

VD_OMNI AC.1997.0044 vom 23. November 1999

VD Tribunal cantonal, 1999-11-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1997.0044

FR: VD_OMNI AC.1997.0044 du 23 novembre 1999

IT: VD_OMNI AC.1997.0044 del 23 novembre 1999

Regeste

BACHMANN et crts c/ Etoy et Jaquier | Selon certains arrêts, l'activité de "maman de jour" (art. 12 al. 1 OCF) est soumise à annonces, et non à autorisation, celle-ci n'étant exigée que pour le placement en institution (art. 13 OCF). De l'avis du SPJ, les exigences quant au nombre d'enfants et à leur âge en fonction du type d'autorisation délivré sont fixées par un document intitulé: Accueil collectif de jour de la petite enfance - Cadre de référence.

Erwägungen

E. 26

août 1997), la notion de changement d'affectation devrait être interprétée de façon extensive. Il ne faut cependant pas oublier, avant de conclure à l'existence d'un changement partiel d'affectation, que l'autorité exerce divers contrôles sans rapport avec la police des constructions ou l'aménagement du territoire dans divers domaines soumis à une législation spéciale: ainsi en va-t-il de certaines professions (médecins, avocats, architectes, infirmiers, etc.) ou de la détention de certains biens (tels que les animaux sauvages ou de rente, ou les médicaments). Qu'une autorisation soit nécessaire dans ce cadre législatif spécifique n'entraîne pas qu'un permis de "construire" doive en outre être délivré. Même en l'absence de telles dispositions spéciales, le fait que la présence de personnes ou de biens déterminés, ou l'exercice de telle ou telle activité, soit pour certains de nature à susciter parfois des craintes pour les biens de police tels que la sécurité, la tranquillité, la moralité ou la santé publiques, n'est pas d'emblée suffisant pour soumettre la situation concernée à l'exigence d'un permis de construire. Par exemple, le tribunal a déjà jugé que l'occupation par une centre de requérants d'asile d'une maison d'habitation ayant déjà fait l'objet d'un permis de construire ne constitue pas un changement d'affectation nécessitant une autorisation: (arrêt AC 92/212, X. c/ Chavornay, du 28 juin 1993, concernant un bâtiment en zone d'habitation collective; voir toutefois la solution contraire - et le refus de l'autorisation - dans AC 91/147, X. et crts c/ Payerne, du 18 août 1992, s'agissant d'un bâtiment existant non conforme - art. 80 LATC - à la zone villa [cet arrêt renverse par ailleurs le régime d'exemption instauré par la CCR dans son prononcé no 6736, du 20 novembre 1990, partiellement publié in RDAF 1991, p. 84]). De même, l'installation de trois ruches en zone villa n'est pas soumise à une autorisation de construire (AC 92/0248, X. c/ Préverenges, du 24/12/93). En revanche, l'installation d'une collection de serpents dans une villa serait soumise - en plus de l'autorisation du service vétérinaire cantonal - à un permis de construire après enquête publique (AC 94/204, X. c/ Servion, du 29/12/94 selon lequel cette installation - sans travaux - "dépassé le cadre usuel des dérivés de l'habitation, fût-ce au sens le plus large du terme; et l'on peut comprendre que l'autorité se pose la question de la conformité matérielle d'une telle situation avec la destination de la zone"; v. encore AC 96/0214, X c/ Grandevent du 26/08/97, sur la présence de 30 chiens en zone villas où les

activités non gênantes sont autorisées). S'agissant en particulier de l'admissibilité d'activités, la jurisprudence plus ancienne (voir son rappel dans AC 91/147 précité) avait considéré que la notion de villa n'exclut pas l'exercice de toute activité professionnelle lorsque celle-ci n'entraîne pas pour le voisinage des inconvénients plus importants que ceux engendrés par l'habitation et que l'affectation commerciale n'est qu'accessoire par rapport à l'utilisation générale de la maison d'habitation (CCRC 5533, 4 mai 1988, J.-P. Diserens et crts c/Le Mont-sur-Rolle, RDAF 1990, 425ss); ainsi, il est admis qu'un médecin, un directeur ou un architecte puisse occuper une ou plusieurs pièces de sa maison à titre de bureau pour y tenir sa comptabilité ou effectuer tous travaux n'impliquant pas un va-et-vient de personnel ou de clients (RDAF 1990, 425ss, précité; CCRC 7029, 21 août 1991, M. Porchet c/Tolochenaz); en revanche, l'affectation de tout un bâtiment à l'usage de bureaux n'est pas conforme à la vocation d'une zone de villas (RDAF 1990, 425 ss précité; CCRC 5787, 11 janvier 1989, E. Pahud c. Renens). La notion de logement familial implique en outre une densité d'occupation restreinte, en règle générale limitée aux parents et enfants (CCRC 6736, 20 novembre 1990, I. Ramseier c. Blonay, consid.Ba); la CCRC a qualifié de contraire à la zone de villas, l'aménagement dans une maison d'habitation d'une dizaine de chambres indépendantes destinées à des employés d'un night club (CCRC 4914, 13 février 1986, O. Cruchet c. Morges). Dans le prononcé Porchet précité, la CCR avait, dans un obiter dictum, considéré comme inadmissible qu'un médecin installe son cabinet dans une zone réservée exclusivement aux villas. Toutefois, le tribunal, de son côté, a admis qu'un décorateur installe son atelier et son dépôt en zone villa (AC 97/0181, T. c/ La Tour-de-Peilz, du 29 avril 1998, mais il faut préciser que le règlement communal autorisait l'artisanat et la petite industrie en zone villas). On peut encore citer le cas de la location par une fondation d'une villa destinée à servir comme "unité d'encadrement de vie" pour personnes souffrant de solitude, offrant "une aide au domicile de caractère familial" avec une activité limitée aux travaux de ménage et de jardin, considérée comme compatible avec la zone villa (AC 94/168, C. c/ Tolochenaz, du 31 juillet 1996, partiellement publié dans RDAF 1998 p. 53).

c) La conception selon laquelle la notion de changement d'affectation devrait être interprétée de façon extensive doit être tempérée. Au reste, les arrêts cités plus haut illustrent cette affirmation en rappelant que la qualification de changement d'affectation a par exemple été appliquée à la conversion d'un local d'habitation en institut de beauté même sans travaux (RDAF 1988, 369), ou encore à l'affectation d'une villa à l'usage de bureaux (RDAF 1990, 425; 1992, 219). Il s'agit là, plus que d'interprétation extensive, de cas de changement fondamental puisqu'une catégorie définie d'affectation (l'habitation) y était totalement abandonnée. En revanche, il faut être particulièrement attentif à ne pas étendre le champ d'application du permis de construire lorsque des travaux ne sont pas en cause. Il y va en effet de la liberté individuelle. On ne saurait, par ce biais, exercer un contrôle systématique sur la présence et l'activité des personnes ou sur l'utilisation de biens dans les constructions existantes. Le permis de construire censé autoriser un "changement d'affectation" ne doit pas devenir une autorisation générique à laquelle l'autorité pourrait sans autre subordonner tous les faits de la vie qu'il pourrait lui paraître souhaitable de soumettre à son contrôle. Le critère déterminant doit rester (voir l'ATF 113 Ib 219 cité plus haut) la question de savoir si l'on se trouve en présence d'un changement significatif du point de vue de la planification ou de l'environnement. C'est ainsi que le fait que l'occupant d'une habitation exécute chez lui des travaux en rapport avec son activité professionnelle (tenue de sa comptabilité, planification de rendez-vous, etc.) ne constitue pas un changement d'affectation sujet à autorisation. Il en va de même - il ne devrait même pas être

nécessaire de le dire - de l'installation d'un ordinateur ou d'un train électrique, ou de la possession de souris blanches ou de tortues grecques, voire de serpents (voir contra l'arrêt AC 96/0214 déjà évoqué, peu convaincant dans sa motivation). d) L'examen de la casuistique décrite plus haut sous lettre b) montre que la pratique ne semble pas se préoccuper de savoir ce qu'il faut entendre par "affectation" ni de déterminer dans quelles conditions on se trouve en présence d'un changement de celle-ci. Le plus souvent, c'est directement la question de la conformité à la zone qui est examinée. Cela provient probablement de ce qu'il n'y a pas de définition immanente des affectations. Par exemple, si la jurisprudence a été amenée à dire qu'une écurie est un établissement incommode par nature, inadmissible en zone d'habitation (RDAF 1971, p. 140), il faut bien admettre que cette jurisprudence n'est pas applicable lorsque le règlement communal autorise expressément la construction d'une écuries pour deux chevaux en zone villa (voir un exemple dans AC 97/113, S. c/ Lonay, du 30/10/97). De même, quelque tentatives qu'ait faites la jurisprudence pour définir une notion uniforme de villa (mitoyenne, jumelle, etc.), on s'aperçoit que la zone villa se rapproche parfois de l'habitat dit groupé, par exemple dans le RPE lausannois qui autorise des bâtiments comprenant plusieurs villas accolées de trois logements chacune (AC 98/043 du 30/09/98 concernant un bâtiment dont la façade était longue de 30 mètres - maximum autorisé - et comprenait quatre segments de trois logements chacun). De même encore, l'admissibilité d'un atelier de décorateur en zone villa, peut-être curieuse au premier abord, n'est pas douteuse lorsque le règlement y admet expressément l'artisanat et la petite industrie (AC 97/0181 précité). e) C'est donc finalement le règlement communal qui permet de déterminer en quoi consiste l'affectation admise. Corollairement, la question de savoir si on se trouve en présence d'un changement d'affectation soumis à autorisation dépend elle-même de celle de savoir si l'on se trouve en présence d'un changement significatif du point de vue de la planification (c'est-à-dire de l'affectation définie par l'autorité de planification) ou du point de vue de l'environnement. On observera au passage que le critère de l'atteinte à l'environnement était précédemment utilisé à l'art. 111 LATC comme condition d'une dispense d'enquête, sans relation avec l'exigence d'un permis de construire. Ce critère a cependant disparu de l'art. 111 LATC depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle 4 février 1998: l'art. 111 LATC ne mentionne plus ce critère et se réfère seulement au règlement d'application (qui n'a d'ailleurs pas encore été modifié en conséquence). 2. La situation de la présente cause, mise à l'enquête en tant que "changement partiel d'affectation", se caractérise en ceci que dans la villa qu'elle habite avec sa famille, la recourante accueille des enfants de tiers, contre rémunération et avec l'aide de collaboratrices spécialisées. a) A titre préalable, on rappellera qu'il n'est pas prévu de travaux de construction ou de démolition. L'inspection locale a montré qu'une main-courante à hauteur d'enfants avait été installée dans l'escalier, qui est muni d'un éclairage de secours et fermé d'un portillon à claire-voie. Il ne s'agit pas là de travaux soumis à autorisation selon l'art. 103 LATC, pas plus qu'il n'y avait lieu à permis de construire pour l'éléments de menuiserie formant vestiaire qui occupe la porte de communication entre le couloir et la cuisine dont un des côtés est ouvert sur le salon. b) En soi, même si elle devient moins fréquente de nos jours, la présence de nombreux enfants dans un logement peut survenir au gré des circonstances usuelles de la vie comme les naissances multiples ou le remariage de parents ayant déjà chacun plusieurs enfants. Cependant, il n'est évidemment pas question de soumettre à permis de construire la présence de triplés (pour reprendre l'exemple utilisé par un des participants à l'audience) ou l'emménagement d'une famille nombreuse, ni de mettre à l'enquête publique la naissance de

quintuplés. c) L'activité consistant à accueillir des enfants, fût-ce contre rémunération, n'est pas en soi soumise à l'exigence d'un permis de construire pour cause de changement d'affectation: on n'imaginerait pas que les nombreuses mères de famille qui, notamment dans les centres urbains, fonctionnent comme "maman de jour" dans leur appartement aient à solliciter un permis de construire pour ce "changement d'affectation". Les recourants ne soutiennent d'ailleurs pas que l'intimée aurait dû solliciter un tel permis à l'époque où elle exerçait l'activité de maman de jour dans l'appartement qu'elle occupait dans un immeuble locatif situé à quelques dizaines de mètres de sa villa actuelle. On signalera au passage que l'ordonnance du Conseil fédéral réglant le placement d'enfants (RS 211.222.338) contient notamment les dispositions suivantes: Section 3. Placement à la journée Art. 12 1 Les personnes qui, publiquement, s'offrent à accueillir régulièrement dans leur foyer, à la journée et contre rémunération, des enfants de moins de 12 ans doivent l'annoncer à l'autorité. 2 Les dispositions concernant le placement des enfants chez des parents nourriciers s'appliquent par analogie à la surveillance qu'exerce l'autorité en cas de placement à la journée (art. 5 et 10). 3 Lorsqu'il est impossible de remédier à des manques ou de surmonter des difficultés en prenant d'autres mesures, ou que celles-ci apparaissent d'emblée suffisantes, l'autorité interdit aux parents nourriciers d'accueillir d'autres enfants; elle en informe les représentants légaux des pensionnaires". (...) Section 4. Placement dans des institutions Art. 13 1 Sont soumises à autorisation officielle les institutions qui s'occupent d'accueillir: a. Plusieurs enfants, pour la journée et la nuit, aux fins de prendre soin d'eux, de les éduquer, de leur donner une formation, de les soumettre à observation ou de leur faire suivre un traitement; b. Plusieurs enfants de moins de 12 ans, placés régulièrement à la journée (crèches, garderies et autres établissements analogues). Il résulte de ces dispositions que l'autorisation est exigée seulement pour le "placement en institution" au sens de l'art. 13 OCF (qui mentionne les crèches et garderies) et que l'activité de "maman de jour" (art. 12 al. 1 OCF) est soumis à annonce, et non à autorisation (v. dans ce sens l'arrêt PS 92/0129, J. c/ SPJ du 30/10/92; v. ég. PS 92/0050, C. c/ SPJ du 08/10/92 et l'art. 20 LPJ a contrario; contra, sur la base de la règle générale de l'art. 1 al. 1 OCF, PS 98/0123, G. c/ SST-Lausanne du 30/11/98 et PS 98/0284, J. c/ Municipalité de Rolle, du 07/05/99). Peu importe qu'on se trouve dans l'hypothèse de l'art. 12 ou dans celle de l'art. 13 OCF: même si une autorisation est requise du service cantonal de protection de la jeunesse, cela n'implique pas encore qu'un permis de construire soit nécessaire. (voir dans le même sens AC 94/168 concernant une "unité d'encadrement de vie", déjà cité; il faut préciser que contrairement à ce que pourrait laisser penser le résumé publié dans RDAF 1998 I p. 53, on avait pas affaire à la délivrance d'un permis de construire consacrant un changement d'affectation, la commune ayant au contraire écrit aux recourants qu'elle n'avait pas d'autorisation à délivrer, tout en fixant il est vrai certaines conditions - quant au nombre de personnes notamment - dont l'arrêt n'examine pas le fondement légal). Dans la présente cause, on observera d'ailleurs que l'autorisation du Service de protection de la jeunesse du 14 avril 1997 a été délivrée indépendamment de la procédure de permis de construire et qu'aucune des parties ne prétend que les modifications successives de cette autorisation (elles augmentent le nombre et les catégories d'enfants dont l'accueil est autorisé) intervenues en 1998 et en 1999 auraient dû elles aussi être accompagnées d'une décision sur permis de construire. d) Amenée à statuer sur l'admissibilité d'activités dans la zone villa ou dans une zone analogue, la jurisprudence, en substance, les a admises à condition qu'elles n'entraînent pas pour le voisinage des inconvénients plus importants que ceux engendrés par l'habitation et que l'affectation à

l'activité ne soit qu'accessoire par rapport à l'utilisation générale de la maison d'habitation (voir, outre les arrêts cités au consid. 1b, l'arrêt AC 94/168, RDAF 1998 p. 53, précité également). Dans la présente cause, l'instruction a fait apparaître que c'est l'intimée elle-même qui a souhaité spontanément procéder à une mise à l'enquête publique, apparemment dans l'idée (d'après les explications fournies en audience) d'officialiser le règlement interne de la garderie. C'est dans ce règlement interne - et dans une convention passée avec ses voisins immédiats - que l'intimée a prévu que l'accès à la garderie se ferait sans utiliser le chemin qui assure la desserte interne du quartier, ceci dans le but de ne pas accroître le trafic. Dans ces conditions, on renoncera à discuter plus avant la question de savoir si une autorisation municipale prenant la forme d'un permis de construire était réellement nécessaire. En effet, en tant que sa démarche tend à faire en somme la démonstration que (au sens de la jurisprudence précitée) la garderie n'entraîne pas pour le voisinage des inconvénients plus importants que ceux engendrés par l'habitation, l'intimée admet implicitement que sa garderie peut avoir un effet sur l'environnement (en accroissant le trafic, source de bruit). 3.

On considérera ainsi que la garderie de l'intimée est constitutive d'un changement d'affectation parce qu'elle est censée induire un changement significatif du point de vue de la planification ou du point de vue de l'environnement. a) Du point de vue de la planification, il n'y a pas lieu d'examiner si celle-ci permettrait que les locaux litigieux soient affectés exclusivement à une utilisation comme garderie. Une telle utilisation exclusive serait assurément admissible dans les locaux des immeubles locatifs des périmètres d'implantation désignés comme zone d'habitations collectives, située quelques dizaines de mètres au nord de la villa des intimés, où l'art. 23 RPQ autorise les locaux à caractère social et culturel, ainsi que les commerces et l'artisanat. Dans la zone que l'art. 32 RPQ voue à l'habitation individuelle comptant au plus deux appartements, la question peut rester ouverte. Seule se pose en l'espèce la question de l'utilisation concomitante, dans cette dernière zone, des mêmes locaux comme habitation pour la famille de l'intimée et (pour une partie de ces mêmes locaux) comme garderie. A cet égard, le tribunal considère que même si l'inspection locale, effectuée pendant les heures d'ouverture de la garderie, a montré que le séjour et le bureau du rez sont fortement occupés par la présence des enfants et de leurs jeux, la villa conserve néanmoins son affectation principale au logement de la famille des intimés. La présence des enfants et de leurs jeux au rez ou dans la jardin, tout comme celles de bébés dormant à l'étage, doit du reste être considérée comme normale dans une villa (les 20 enfants autorisés ne sont d'ailleurs pas tous présents simultanément) et il n'appartient pas à l'autorité de s'immiscer dans la manière dont les intéressés meublent ou occupent les pièces de leur villa, qui restent toutes utilisées pour leur habitation également. On peut d'ailleurs souligner que dans un arrêt ATF 123 II 74, le Tribunal fédéral a relevé lui-même (il s'agissait d'une zone en degré II de sensibilité au bruit) que de petites places de jeux (12 enfants) sont courantes dans les quartiers d'habitation, dont elles constituent souvent un équipement indispensable. Au demeurant, l'art. 61 RPQ, applicable à toutes les zones de celui-ci, subordonne la délivrance d'un permis de construire à la création de place de jeux: il serait contradictoire d'imposer des place de jeux pour enfant dans le règlement du plan de quartier tout en soutenant que la présence des jeux d'enfants dans le jardin des intimés serait contraire à l'affectation de la zone.

b) Quant aux nuisances et à l'environnement, ils nécessitent d'après la jurisprudence cantonale citée ci-dessus que l'on examine si la garderie n'entraîne pas pour le voisinage des inconvénients plus importants que ceux engendrés par l'habitation. On peut se demander si cette règle de droit cantonal ne doit pas céder le pas devant le droit fédéral. En

effet, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les dispositions des plan d'affectation communaux qui interdisent dans toutes les zones les entreprises pouvant porter préjudice au voisinage (bruit, odeurs, fumées, dangers, etc.) sont devenues dans une large mesure sans objet par rapport au droit fédéral de la protection de l'environnement et n'ont plus de portée propre (ATF 116 Ib 175). Les prescriptions communales et cantonales d'affectation conservent une portée propre dans la mesure où elles règlent la question de savoir si une construction peut être érigée à l'endroit prévu et vouée à l'usage prévu. Demeure notamment au droit cantonal l'édiction des dispositions déterminante pour le caractère d'un quartier quant au genre d'affectation et à l'intensité de son utilisation, servant indirectement aussi à la protection des voisins contre les inconvénients divers. C'est ainsi que des constructions et exploitations qui sont incompatibles avec le caractère d'une zone d'habitation peuvent être interdites même si leurs émissions de bruit ne dépassent pas les limites du droit fédéral, pour autant que cette interdiction ne soit pas justifiée uniquement par la nuisance concrète du bruit (ATF 118 Ia 112, consid. 1b p. 115). En l'espèce, la règle jurisprudentielle rappelée ci-dessus (une activité ne peut être admise en zone d'habitation que si elle n'entraîne pas pour le voisinage des inconvénients plus importants que ceux engendrés par l'habitation) n'a pas pour effet de limiter le bruit plus sévèrement que le droit fédéral puisqu'elle se contente de se référer à ce qui est admissible (ce point-là est désormais réglé par le droit fédéral) en zone d'habitation. Cette règle n'a ainsi plus de portée propre. C'est donc qu'il faut examiner la garderie litigieuse au regard du droit fédéral de la protection de l'environnement.

4. La loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE) et l'ordonnance du Conseil fédéral sur la protection contre le bruit (OPB) contiennent notamment les dispositions suivantes: Art. 1 - But La présente loi a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes des atteintes nuisibles ou incommodes, et de conserver la fertilité du sol. (...) Art. 7 LPE - Définitions 1 Par atteintes, on entend les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations, les rayons, les pollutions des eaux et les autres interventions dont elles peuvent faire l'objet, les atteintes portées au sol, les modifications du matériel génétique d'organismes et les modifications de la composition naturelle de biocénoses qui sont dus à la construction ou à l'exploitation d'installations, à l'utilisation de substances, d'organismes ou de déchets ou à l'exploitation des sols. (...) 7 Par installations, on entend les bâtiments, les voies de communication ou autres ouvrages fixes ainsi que les modifications de terrain. Les outils, machines, véhicules, bateaux et aéronefs sont assimilés aux installations. (...) Art. 11 LPE Principe 1 Les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations et les rayons sont limités par des mesures prises à la source (limitation des émissions). 2 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. 3 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. Art. 12 LPE - Limitations d'émissions 1 Les émissions sont limitées par l'application: a. Des valeurs limites d'émissions; b. Des prescriptions en matière de construction ou d'équipement; c. Des prescriptions en matière de trafic ou d'exploitation; d. Des prescriptions sur l'isolation thermique des immeubles; e. Des prescriptions sur les combustibles et carburants. 2 Les limitations figurent dans des ordonnances ou, pour les cas que celles-ci n'ont pas visés, dans des décisions fondées directement sur la présente loi. Art. 15 Valeurs limites d'immissions relatives au bruit et aux vibrations Les valeurs limites d'immissions s'appliquant au bruit et aux vibrations sont

fixées de manière que, selon l'état de la science et l'expérience, les immissions inférieures à ces valeurs ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être. Art. 2 OPB - Définitions 1 Les installations fixes sont les constructions, les infrastructures destinées au trafic, les équipements des bâtiments et les autres installations non mobiles dont l'exploitation produit du bruit extérieur. En font notamment partie les routes, les installations ferroviaires, les aérodromes, les installations de l'industrie, des arts et métiers et de l'agriculture, les installations de tir ainsi que les places permanentes de tir et d'exercice militaires. (...) Art. 9 OPB - Utilisation accrue des voies de communication L'exploitation d'installations fixes nouvelles ou notablement modifiées ne doit pas entraîner: a. Un dépassement des valeurs limites d'immission consécutif à l'utilisation accrue d'une voie de communication ou b. La perception d'immissions de bruit plus élevées en raison de l'utilisation accrue d'une voie de communication nécessitant un assainissement. Quelque démesuré que puisse paraître l'appareil législatif ci-dessus en comparaison de l'objet du présent litige, il n'est plus temps de discuter la question de savoir si ces dispositions sont applicable dans la présente cause. En effet, le Tribunal fédéral (non sans susciter d'ailleurs quelques critiques, v. Irene Graf, "Kein Kinderspiel" in DEP 1997 p. 331) a considéré comme une atteinte au sens de l'art. 7 al. 1 LPE le bruit des enfants jouant à l'extérieur, et comme une installation fixe au sens des art. 7 al. 7 LPE et 2 al. 1 OPB la place de jeux où ils jouent; il en tiré la conséquence qu'il faut appliquer les prescriptions sur la limitations des nuisances des art. 11 ss LPE au bruit provoqué par des enfants sur la place de jeux d'un bâtiment d'habitation (arrêt du 19 novembre 1996, ATF 123 II 74). Dans ces conditions, il ne fait pas de doute que cela vaut aussi pour la garderie de l'intimée. Cette installation est donc soumise à la LPE et à l'OPB. L'OPB ne comporte aucune valeur limite pour le type d'immissions sonores considéré en l'espèce, à savoir le bruit des jeux des enfants ou le passage éventuel des parents sur le chemin de desserte interne du quartier. Dans un tel cas, et comme en a jugé le Tribunal fédéral (ATF 123 II 325 consid. 4d bb p. 334; ATF 123 II 74, consid. 4c p. 84), il appartient néanmoins à l'autorité d'exécution d'évaluer les immissions prévisibles et de veiller à ce que, "...selon l'état de la science et de l'expérience,..." ces immissions "...ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être" (art. 15 LPE, auquel renvoie l'art. 40 al. 3 OPB). 5. Le droit fédéral de la protection de l'environnement devant être appliqué, la présente cause révèle un problème de compétence brièvement évoqué en audience: a) Le règlement cantonal du 8 novembre 1989 d'application de la LPE prévoit ce qui suit: Art. 2. - L'application de la législation sur la protection de l'environnement incombe aux autorités cantonales et communales dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par les lois et règlements en vigueur. S'il y a lieu à autorisation spéciale au sens de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions, l'autorité compétente est le département désigné par cette législation. L'article 12, alinéa 2, du présent règlement est réservé 2. Art. 12. - Les degrés de sensibilité au bruit des zones d'affectation sont, sur préavis du Service de lutte contre les nuisances, attribués par l'autorité compétente pour adopter le plan ou fixés de cas en cas par l'autorité compétente pour autoriser le projet (art. 44, al. 2 et 3, OPB). Dans le cadre de la procédure de permis de construire au sens des articles 103 et suivants de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions, la détermination cas par cas des degrés de sensibilité au bruit incombe à la municipalité, même s'il y a lieu à autorisation spéciale Le champ d'application des autorisations spéciales est défini par l'art. 120 lit. c LATC qui se réfère à l'annexe II du RATC, dont il résulte (rubrique "établissement scolaires ou sanitaires) que les établissements pour mineurs

(crèches, garderie, jardins d'enfants, etc.) sous soumis à un autorisation spéciale délivrée par le Département de la prévoyance sociale et des assurances (qui n'existe plus sous ce nom depuis la réorganisation d'avril 1998, mais dont les attributions ont pour la plupart été reprises par le Département de la Santé et de l'action sociale, le Service de protection de la jeunesse étant toutefois rattaché désormais au Département de la formation et de la jeunesse). Une autorisation cantonale étant nécessaire, c'est à l'autorité cantonale compétente pour la délivrer qu'incombait l'application de la législation sur la protection de l'environnement (art. 2 al. 2 du règlement cantonal cité ci-dessus). L'autorité cantonale aurait donc dû se charger des prescriptions sur la limitations des nuisances des art. 11 ss LPE. b)

Si l'on prend la synthèse de la centrale des autorisations (CAMAC) à la lettre, on constate que le projet n'a pas été examiné que par l'ECA du point de vue de la protection contre l'incendie: l'intimée a en outre obtenu "l'autorisation requise" du Service de l'enseignement spécialisé, elle est assujettie aux directives sur les cuisines collectives, aux règles de la CNA sur les machines à trancher la charcuterie, elle doit transformer toutes les portes de sa villa pour qu'elles s'ouvrent sur l'extérieur et munir les serrures de boutons tournants, et il faudrait un décanteur avec séparateur de graisse. Il s'avère cependant que Service de l'enseignement spécialisé n'avait pas d'autorisation à délivré (voir sa lettre du 28 octobre 1999), que selon le conseil de l'intimée (en audience) les directives sur les cuisines collectives ne seraient pas applicables faute par celle de l'intimée de ravitailler plus de 10 personnes, que l'intimée ne possède pas de machine à charcuterie et qu'aucune des parties ne semblait, en audience, prendre au sérieux les exigences relatives au sens d'ouverture de portes; enfin, le SESA a d'emblée renoncé au séparateur de graisse au vu de la dimension de l'installation. Il n'y pas lieu, en l'absence de conclusions des parties sur ce point, d'examiner plus avant ces diverses exigences. En revanche, force est de constater qu'on cherche en vain dans les prises de position des services cantonaux réunies dans la synthèse de la centrale des autorisations un examen de la question du bruit que pourrait générer l'exploitation de la garderie; cette situation est contraire aux exigences de l'art. 2 al. 2 du règlement cantonal précité. C'est probablement le Service de protection de la jeunesse, précédemment rattaché au Département de la prévoyance sociale et des assurances compétent pour délivrer l'autorisation spéciale, qui aurait dû examiner cette question mais il n'a pas été consulté par la centrale des autorisations. Cependant, ce service s'est borné à fixer les modalités d'accueil et ne traite pas de la question des nuisances. On observera en outre que la commune n'a pas fixé de degré de sensibilité au bruit alors que ce degré ne ressort apparemment pas du RPQ ni du règlement communal sur le plan de zones et la police des constructions, adopté par la commune en 1982 et approuvé par le Conseil d'Etat le 29 novembre 1985. Le degré de sensibilité au bruit aurait dû être fixé par référence à l'une des quatre catégories de zones prévues à l'art. 44 OPB en tenant compte du fait que le plan de quartier prévoit des périmètres d'implantation, proches de quelques dizaines de mètres seulement, tant pour l'habitation collective que pour l'habitation individuelle. Il n'appartient pas au tribunal de le fixer et l'on rappellera que de toute manière, aucune des annexes de l'OPB fixant les valeurs limites en fonction du degré de sensibilité au bruit n'est applicable en l'espèce.

c) L'autorité communale est en revanche intervenue par une clause du permis de construire délivré le 18 mars 1997 qui précise: "Le trafic engendré par la nouvelle activité est réglé par une convention signée le 27 février 1997 par les quatre copropriétaires de la PPE "G" de la route de la Plantay 35-41" . Cette clause transforme en une condition du permis de construire, généralement applicable, les mesures dont l'intimée était convenue avec ses voisins immédiats au sujet de l'accès à la garderie. Peu explicite au premier abord,

cette clause signifie, compte tenu du contenu de la convention en question et de la configuration des lieux, que l'accès à la garderie ne se fait pas par le chemin qui assure la desserte interne du quartier et que les parents accompagnant leur enfant en voiture parquent sur les places du centre commercial Magro, d'où ils gagnent la garderie à pied en utilisant un passage piétonnier raccordé directement à la route qui contourne le périmètre du plan de quartier. Il s'agit là, au sens de l'art. 12 al. 1 lit. c LPE, d'une prescription en matière de trafic ou d'exploitation. Il n'est pas contesté, d'après les déclarations faites en audience, que les parents qui amènent leurs enfants à la garderie utilisent le cheminement prescrit, que le tribunal a d'ailleurs également utilisé pour l'inspection locale. Par ailleurs, les recourants ne démontrent pas que la clause du permis de construire qui impose l'usage de ce cheminement serait insuffisante pour les prémunir contre les nuisances qu'ils invoquent en rapport avec le trafic. Dans ces conditions, le tribunal juge que quand bien même elle a été fixée par l'autorité communale alors que la compétence à cet effet appartenait à l'autorité cantonale, cette prescription au sens de l'art. 12 al. 1 lit. c LPE doit être maintenue. On ne saurait en effet faire grief à la commune d'avoir veillé à la limitation des nuisances dès lors que la nécessité de le faire avait échappé à l'autorité cantonale. On ne voit d'ailleurs pas quelle solution préférable aurait pu être choisie, en rapport avec le trafic que pourrait générer la garderie, pour respecter les exigences du droit fédéral de la protection de l'environnement, et en particulier le principe de prévention de l'art. 11 LPE. Quant au bruit des enfants jouant dans le jardin, on retiendra que la propriété de l'intimée occupe un angle du périmètre du plan de quartier et que son jardin se trouve à l'opposé de toutes les autres habitations, si bien que cette modeste nuisance restera en fait presque totalement épargnée aux habitants du quartier. On rappellera du reste que la garderie n'accueille en principe pas vingt enfants en permanence mais que les diverses catégories de ceux-ci se succèdent plutôt au cours de la journée. Comme le disait le Département fédéral de l'intérieur au sujet la place de jeux pour une douzaine d'enfants examinée par le Tribunal fédéral (ATF 123 II 74 précité), une fréquentation des jeux du jardin aux heures usuelles du jour ne risque pas de causer du "bruit inutile". 6.

Vu ce qui précède, le recours sera rejeté. Un émolument, supérieur à l'avance de frais mais inférieur au tarif actuellement prévu par le règlement du 24 juin 1998 pour les émoluments de la chambre de l'aménagement et des constructions, sera mis à la charge des recourants, qui doivent des dépens aux intimés et à la commune, tous assistés d'un mandataire professionnel.

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