

VD_OMNI AC.1999.0172 vom 16. November 2000

VD Tribunal cantonal, 2000-11-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1999.0172

FR: VD_OMNI AC.1999.0172 du 16 novembre 2000

IT: VD_OMNI AC.1999.0172 del 16 novembre 2000

Regeste

ABREZOL Lydia et crts c/Lausanne | Création d'une discothèque au centre de Lausanne. Confirmité à l'affectation d'une zone mixte (DS III) et aux valeurs limites fixées par la directive "cercle bruit", compte tenu des conditions d'exploitation imposées par l'autorité pour réduire le bruit nocturne. Recours des voisins rejeté.

Erwägungen

E. 37

al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Les requérants sont tous locataires d'appartements situés dans le bâtiment litigieux et dont, visite des lieux faite, plusieurs pièces donnent sur la rue de l'Ecole-Supérieure : directement touchés par les nuisances liées à l'exploitation d'une vinothèque-discothèque aménagée dans ledit bâtiment et exclusivement accessible depuis la rue de l'Ecole-Supérieure, les requérants disposent indiscutablement de la légitimation active (voir, sur la qualité pour agir du locataire, RDAF 1997 I p. 234). b) La création d'un établissement public est assujettie à une autorisation spéciale de l'OCPC, aujourd'hui rattaché au Département de l'économie (art. 120 lit.c de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions, LATC; annexe II au règlement d'application du 19 septembre 1986 de la LATC, RATC). C'est dès lors à cette autorité - à l'exclusion de la municipalité - qu'incombe l'application de la législation sur la protection de l'environnement (art. 2 al. 2 du règlement du 8 novembre 1989 d'application de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, LPE). Invoquant à titre principal les dispositions de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB), les requérants ont formellement dirigé leur pourvoi contre les deux décisions prises par la municipalité mais non contre celle rendue par l'OCPC : selon la municipalité et la constructrice, les arguments tirés par les requérants du droit fédéral seraient dès lors irrecevables. Ce point de vue ne saurait toutefois être suivi : le permis de construire délivré le 2 septembre 1999 précise en effet expressément que " les autorisations spéciales assorties de conditions particulières contenues dans la lettre CAMAC du 13 août 1999 font partie intégrante du présent permis ". c) Il se justifie donc d'entrer en matière sur le fond du litige. 2. Selon l'art. 36 LJPA, le pouvoir d'examen du Tribunal administratif s'étend à la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lit. a), à la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents (lit. b), ainsi qu'à l'inopportunité si la loi spéciale le prévoit (lit. c). Cette dernière hypothèse n'est pas réalisée en l'espèce. Commet un excès de son pouvoir d'appréciation l'autorité qui sort du cadre de sa liberté d'appréciation en usant d'une faculté qui ne lui appartient pas, par exemple en optant pour une solution différente de

celles qui s'offrent à elle; on peut également ajouter l'hypothèse d'un excès de pouvoir négatif visant le cas de l'autorité qui, au lieu d'utiliser sa liberté d'appréciation, se considère comme liée (voir notamment A. Grisel, *Traité de droit administratif*, 1984, vol. I, p. 333). L'abus de pouvoir, en droit suisse, vise deux cas : l'expression est tout d'abord synonyme de détournement de pouvoir (on désigne ainsi l'acte accompli par l'autorité dans les limites de ses attributions, mais pour des motifs étrangers à ceux dont elle doit s'inspirer); mais elle peut également être comprise plus largement, soit dans le sens d'un comportement arbitraire ou recouvrant une violation manifeste de certains droits ou principes constitutionnels (voir notamment TA, arrêts AC 97/0054 du 22 décembre 1997, AC 99/0199 du 26 mai 2000 et AC 99/0047 du 29 août 2000).

3. a) La municipalité a l'intention d'attribuer des degrés de sensibilité au bruit dans l'ensemble de la zone urbaine; toutefois, cette mesure de planification se trouve encore à l'état de projet. La demande de permis présentée par la constructrice exigeait ainsi une décision ponctuelle (art. 44 al. 3 OPB); c'est alors à la municipalité qu'il incombe de fixer un degré de sensibilité sur préavis du SEVEN, même lorsque comme en l'espèce une autorisation spéciale est nécessaire (art. 12 du règlement d'application de la LPE déjà cité). Le 26 mars 1999, le SEVEN s'est rallié à la proposition d'attribuer à la parcelle en cause le degré de sensibilité III; sa détermination a été versée au dossier mis à l'enquête publique. Le 2 septembre 1999, la municipalité a formellement approuvé ce degré de sensibilité. b) Les recourants contestent cette décision. En substance, ils font valoir que, contrairement à la rue Etraz, la rue de l'Ecole-Supérieure est une voie relativement calme et préservée qu'au surplus jouxtent deux établissements scolaires (le collège de Villamont et l'école Vinet); ils suggèrent dès lors d'attribuer le degré de sensibilité III à la façade nord du bâtiment et le degré de sensibilité II à sa façade sud, faute de quoi l'apparition ultérieure d'une exploitation moyennement gênante risquerait selon eux de compromettre l'utilisation des deux écoles existantes. Ils ajoutent que, pour sauvegarder le caractère actuel de la rue de l'Ecole-Supérieure, la municipalité aurait dû faire application de l'art. 77 LATC. c) A teneur de l'art. 43 al. 1 OPB, le degré de sensibilité II est à appliquer dans les zones où aucune entreprise gênante n'est autorisée, notamment dans les zones d'habitation ainsi que dans celles réservées à des constructions et installations publiques (lit. b). Quant au degré de sensibilité III, il est prescrit pour les zones où sont admises des entreprises moyennement gênantes, notamment dans les zones d'habitation et artisanales (zones mixtes) ainsi que dans les zones agricoles (lit. c). Les art. 7 ss RPE ne définissent pas l'affectation de la zone urbaine de l'ordre contigu : ils ne réglementent en effet que l'ordre, l'implantation ou encore les dimensions des constructions. En fait toutefois, comme le souligne la municipalité, le quartier considéré - avec ses nombreux commerces et établissements publics - constitue la partie est du centre-ville; on y trouve aussi des logements voire quelques garages et ateliers. La municipalité n'a donc pas abusé de son pouvoir d'appréciation en assimilant ce compartiment de terrain à une zone mixte; et, par voie de conséquence, en attribuant au bien-fonds considéré le degré de sensibilité III. Au demeurant, la mesure de planification en cours d'élaboration va précisément dans ce sens : elle prévoit en effet d'appliquer le degré de sensibilité III à tout l'îlot considéré, intention que le SEVEN a d'ores et déjà approuvée au stade de l'examen préalable prévu par l'art. 56 LATC. Dans ces conditions, la municipalité n'avait aucune raison d'opposer à la constructrice l'art. 77 LATC : en effet, celui-ci ne peut faire obstacle à l'octroi d'un permis de construire que pour les projets qui seraient contraires à une mesure de planification envisagée mais non encore mise à l'enquête publique.

4. a) Depuis l'entrée en vigueur de la LPE et de l'OPB, la protection des personnes contre les atteintes nuisibles ou

incommodantes - notamment contre le bruit - est réglée par le droit fédéral : cette législation l'emporte sur les règles de droit cantonal ou communal limitant quantitativement les nuisances, telles que les dispositions des plans et règlements d'affectation (art. 65 LPE; ATF 118 Ib 590 ss, consid. 3a et les références). Les dispositions de droit cantonal gardent toutefois une portée propre lorsqu'elles complètent le droit fédéral, en visant notamment des objectifs particuliers d'urbanisme : répondent à cette définition les règles d'affectation du sol destinées à définir ou à préciser les caractéristiques d'un quartier, en y excluant par exemple certains types d'activités gênantes, pour autant que l'examen de conformité ne repose pas uniquement sur les nuisances concrètes engendrées par l'installation. Conservent également une portée propre les règles cantonales qui ont pour but de limiter des nuisances secondaires ne faisant pas l'objet de la réglementation fédérale : difficultés de parage, danger accru pour les piétons ou encore crainte d'une augmentation des délits autour d'un centre pour les drogués (ATF 118 Ia 112 ss, consid. 1 et les références). Pour juger du bruit émanant d'un établissement public, il faut tenir compte de toutes les immissions sonores : il existe des sources sonores intérieures (notamment production de musique, bruit de la clientèle, installations techniques) et des sources sonores extérieures (par exemple allées et venues de la clientèle, claquements de portières de voitures, génération de trafic). Selon le Tribunal fédéral, est extérieur un bruit produisant ses effets à l'air libre, sur des personnes ou des bâtiments dans lesquels il est possible de se tenir; le bruit intérieur est celui produit par une installation à l'intérieur d'un bâtiment et agissant sur des personnes situées dans l'enceinte de celui-ci (voir notamment A.-C. Favre, "Le bruit des établissements publics", RDAF 2000 p. 1 ss, spécialement p. 6). La diversité des différents bruits (que ceux-ci soient intérieurs ou extérieurs) générés par un établissement public constitue l'une des difficultés dont l'autorité doit tenir compte dans son évaluation. Certains bruits extérieurs peuvent être examinés sur la base de valeurs limites existantes : ainsi en va-t-il du bruit des installations techniques (notamment ventilation ou climatisation) ou encore des mouvements des véhicules sur un parking lié à l'établissement public. En revanche, dans la plupart des autres cas, l'autorité ne dispose pas de normes de références (notamment ATF 123 II 325 consid. 4 = JT 1998 I 459) : dans le but de proposer une méthode uniforme, la section romande du Groupement des responsables cantonaux de la protection contre le bruit a ainsi émis le 10 mars 1999 une directive régissant la détermination et l'évaluation des nuisances sonores liées à l'exploitation des établissements publics (directive du "Cercle bruit"), à laquelle le tribunal s'est déjà référé à plusieurs reprises (arrêts AC 98/0157 du 23 juillet 1999 publié in DEP 1999 p. 731; AC 98/0213 du 3 janvier 2000; AC 99/0055 du 24 février 2000). La directive du "Cercle bruit" (ci-après : directive) distingue trois périodes différentes (activité, tranquillité et sommeil) : pour chacune d'elles, elle fixe des valeurs limites déterminées de façon différenciée selon qu'elles visent la transmission des bruits par voie solidienne ou par voie aérienne. b) Au stade de la mise à l'enquête du projet litigieux, le SEVEN a considéré que les mesures d'isolation phonique envisagées permettraient de respecter les valeurs limites prévues par la directive; il a ajouté que l'autorisation spéciale requise devrait être subordonnée à deux conditions astreignant l'exploitant d'une part à ne pas dépasser le niveau sonore de 90 dB(A) et à s'abstenir de diffuser de la musique de style "techno", d'autre part à prévoir la présence de vigiles en fonction de l'affluence. Avant de délivrer son autorisation spéciale, l'OCPC a procédé le 13 juillet 1999 à une inspection locale, en présence de toutes les parties concernées; dans les considérants de sa décision, il a notamment pris acte des engagements souscrits par l'exploitant (présence d'un vigile en semaine ainsi que de quatre vigiles les vendredis et samedis) et a précisé que les conditions

préconisées par le SEVEN feraient partie intégrante de la patente relative à l'exploitation du dancing. Sans en contester l'utilité, les recourants font valoir que la directive, dépourvue de valeur normative, ne dispense nullement le juge de se livrer à un pronostic d'ensemble des bruits générés par un établissement public; ils invoquent plus particulièrement l'art. 15 LPE, à teneur duquel les valeurs limites d'immissions s'appliquant aux bruits 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. En substance, les recourants considèrent que l'étude acoustique figurant au dossier est lacunaire : selon eux, elle ne permet pas de déterminer si les mesures préventives préconisées suffiront à atténuer les bruits intérieurs. S'agissant des bruits de comportement, les recourants estiment que la présence de vigiles ne sera pas assez dissuasive; à leur avis, seule une limitation des heures d'ouverture préserverait efficacement leur tranquillité. Pour leur part, l'OCPC, le SEVEN ainsi que la constructrice affirment que les différentes mesures prévues suffiront à limiter tant les bruits intérieurs que les bruits extérieurs. Quant à la municipalité, elle rappelle que - hormis la fixation d'un degré de sensibilité au bruit - l'application des prescriptions régissant la protection de l'environnement échappe à sa compétence. c) aa) Avant de déposer sa demande de permis, la constructrice a confié une étude acoustique au bureau Gartenmann Engineering SA, à St-Légier. Dans son rapport du 7 janvier 1999, le bureau Gartenmann parvient à la conclusion que, dans le local de réception (un studio situé au premier entresol du bâtiment, côté rue de l'Ecole-Supérieure), la musique diffusée à 95 dB(A) au deuxième rez-de-chaussée inférieur ne dépasserait pas 37 dB(A); moyennant une série de mesures d'isolation phonique (dont l'inventaire détaillé est joint et qui conduirait à une plus-value estimée à environ 110'000.--), ce niveau serait abaissé à environ 25 dB(A). Dans un complément du 8 avril 1999, le bureau Gartenmann ajoute que les nuisances dues à la production de musique et à la clientèle devraient être suffisamment atténuées par la qualité de l'isolation acoustique du bâtiment et par les mesures préventives préconisées. Tant pour la production de musique que pour le bruit de la clientèle, la directive fixe des valeurs limites applicables aux transmissions des bruits : s'agissant de la période de sommeil (22h00 - 7h00), ces maxima sont respectivement de 30 dB(A) pour les transmissions par voie solidienne et de 40 dB(A) pour les transmissions par voie aérienne. Or, moyennant la réalisation des différentes mesures envisagées, ces valeurs limites seront respectées; au surplus, on l'a dit, l'exploitant devra s'abstenir de diffuser de la musique "techno" (riche en basses) et de dépasser 90 dB(A) à la source. bb) Quand bien même la clientèle de la vinothèque devrait être relativement calme, les recourants ont probablement raison de prévoir que la discothèque attirera un public plus animé. L'exploitant s'est toutefois obligé à placer en permanence à l'extérieur un vigile au moins en semaine et quatre vigiles les vendredis et samedis : or, selon l'expérience (art. 15 LPE), la présence constante d'un personnel spécialement chargé de faire régner l'ordre est généralement de nature à limiter sensiblement les bruits de comportement. Le degré de sensibilité III attribué au bien-fonds constitue un autre critère d'appréciation important : en effet, comme on l'a vu, la création d'entreprises moyennement gênantes est compatible avec ce statut juridique (art. 43 al. 1 lit. c OPB). cc) Il apparaît ainsi qu'avant de délivrer son autorisation spéciale, assortie de conditions sévères, l'OCPC a procédé à une évaluation sérieuse et objective des nuisances que pourra occasionner l'exploitation de l'établissement contesté; compte tenu de ces restrictions, comme aussi de l'actuelle vocation du quartier, il y a lieu d'admettre que ces nuisances ne seront pas propres à gêner de manière sensible les recourants dans leur bien-être. Et, quand bien même ces conditions ne sont pas reproduites

in extenso dans la décision municipale, elles n'en lieront pas moins l'exploitant puisqu'elles font expressément partie intégrante du permis de construire; on l'a vu, c'est d'ailleurs précisément pour cette raison que le tribunal est entré en matière sur la décision prise par l'OCPC (voir consid. 1b). 5.

A teneur de l'art. 9 lit. a OPB, l'exploitation d'installations fixes nouvelles ou notablement modifiées ne doit pas entraîner un dépassement des valeurs limites d'immission consécutif à l'utilisation accrue d'une voie de communication. L'annexe 3 à l'OPB définit les valeurs limites d'exposition au bruit du trafic routier : pour le degré de sensibilité III, les valeurs limites d'immission sont de 65 dB(A) le jour et de 55 dB(A) la nuit. Les recourants reprochent au SEVEN d'avoir minimisé ce problème. Selon eux, le manque d'emplacements de stationnement à proximité contraindrait les clients de l'établissement public prévu à sillonner le quartier pour trouver une place, après avoir déposé à grand bruit leurs passagers devant l'entrée; il existerait ainsi "beaucoup d'indices pour penser que l'établissement litigieux est en mesure de générer un accroissement de trafic susceptible d'entraîner un dépassement des valeurs limites d'immission sur la rue de l'Ecole-Supérieure". On tire de la réponse du SEVEN au recours, datée du 16 novembre 1999, l'extrait suivant : "2.3 Utilisation accrue des voies de communication La rue de l'Ecole-Supérieure est une route de moindre importance à l'échelle de l'agglomération. En effet, dans le cadre de la modélisation du réseau de transport de la ville, cet axe n'a pas été retenu. Ainsi, il n'existe pas de comptage de trafic sur cet axe. Après contrôle dans la base de données du trafic, il apparaît que le cadastre de bruit n'a pas pris en compte les nuisances sonores générées par le trafic passant sur la rue de l'Ecole-Supérieure. Une estimation rapide des nuisances sonores montre que même en admettant que le trafic horaire nocturne est de 30 véhicules (entre 22h00 et 06h00), la charge sonore pour les riverains de la rue de l'Ecole-Supérieure resterait inférieure à 55 dB(A). Dans ces conditions, les exigences de l'article 9 OPB lettre a) sont respectées." La jurisprudence rendue à propos de l'art. 9 OPB est certes relativement sévère : le tribunal a en effet retenu l'existence d'une perception d'immissions de bruit plus élevée lorsqu'un projet était susceptible d'entraîner une augmentation égale ou supérieure à 0,6 dB(A) (arrêts AC 94/0189 du 12 janvier 1996 consid. 4 et AC 97/0144 du 28 janvier 1998 consid. 7). Quoiqu'il en soit, il n'existe aucune raison de s'écarter de l'appréciation du SEVEN, spécialisé en la matière; au demeurant, comme plusieurs autres discothèques existent d'ores et déjà dans le quartier, on peut présumer que certains noctambules les visiteront l'une après l'autre à pied, après avoir garé leur véhicule une fois pour toutes. 6.

Lors de la séance finale, les recourants ont encore brièvement invoqué deux prescriptions régissant la salubrité des constructions. A quoi la municipalité, à laquelle il appartient d'appliquer les dispositions en cause, a répondu qu'elle ne délivrerait pas le permis d'exploiter sans avoir procédé à un contrôle approfondi après travaux; ce dont il y a lieu de prendre acte. Les recourants prétendent tout d'abord que, au deuxième rez-de-chaussée inférieur, la hauteur sous plafond serait insuffisante au regard de l'art. 27 al. 1 RATC : celui-ci prescrit, pour tout local susceptible de servir à l'habitation ou au travail sédentaire de jour ou de nuit, un minimum de 2,40 m. Il est vrai que, à lire la coupe (plan no 8), il n'existe à ce niveau qu'une hauteur de 2,20 m entre la dalle inférieure et la dalle supérieure; au surplus, la visite des lieux a permis de constater l'existence d'un réseau de tuyaux d'alimentation sous plafond. L'art. 27 al. 3 RATC prévoit toutefois que des exceptions peuvent être consenties par les municipalités pour les transformations de bâtiments lorsque les planchers existants sont maintenus, à la condition que l'aération soit suffisante : or, les conditions d'application de cette cautèle sont réalisées ici. Par ailleurs, les recourants mettent en doute le respect de

l'art. 30 RATC : la disposition précitée prévoit que, lorsque des locaux susceptibles de servir au travail sédentaire de jour ou de nuit ne peuvent être aérés naturellement, une installation de ventilation mécanique doit y suppléer. Or, deux des plans d'enquête (nos 4B et 5B) sont spécialement consacrés au système de ventilation et indiquent de façon très claire la pulsion, l'aspiration, l'air frais ainsi que l'air évacué : dans ces conditions, on ne voit pas en quoi le dossier d'enquête serait lacunaire sur ce point. Pour le surplus, rien ne donne à penser que la réalisation de ce dispositif risquerait de se heurter à des difficultés particulières. 7.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. Succombant au sens de l'art. 55 al. 1er LJPA, les recourants supporteront un émolument de justice, fixé à 2'500 fr.; par ailleurs, il y a lieu de fixer à 1'500 fr. le montant des dépens que les recourants devront verser d'une part à la municipalité et d'autre part à la constructrice, qui obtiennent gain de cause avec le concours d'hommes de loi.

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