à l'utilisation des bâtiments d'habitation? Cette question n'a pas encore été tranchée par le Tribunal fédéral. Certes, dans l'arrêt publié aux ATF 118 Ib 590 (tonneau installé dans un centre de rencontres pour jeunes gens), il a été indiqué que le

BGE 123 II 74 S. 81

"bruit lié à l'habitation" ("Wohnlärm") faisait partie des atteintes visées par le droit fédéral de la protection de l'environnement (ATF 118 Ib 590 consid. 2d); la référence citée à ce propos, soit le message du Conseil fédéral relatif à l'art. 24septies Cst., est cependant ambiguë, car si le texte allemand emploie le terme "Wohnlärm" (BBl 1970 I 763), le texte français dit que les atteintes peuvent notamment se produire "sous forme de bruit dans les habitations" (FF 1970 I 775). Sur ce point, les travaux préparatoires ne donnent pas d'indications suffisamment claires (à ce propos, cf. KÖLZ-OTT, op.cit., p. 382-384; cf. aussi CHABLAIS, op.cit., p. 28). Cela étant, les bruits liés à l'utilisation des bâtiments d'habitation sont en partie des bruits de comportement (voix des habitants, aboiements de chiens, musique, etc.) et en partie des bruits d'origine technique (manoeuvres des véhicules sur le parking, ventilation, appareils ménagers, etc.). Si la notion d"'exploitation d'une installation", selon l'art. 7 al. 1 LPE (et l'art. 1er al. 2 let. a OPB), impliquait que seuls les bâtiments affectés à des activités commerciales ou accessibles au public sur la base de conditions particulières (horaires d'ouverture, droit d'entrée à acquitter, etc.) seraient visés par le droit fédéral de la protection de l'environnement, on exclurait ainsi de son champ d'application l'ensemble des nuisances des bâtiments d'habitation, notamment les bruits d'origine technique, et non seulement les bruits de comportement humains. Cela ne serait pas cohérent. La

notion d'exploitation doit être interprétée plus largement: tous les bruits directement liés à une "installation", qui peuvent se révéler nuisibles ou incommodants pour les voisins, sont soumis aux prescriptions sur la limitations des nuisances des art. 11 ss LPE. On ne voit en effet pas pourquoi les bruits de comportement seraient visés dans certaines circonstances (bruits des clients d'un café-restaurant, par exemple) et d'emblée exclus dans d'autres (bruits de la vie quotidienne des habitants d'un immeuble). Au demeurant, il arrive que les propriétaires ou copropriétaires d'un bâtiment de plusieurs appartements soumettent les activités bruyantes des habitants à des restrictions, par une clause contractuelle ou une disposition d'un règlement de PPE; on pourrait y voir la composante de nature "organisationnelle" à laquelle se réfère le Département fédéral de l'intérieur. Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal cantonal a par ailleurs considéré que les prescriptions fédérales de lutte contre le bruit ne s'appliquaient pas à une installation dont l'exploitation n'impliquait pas une grande affluence de personnes. Or, comme cela sera exposé

(infra, consid. 4b), ce critère n'est pas décisif à cet égard, même s'il peut avoir une importance pour l'évaluation des nuisances. En définitive, il n'y a aucun motif de renoncer à qualifier les bruits dont se plaignent les recourants d'atteinte au sens de l'art. 7 al. 1 LPE; les art. 11 ss LPE sont donc en principe applicables en l'espèce.

4. a) En vertu de l'art. 11 al. 1 LPE, le bruit doit en principe être limité par des mesures prises à la source (limitation des émissions). L'art. 11 al. 2 LPE dispose qu'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; l'art. 11 al. 3 LPE prévoit une limitation plus sévère des émissions 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 incommodantes. L'art. 13 al. 1 LPE charge le Conseil fédéral d'éditer par voie d'ordonnance des valeurs limites d'immissions applicables à l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodantes. La loi fédérale permet aussi au Conseil fédéral de fixer, pour les immissions provoquées par le bruit, des valeurs d'alarme (art. 19 LPE) et des valeurs de planification (art. 23 LPE), respectivement supérieures et inférieures aux valeurs limites d'immissions; ces autres valeurs sont destinées à permettre d'une part d'apprécier l'urgence d'un assainissement (cf. art. 16 ss LPE), et d'autre part d'assurer la protection contre le bruit causé par de nouvelles installations (cf. art. 25 LPE). On appelle ces différentes valeurs les "valeurs limites d'exposition" au bruit (art. 40 OPB). Dans le cas particulier, en demandant le déplacement d'une place de jeux existante ou l'établissement d'un horaire d'utilisation, les recourants ont requis des mesures d'assainissement d'une installation ne satisfaisant pas, selon eux, aux prescriptions fédérales sur la protection contre le bruit (cf. art. 16 al. 1 LPE). L'art. 16 al. 2 LPE renvoie à l'ordonnance, notamment quant à l'ampleur des mesures d'assainissement à ordonner et à la procédure applicable. Sur cette base, l'art. 13 OPB prévoit l'assainissement des installations fixes qui contribuent de manière notable au dépassement des valeurs limites d'immission (al. 1); l'assainissement sera ordonné dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable (al. 2 let. a), et de telle façon que les valeurs limites d'immission ne soient plus dépassées (al. 2 let. b). Des allégements sont par ailleurs possibles dans certains cas particuliers (art. 17 LPE, 14 OPB).

Le législateur a énoncé des critères pour la détermination des valeurs limites d'immission relatives au bruit: elles 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 (art. 15 LPE). Il faut également tenir compte à cet égard de l'effet des immissions sur des catégories de personnes particulièrement sensibles,

telles que les enfants, les malades, les personnes âgées et les femmes enceintes (art. 13 al. 2 LPE). b) En l'état, le Conseil fédéral a fixé des valeurs limites d'immission (ainsi que les autres valeurs limites d'exposition) pour le bruit du trafic routier, le bruit des chemins de fer, le bruit des aéroports régionaux, des champs d'aviation et des aéroports militaires, le bruit de l'industrie et des arts et métiers, ainsi que le bruit des installations de tir (annexes 3 à 8 OPB). Il ne l'a pas fait pour le bruit des bâtiments d'habitation, ni du reste pour le bruit des établissements publics (cafés-restaurants, salles de concert, etc.). On ne saurait au demeurant assimiler d'emblée les bruits de comportement à une des catégories de bruits pour lesquels des valeurs limites d'exposition ont été fixées. Les cantons ne sont plus compétents pour adopter des prescriptions générales sur les valeurs limites d'immissions, notamment pour le bruit des bâtiments d'habitation (art. 65 al. 2 LPE). En conséquence, l'art. 40 al. 3 OPB dispose qu'il appartient à l'autorité d'exécution d'évaluer les immissions dans chaque cas particulier, en se fondant sur les principes généraux de la loi (art. 15, 19, 23 LPE - cf. supra, consid. 4a). Dans ce cadre, l'expert des recourants a proposé une méthode d'évaluation des immissions de la place de jeux: il a calculé le bruit de fond (32 à 37 dB(A)) et estimé à 50 +/- 5 dB(A) le niveau de bruit moyen (Leq) des cris des enfants, avec des pointes (Lmax) de l'ordre de 65 +/- 5 dB(A); l'ampleur de la différence entre le bruit de fond, d'une part, et les niveaux "Leq" et "Lmax", d'autre part, démontrerait selon lui le caractère excessif des nuisances. Les méthodes de détermination des immissions de bruit "Leq" ou "Lmax" sont préconisées par l'ordonnance sur la protection contre le bruit (cf. art. 38 OPB, ch. 3 des annexes 3 ss de l'OPB). Il n'est cependant pas certain qu'elles soient adéquates pour l'évaluation des nuisances causées par les voix d'enfants utilisant une place de jeux. Quoi qu'il en soit, les recourants n'ont ni proposé de valeurs limites d'immission à appliquer dans le cas particulier, ni le cas échéant démontré un dépassement de ces valeurs.

BGE 123 II 74 S. 84

Dans l'affaire, déjà mentionnée, du tonneau de bois installé dans un centre de rencontres pour jeunes gens, le Tribunal fédéral avait considéré que l'examen du respect des valeurs limites d'exposition de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, après une détermination du bruit selon les méthodes prescrites par cette norme, n'entrait en principe en ligne de compte que si les nuisances - voix humaines, notamment - étaient provoquées par un grand nombre de personnes (bruit d'une foule, par exemple dans un stade - cf. ATF 118 Ib 590 consid. 4b). A la suite de cet arrêt, un spécialiste de l'acoustique a confirmé l'opinion selon laquelle les méthodes de détermination quantitatives habituelles n'étaient pas adaptées à l'évaluation du bruit de comportement de quelques jeunes gens; l'application de ces méthodes doit être limitée à un type déterminé de situations car elles n'entrent pas en considération pour toutes les sortes de bruit (cf. ROBERT HOFMANN, Keine Grenzwerte - kein Lärm?, URP/DEP 1994 p. 430/431). c) A défaut de valeurs limites d'exposition au bruit et d'indications quantitatives claires sur le niveau des immissions, l'autorité d'exécution doit tout de même évaluer le caractère nuisible ou incommodant des atteintes en se fondant sur les critères de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (cf. art. 40 al. 3 OPB). Son pouvoir d'appréciation est important, mais il doit s'exercer dans certaines limites. Il n'en irait pas ainsi si l'on se bornait à appliquer en pareil cas des normes du droit public cantonal au contenu très indéterminé, tel l'art. 79 LSP ("prendre toute mesure en vue de diminuer ou de supprimer les bruits de nature à troubler le repos public"). La législation fédérale sur la protection contre le bruit opère en effet une distinction entre les nouvelles installations et les installations existantes, en fixant le seuil d'admissibilité à des niveaux différents (valeurs de planification ou valeurs limites d'immission; cf. supra, consid. 4a). Elle accorde aussi une importance à l'affectation de la zone dans laquelle se trouvent les locaux à usage sensible au bruit et se produisent les immissions; ainsi, les valeurs limites d'exposition fixées dans les annexes à l'OPB sont plus ou moins sévères selon le degré de sensibilité du secteur touché, l'art. 43 OPB distinguant à ce propos quatre catégories de zones (celles qui requièrent une protection accrue contre le bruit, celles où aucune entreprise gênante n'est autorisée, celles où sont admises des entreprises moyennement gênantes, et enfin celles où sont admises des entreprises fortement gênantes). Lorsqu'un assainissement s'impose, le droit fédéral contient aussi des prescriptions sur l'exécution des mesures (prise

en charge des coûts, délais, allégements, etc. - cf. art. 13 ss OPB). Dans le domaine de la lutte contre le bruit, le législateur fédéral a voulu mettre en place une réglementation systématique et unifiée (cf. Message relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement, FF 1979 III 759), dont les principes doivent s'appliquer même dans les situations atypiques, comme en l'espèce.

5. a) Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal cantonal a d'abord décidé que le droit fédéral de l'environnement ne s'appliquait pas au cas particulier (sur ce point, l'arrêt était mal fondé), mais il s'est néanmoins prononcé, à titre subsidiaire, sur les conséquences d'une application de ces prescriptions. Il a considéré qu'une occupation ordinaire de la place de jeux ne saurait, "selon l'expérience générale de la vie, entraîner des nuisances incompatibles avec la LPE, le nombre des utilisateurs de celle-ci et les bruits que potentiellement ils pourraient générer étant nécessairement limités par les dimensions de l'installation et le genre d'activités qui s'y déroulent en règle générale". Le Tribunal cantonal a ainsi implicitement fondé son appréciation sur l'art. 40 al. 3 OPB et les critères auxquels cette disposition fait référence. Dans ses observations sur le recours, le Département fédéral de l'intérieur fait valoir que le niveau sonore estimé par l'expert des recourants équivaut à celui d'une conversation à voix normale. Il ne se justifie pas, en l'espèce, d'examiner plus en détail les caractéristiques des voix humaines et les méthodes de détermination du bruit pouvant s'y appliquer. Il s'agit en effet d'apprécier les nuisances engendrées par une petite place de jeux, telle qu'il en existe dans les cours de nombreux bâtiments d'habitation, très sommairement aménagée et utilisée à certaines heures de la journée par une douzaine de jeunes enfants. Le présent litige concerne une installation existante, dont l'assainissement est requis, et non pas une installation nouvelle, soumise en principe à des exigences plus élevées (cf. art. 23 LPE). Les recourants n'ont jamais allégué que la place de jeux était utilisée durant la nuit (ils se plaignent avant tout des nuisances en milieu de journée); or le droit fédéral admet, en règle générale, des émissions plus fortes durant la journée (cf. annexes 3, 4 et 6 OPB, qui fixent des valeurs limites d'exposition sensiblement plus basses à partir de 19 heures ou de 22 heures). Il faut encore prendre en considération les caractéristiques de la zone dans laquelle se trouvent les pièces habitables des voisins touchés; il s'agit d'une zone d'habitation (zone 2 de l'ordre dispersé), à laquelle est en principe attribué le degré de sensibilité II (art. 43 al. 1 let. b OPB). Les recourants

font valoir que la station de Montana est un lieu calme et propice au repos, mais cela ne signifie pas que ses zones résidentielles requièrent, à l'instar d'une zone destinée à un hôpital ou à un établissement médico-social pour personnes âgées, une protection accrue contre le bruit, au sens de l'art. 43 al. 1 let. a OPB. Dans les conditions d'espèce - zone pas particulièrement sensible au bruit, émissions durant la journée seulement, utilisation normale d'une petite place de jeux liée à un bâtiment d'habitation, nuisances provenant des cris d'une douzaine d'enfants -, il faut, conformément à l'art. 15 LPE, se fonder sur l'expérience, à défaut de méthodes scientifiques de détermination, pour évaluer les immissions. Il y a donc lieu 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 (cf. art. 13 al. 2 LPE), mais il ne suffit pas de constater que certains voisins directs se déclarent incommodés pour qualifier le bruit d'excessif. De petites places de jeux comparables à celle des intimés sont du reste courantes dans les quartiers d'habitation, dont elles constituent souvent un équipement indispensable. Le Département fédéral de l'intérieur a estimé que le bruit en cause était "mineur", en se référant à son expérience et en ajoutant qu'une fréquentation de la place de jeux aux heures usuelles du

jour ne risquait pas de causer du "bruit inutile". Cette appréciation corrobore celle de l'autorité cantonale, que le Tribunal fédéral n'a aucun motif de remettre en question (cf. art. 104 let. a OJ). Il ne se justifie donc pas d'ordonner à la copropriété intimée, détentrice de l'installation, de procéder à des mesures d'assainissement. Sur ce point, le recours de droit administratif est mal fondé. b) Les recourants invoquent encore le principe de la proportionnalité - qu'ils déduisent de l'art. 4 Cst. - pour faire valoir que les mesures d'assainissement qu'ils proposent ne sont pas excessives. Dans ce domaine, le législateur fédéral a prévu expressément l'obligation pour les autorités compétentes de respecter le principe de la proportionnalité (cf. art. 11 al. 2 LPE et art. 17 LPE, pour les allégements). Quoi qu'il en soit, ce moyen est sans pertinence, à défaut d'obligation d'assainir dans le cas particulier.
c) Les recourants soutiennent encore que l'assainissement requis aurait dû être ordonné en application des normes du droit public cantonal,

soit l'art. 79 LSP qui fonde les mesures destinées à protéger le repos public. Or une telle règle n'a plus de portée propre dans le cas particulier; elle ne fixe de toute manière pas de critères d'assainissement qui s'écarteraient de ceux des art. 11 ss LPE (ATF 120 Ib 287 consid. 3c/aa, ATF 118 Ib 590 consid. 3d et les arrêts cités; cf. CHABLAIS, op.cit., p. 57 ss). Le recours est aussi mal fondé à cet égard. Cela étant, l'application du droit communal ou cantonal de police à l'encontre non pas du détenteur de l'installation - le propriétaire de l'immeuble -, mais de personnes qui provoqueraient occasionnellement des nuisances sans rapport avec l'utilisation normale de la place de jeux, est bien entendu réservée (cf. ATF 118 Ib 590 consid. 3d; cf. WOLF, Umstrittenes Lärmschutzrecht, p. 104). Ce sont aussi les règles de police qui s'appliqueraient aux nuisances excessives provoquées sans nécessité par les habitants d'un immeuble, par exemple en utilisant abusivement des appareils de sonorisation ou en omettant de prendre les précautions adéquates en cas d'activités bruyantes (fermeture des fenêtres, etc.). Dans ces cas, l'exploitation usuelle de l'installation n'est pas en cause. Est également réservée l'application des règles du droit civil en matière de rapports de voisinage (art. 679 ss CC; cf. ATF 120 II 15 et les arrêts cités). Tel n'est toutefois pas l'objet de la présente procédure de recours.