

Ile Cour administrative. Séance du 19 mars 2002. Statuant sur le recours interjeté le 10 septembre 2001 (**2A 01 59**) par la **Société de tir BAS-INTYAMON**, à Grandvillard, agissant par son président, contre le permis de construire accordé le 13 août 2001 par le **Préfet du district de la Gruyère; (Stand de tir; principe de prévention)**

En fait:

- A. Suite à la fermeture, imposée par la Direction des travaux publics, du stand de tir d'Enney et afin de tenir compte de la diminution des effectifs des tireurs, les sociétés de tir d'Enney, de Villars-sous-Mont, de Grandvillard et d'Estavannens ont fusionné pour former la société de tir Bas-Intyamou, basée sur le stand de tir de Grandvillard.

Parallèlement, il a été décidé de procéder à la réfection du stand, soit:

Echange de 5 cibles électroniques et adaptation de 5 autres cibles	Fr.	85'000
Achat de terrain et aménagement de places de parc (auparavant parcage le long de la route intercommunale)	Fr.	30'000
Rénovation des bureaux, agrandissement des vestiaires, WC, local de nettoyage des armes et améliorations des mesures de sécurité dans le stand	Fr.	<u>130'000</u>
Coût total:	Fr.	245'000

Le financement a été assuré par les Communes d'Enney et de Villars-sous-Mont à concurrence de 190'000 fr. et par la société de tir pour le solde, soit 55'000 fr.

- B. Le 18 mai 2001, la société de tir a demandé un permis de construire pour aménager le local de théorie et les places de parc extérieures.

A cette occasion, l'Office de la protection de l'environnement (OPEN) a émis, le 13 juillet 2001, un préavis positif en l'assortissant de la condition suivante:

"Etant donné la forte activité de l'installation de tir à 300 m, nous sommes d'avis, et conformément au principe de prévention, que l'utilisation de tunnels de tir est judicieuse et nécessaire".

Le 13 août 2001, le Préfet du district de la Gruyère a accordé le permis de construire requis en le subordonnant au respect des conditions figurant dans les préavis communaux et cantonaux.

- C. Agissant le 10 septembre 2001, la Société de tir Bas-Intyamou a contesté devant le Tribunal administratif la décision du 13 août 2001 en tant qu'elle conditionne le permis de construire au respect du préavis de l'OPEN qui exige la construction de 10 tunnels de tir. La recourante conclut à l'annulation pure et simple de cette condition.

A l'appui de sa conclusion, elle fait valoir que les valeurs limites d'immission (VLI) sont largement respectées et que, selon la modification du programme de tir de la nouvelle société, moins de cartouches ont été tirées dans le stand en 2001 que durant les années précédentes. Elle souligne également que le permis de construire ne concerne que l'agrandissement d'un local de théorie, un vestiaire et des places de parc et que le nombre ou l'emplacement des cibles ainsi que la ciblerie ne subissent aucune modification. Enfin, la recourante se déclare prête à aménager des installations de protection supplémentaires en cas d'augmentation d'activité, par exemple si une nouvelle société devait la rejoindre. Elle rappelle également qu'aucune réclamation ne lui a été adressée par la population en raison d'éventuelles nuisances.

- D. Dans ses observations du 18 octobre 2001, l'OPEN a confirmé que les VLI sont largement respectées par le stand de tir. Ayant procédé à une étude acoustique, l'autorité a constaté qu'en prenant la valeur maximale mesurée (67 dB) et en appliquant un facteur de correction de - 16 afin de tenir compte des efforts de la société sous l'angle de l'exploitation, le niveau d'évaluation L_r est de 51 dB(A), soit nettement en dessous de la VLI correspondant à un degré de sensibilité II (60 dB).

La conformité actuelle et future de l'installation sous l'angle des VLI est ainsi indiscutable.

Cela étant, l'OPEN a établi un tableau comparatif du bruit engendré par les tirs avec et sans tunnel de tir dont les résultats sont les suivants:

Lieu de mesure	Nombre d'appartements représentés, approximatif	L max moyen (dB) Tunnel	
		Avec	Sans

Entrée d'Estavannens (route de Grandvillard)	~ 4	51	51
Partie haute d'Estavannens	~15 - 20	< 48	67
Ferme au N du stand	1	50	57
Entrée de Grandvillard	~6	52	59
Quartier de la Ria	~10	46	55

Rappelant que le bruit produit par un tir de fusil d'assaut 57 ou 90 résulte de deux sources distinctes: a) le gaz propulsant le projectile (bruit de bouche) et b) le déplacement supersonique du projectile (bruit supersonique), l'OPEN remarque qu'en fonction de leur position par rapport au tir, les personnes touchées sont affectées par le bruit de bouche (toujours) et/ou le bruit supersonique et/ou des réflexions des deux bruits primaires.

En l'espèce, aucun local sensible n'est touché par le bruit supersonique direct, en revanche, sans les tunnels, les immissions sont produites par le bruit de bouche et les réflexions de ce dernier et du bruit supersonique. Avec les tunnels, l'atténuation est telle qu'il ne subsiste pratiquement que les réflexions du bruit supersonique. En plus de la baisse non négligeable du niveau sonore maximal, l'effet des tunnels porte essentiellement sur une très forte atténuation du bruit global lié à un coup de feu. Dans le quartier de la Ria en particulier, sans tunnel, l'immission est composée d'un bruit plutôt sec, suivi pendant plus d'une seconde d'une multitude de coups, chacun correspondant à un écho du bruit de bouche. Avec un tunnel, seul subsiste un bruit assez sec, lui-même déjà atténué. Dans ces conditions, l'OPEN maintient son avis technique selon lequel l'utilisation de tunnels est, en l'occurrence, une mesure très efficace.

L'autorité justifie, par ailleurs, l'obligation d'installer des tunnels sous l'angle de la proportionnalité en relevant que, pour un coût de 50'000 fr. (5'000 fr. par tunnel), la baisse maximale est de 19 db(a), le nombre d'appartements concernés par des baisses du niveau sonore est d'au moins 32 et, en terme d'énergie acoustique, la baisse est très importante.

Partant du principe qu'il est rare - seulement lors des tirs obligatoires, selon la société - que l'ensemble des stalles soient utilisées simultanément, l'autorité admet qu'il serait envisageable de n'installer les tunnels que sur 5 des 10 emplacements de tir.

- E. Dans ses observations du 17 octobre 2001, le préfet propose d'accorder une période d'essai à la recourante avant de lui imposer la mesure constructive ordonnée afin de voir si la pose des tunnels s'avère effectivement nécessaire.
- F. Le 4 décembre 2001, la recourante a pris position sur les observations de l'OPEN. Elle maintient ses conclusions en soulignant que le stand est conforme aux normes. Elle estime que - même avec la proposition de compromis visant à n'aménager que 5 tunnels - l'OPEN pose des exigences qui n'ont pas de base légale. Elle refuse de mettre en place des installations coûteuses qui n'apporteraient qu'une très minime amélioration, disproportionnée avec le coût, et qui ne changerait aucunement le bien-être des habitants.

A la demande du Juge délégué à l'instruction du recours, la recourante a déposé ses comptes d'où il ressort qu'au 16 mars 2001, sa fortune s'élevait à 61'000 fr.

- G. Invitée à préciser certains faits, la recourante a indiqué, le 11 février 2002, que le nombre de cartouches tirées dans le stand en 1999 était de 26'000 et que, parallèlement, l'armée en avait tiré 10'000 environ. Faisant valoir que l'activité du stand va baisser ces prochaines années aussi bien dans le cadre sportif que dans celui de l'armée, la société demande d'effectuer un nouveau contrôle dans 3 à 5 ans, lorsque l'utilisation du stand aura atteint une certaine constance.
- H. Le 6 février 2002, le Juge délégué a donné la possibilité de déposer des observations aux Communes d'Enney, de Grandvillard, de Villars-sous-Mont et d'Estavannens en leur indiquant qu'en application de l'art. 9 de l'ordonnance sur les installations de tir (RS 510.512) c'était en principe à elles de supporter les frais liés à l'installation des tunnels de tir.

Par lettres des 12, 20 et 27 février 2002, les Communes de Grandvillard, d'Enney et d'Estavannens ont déposé des observations dans lesquelles elles concluent à l'admission du recours. En substance, elles indiquent que, compte tenu des investissements déjà consentis pour le stand, il ne leur est pas possible d'envisager des frais supplémentaires; cela serait d'autant plus vrai qu'en principe, au 1^{er} janvier 2003, toutes ces communes auront fusionné.

En droit:

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur ses mérites.
 - b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal administratif ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).
2. a) Ancré à l'art. 1 al. 2 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), le principe de prévention prescrit que les atteintes à l'environnement susceptibles de devenir nuisibles ou incommodantes seront réduites à titre préventif et assez tôt. En matière d'émissions de nuisances, l'art. 11 al. 1 LPE impose de limiter les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations et les rayons par des mesures prises à la sources. L'alinéa 2 de la même disposition concrétise le principe de prévention sous l'angle des émissions et prévoit 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".

Tel qu'énoncé à l'art. 11 al. 2 LPE, le principe de prévention n'a pas pour objectif d'éliminer totalement les atteintes, mais de les réduire au maximum. Il est en relation étroite avec le principe de la proportionnalité sans toutefois se confondre avec lui. Il tend en tous les cas à éviter les émissions inutiles.(ATF 124 II 517 = RDAF 1999 I 625). A ce titre, la mise en oeuvre du principe de prévention est indépendante du respect ou non des VLI. Le fait qu'une installation respecte ces dernières ne signifie pas automatiquement qu'il n'y a aucune mesure à prendre en vertu du principe de prévention (SCHRADE/LORETAN, Kommentar USG n° 47 ad art. 11; DEP 1997 p.35 ss). A défaut, on devrait comprendre les VLI comme constituant une autorisation de polluer jusqu'à la limite de la charge qu'elles indiquent; ce qui n'est manifestement pas leur rôle. En prévoyant que le principe de prévention s'applique "indépendamment des nuisances existantes", l'art. 11 al. 2 LPE impose son respect aussi bien dans les secteurs non pollués que dans ceux qui le sont déjà (SCHRADE/LORETAN, op. cit. n° 19 ad art. 11). C'est donc en vain que la recourante invoque le respect des VLI pour s'opposer à la mise

en oeuvre du principe de prévention. Ce n'est pas parce que les nuisances dues au stand de tir ne dépassent pas les VLI que les mesures ordonnées par l'OPEN doivent d'emblée être déclarées illégales.

On peut d'ailleurs remarquer qu'en l'espèce, le niveau du bruit respecte non seulement les VLI, mais également les valeurs de planification - 55 dB(A) pour le degré de sensibilité II - ; ce qui ne change rien aux principes indiqués ci-dessus.

- b) Dans la mesure où l'art. 11 al. 2 LPE constitue une norme juridique indéterminée et vu les différences structurelles et économiques entre les diverses régions du pays, comme aussi les différents besoins en matière de protection de l'environnement, on ne saurait se référer à une interprétation trop schématique de cette disposition. Pour ce motif, il est exclu de définir de manière générale les mesures de limitation des émissions raisonnables pour telle ou telle construction, les autorités cantonales disposant d'un pouvoir d'appréciation en la matière (DEP 1998 p. 55).

- c) Le principe de prévention des émissions peut être mis en oeuvre chaque fois que l'autorité constate qu'une installation génératrice de bruit pourrait bénéficier d'une mesure de réduction des émissions répondant aux conditions de l'art. 11 al. 2 LPE. Il n'est pas nécessaire pour cela qu'une installation soit construite ou modifiée. S'il est vrai que les art. 7 et 8 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41) prévoient spécialement la mise oeuvre du principe de prévention en cas de nouvelle installation fixe ou d'installation fixe modifiée, dans les autres situations où l'installation génératrice de bruit n'est pas directement modifiée, les mesures de réduction des nuisances se fondent directement sur l'art. 11 al. 2 LPE. Du moment que l'autorité peut ainsi en tout temps - c'est-à-dire également en dehors de toute procédure de permis de construire - décider d'imposer des mesures fondées sur le principe de prévention lorsqu'elle estime que les circonstances l'imposent, elle pouvait également utiliser l'occasion que lui offrait la demande de permis de construire relative au local de théorie et aux places de parc pour imposer, au titre des mesures de prévention, des aménagements supplémentaires concernant les lignes de tir

C'est donc en vain que la recourante indique ne pas avoir modifié ses lignes de tir comme argument pour échapper à la mise en oeuvre du principe de prévention.

Au demeurant, il est douteux qu'avec la fusion des sociétés en cause et l'augmentation d'utilisation qui en est résultée pour le stand de Grandvillard (on est passé de 26'000 cartouches en 1999 à 31'000 en 2000), on puisse admettre qu'il n'y a pas eu, en l'occurrence, une modification sensible de

l'installation due aux nouvelles conditions d'exploitation de cette dernière. De même, l'amélioration de l'infrastructure du stand sert bien évidemment à faciliter l'utilisation des lignes de tir. Ces deux éléments permettent de considérer qu'indépendamment de l'art. 11 al. 2 LPE, la mesure litigieuse pourrait également se fonder sur l'art. 8 al. 1 OPB.

- d) Enfin, il n'est pas contesté que certains stands de tir situés dans le canton posent des problèmes bien plus aigus que celui de Grandvillard en matière de protection contre le bruit. Il ne saurait cependant être question de renoncer à améliorer la situation des voisins du stand litigieux sous prétexte que des personnes domiciliées dans d'autres communes subissent des nuisances supérieures.
3. a) La première des conditions à remplir pour ordonner valablement des mesures préventives en application de l'art. 11 al. 2 LPE est que la limitation des émissions s'avère possible aussi bien sous l'angle technique que sous celui de l'exploitation.

Dans le cas particulier, il est établi que l'installation de tunnels de tir est de nature à baisser très sensiblement le niveau de la pollution sonore produite par le stand. Les effets bénéfiques de cet aménagement sont prouvés par le relevé des mesures acoustiques effectuées par l'OPEN, de sorte qu'il n'existe aucun doute quant à la faisabilité technique d'une limitation des émissions. Quant à l'exploitation, l'installation de tunnels de tir ne modifie en rien les conditions du tir. La première des exigences de l'art. 11 al. 2 LPE est donc réalisée.

- b) La seconde condition de l'art. 11 al. 2 LPE tient au caractère économiquement supportable des mesures. Pour les installations non publiques, ce caractère s'apprécie, en matière de pollution sonore, en se fondant sur une entreprise moyenne économiquement saine de la branche concernée (ATF 124 II 272). En revanche, pour les installations publiques, le caractère économiquement supportable est évalué non pas au regard des traditionnels principes d'économie d'entreprise mais à l'aune du principe de la proportionnalité. Selon la jurisprudence, lorsqu'une installation est conforme aux valeurs de planification déterminantes - comme c'est le cas en l'espèce - les mesures supplémentaires de réduction des émissions ne seront considérées comme économiquement supportables que si en vertu du principe de proportionnalité, une augmentation relativement faible des dépenses conduit à une réduction notable des émissions (ATF 124 II 517, DEP 2001 p. 6).

En l'occurrence, bien que géré par une association privée et servant en partie à des fins sportives, le stand constitue l'installation de tir à 300 m que les Communes de Grandvillard, Estavannens, Villars-sous-Mont et Enney sont obligées de mettre à disposition des tireurs (art. 133 de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire; RS 510.10 et art. 2 de l'ordonnance sur les installations de tir pour le tir hors service; ci-après, l'ordonnance sur les installations de tir; RS 510.512). L'art. 9 de cette dernière ordonnance prévoit à cet égard que toutes les installations nécessaires pour le tir à 300 m et leur entretien ainsi que leur rénovation sont à la charge des communes, notamment les mesures nécessaires de protection contre le bruit. Compte tenu de cette situation légale et considérant également que la recourante est une association qui ne poursuit pas un but économique, ce qui rend vaine toute tentative de comparaison avec une autre entreprise en termes de rentabilité, le caractère économiquement supportable des mesures litigieuses doit se juger, conformément à la jurisprudence, en fonction du principe de proportionnalité.

De ce point de vue, il y a lieu de considérer que les améliorations ordonnées par l'OPEN sont de nature à améliorer sensiblement la situation des riverains du stand de tir, en particulier dans la partie haute d'Estavannens et dans le quartier de la Ria. La réduction de la pollution sonore est importante puisqu'elle atteint jusqu'à 19 dB(A). De plus, elle touche un nombre conséquent d'habitations (au moins une trentaine). Il ressort également des explications de l'autorité intimée du 18 octobre 2001 qu'en plus de la baisse du bruit maximum, l'énergie sonore globale des coups est fortement réduite, ce qui atténue beaucoup le sentiment de nuisance ressenti par les riverains qui, lors des tirs, ne subissent plus qu'un bruit sec unique sans les multiples réverbérations sonores habituelles auparavant. Il ne fait donc aucun doute que la mesure de réduction des nuisances aura des effets notables au sens de la jurisprudence.

La seule question délicate est celle de savoir si la charge financière liée à l'acquisition des tunnels de tir peut raisonnablement être imposée. Pour l'aménagement des 10 lignes de tir, le coût de la mesure est de l'ordre de 50'000 fr. (5'000 fr. par tunnel de tir), à charge des quatre communes susmentionnées (art. 9 de l'ordonnance sur les installations de tir). Du moment que l'objet litigieux concerne des mesures de protection contre le bruit, ce n'est pas - comme elle l'affirme dans son mémoire - la recourante qui doit assumer la charge financière (art. 11 de l'ordonnance sur les installations de tir).

Certes, si l'on veut maintenir l'augmentation des dépenses à un faible niveau ainsi que l'exige la jurisprudence, on peut considérer qu'imposer l'obligation de verser en une fois l'intégralité des 50'000 fr. pour réaliser immédiatement les mesures litigieuses constitue une charge non négligeable, même répartie

sur les quatre communes en cause. Sous cet angle, la décision de l'OPEN va trop loin et s'avère disproportionnée.

En revanche, si l'installation des tunnels de tir est progressive et étalée sur une certaine durée, les montants à charge des communes concernées deviennent minimes et entrent quasiment dans les frais d'exploitation du stand. Du moment que les VLI et même les valeurs de planification sont respectées, il n'y a aucune urgence à réaliser les mesures immédiatement; l'étalement dans un temps raisonnable de l'installation des tunnels de tir répond pleinement aux exigences du principe de la proportionnalité.

Compte tenu de cette situation, il est raisonnable d'imposer l'installation immédiate de quatre tunnels de tir, puis de compléter l'équipement à raison d'un tunnel par an pour atteindre les 10 tunnels en 2008. Afin de permettre des économies de quantité, il se justifie également de laisser aux communes le choix de regrouper comme elle l'entendent les travaux de plusieurs années en une fois, étant entendu que la première tranche de quatre installations doit être réalisée jusqu'à fin 2002.

- d) Il n'y a pas lieu de retenir la proposition émise en cours de procédure par l'autorité intimée qui serait de n'équiper que la moitié des 10 lignes de tir. Considérant qu'il est souvent plus agréable pour le tireur de bénéficier d'une ligne de tir ouverte plutôt que d'utiliser une ligne équipée d'un tunnel, il est illusoire de croire que la préférence serait systématiquement donnée aux lignes de tir équipées de tunnel. Au contraire, le risque n'est pas négligeable que - même en dépit de directives de la société - les tireurs utilisent en priorité les stalles non équipées sabotant ainsi les bénéfices escomptés de la mesure préventive de bruit.
 - e) Quant à la proposition du préfet d'attendre pour voir si la pose de tunnels s'avère effectivement nécessaire, il faut constater que l'efficacité des tunnels dans la configuration des lieux est établie. On ne saurait dès lors attendre que des riverains se plaignent pour agir. En effet, ces plaintes n'ont aucun effet sur la situation juridique organisée par l'art. 11 al. 2 LPE; où bien l'installation de tunnels est conforme au principe de prévention et alors rien ne justifie d'attendre; où bien elle ne l'est pas et le dépôt subséquent de plaintes éventuelles ne changera rien à cette constatation.
4. Le recours doit ainsi être admis partiellement dans le sens des considérants.

Il n'y a pas lieu de percevoir de frais de procédure, ni d'allouer d'indemnité de partie.