

# VD\_OMNI AC.2000.0078 vom 8. Februar 2001

VD Tribunal cantonal, 2001-02-08, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2000.0078](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2000.0078)

FR: VD\_OMNI AC.2000.0078 du 8 février 2001

IT: VD\_OMNI AC.2000.0078 del 8 febbraio 2001

## Regeste

GABELLON Serge et crts c/Vevey | Une décision municipale renouvelant l'autorisation annuelle d'exploiter une terrasse sur le domaine public aux mêmes conditions que précédemment n'implique pas de décision du DEC en application de l'art. 52 LADB.

## Erwägungen

### E. 1

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." aa) Serge et Isabelle Gabellon ainsi que Svein et Anna-Lise Seem sont propriétaires d'appartements situés dans un bâtiment qui jouxte les terrasses litigieuses. Ils ont un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification des décisions relatives à l'exploitation de ces terrasses et leur qualité pour recourir doit dès lors être admise. bb) Un recours déposé par une communauté de copropriétaires par étages est recevable pour autant qu'il ait été ratifié par une décision de l'assemblée générale prise à la majorité qualifiée conformément aux art. 712t al. 2 et 647a CC. La jurisprudence n'a pas fixé de délai pour que cette condition soit remplie; il suffit en principe que la communauté recourante apporte la preuve de l'adhésion de la majorité qualifiée de ses membres avant l'audience de jugement ou dans le délai qui lui a été imparti à cet effet par le juge instructeur (TA, arrêt AC 93/0065 du 20 avril 1994 et références citées). Le conseil des recourants a déposé au début de l'audience des autorisations émanant de la majorité des copropriétaires de la PPE "La Baie des Cygnes". Celles-ci habilent l'administrateur de la PPE à représenter la communauté des copropriétaires afin de résoudre le litige divisant la PPE "La Baie des Cygnes" d'avec la Commune de Vevey au sujet du mode d'exploitation des terrasses des établissements publics situées de part et d'autre de la cour ouvrant sur le quai Perdonnet. Même si ces autorisations n'indiquent pas expressément que les signataires ratifient le recours déposé par la communauté des copropriétaires, ceci résulte implicitement de leur texte. La qualité pour agir de la communauté des copropriétaires de la PPE "La Baie des Cygnes" doit dès lors être admise. b) Certaines des décisions attaquées concernent exclusivement la saison 2000 en sorte que leur annulation ne présenterait en soi plus d'intérêt actuel et pratique. Les recours n'en sont pas moins recevables: en effet, ils soulèvent des questions de principe qui peuvent se poser à nouveau en tout temps et dans des circonstances identiques ou analogues (ATF 111 Ib 56; JT 1987 I 269) c) Il se justifie par conséquent d'entrer en matière sur les recours. 2.

La municipalité, constatant que le litige a trait à l'installation de quelques tables et de quelques chaises sur le domaine public, installations qui existent au surplus depuis plusieurs saisons, conteste que l'on soit en présence de décisions administratives susceptibles de recours. a) Selon l'art. 29 LJPA : "La décision peut faire l'objet d'un recours. Est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas

d'espèce et ayant pour objet : a) de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations; b) de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations; c) de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations." b) Il résulte de la décision attaquée du 10 mai 2000 relative à la terrasse de l'établissement "Le Scotch" que la municipalité a finalement décidé d'autoriser l'exploitant de cet établissement à remettre en fonction sa terrasse sur le quai Perdonnet aux conditions précédemment fixées, ceci sur la base d'une " réflexion particulière sur les différents emplacements situés sur le domaine public permettant l'exploitation de commerces, respectivement de terrasses saisonniers le long de la rive veveysanne lémanique. " Selon la décision attaquée et les explications fournies dans le cadre de la procédure, la municipalité s'est prononcée sur la base d'une pesée entre les intérêts invoqués par les recourants, l'intérêt économique des exploitants et l'intérêt public consistant à permettre l'utilisation et l'animation du quai Perdonnet pendant la belle saison. Pour ce qui est de la terrasse de l'établissement "Les Mouettes", les différentes décisions prises entre les mois de mars et juillet 2000 impliquent une extension de l'emprise de la terrasse sur le domaine public ainsi que l'autorisation d'installer une tireuse à bière susceptible d'entraîner des nuisances supplémentaires. On se trouve ainsi en présence de décisions au sens de l'art. 29 LJPA qui, d'une part, constatent l'existence et l'étendue du droit d'utiliser le domaine public et, d'autre part, impliquent une extension de ce droit s'agissant de l'établissement "Les Mouettes". 3. Compte tenu de la durée d'exploitation (huit mois par année) et des nuisances qu'engendrent les terrasses litigieuses, les recourants estiment qu'une enquête publique est nécessaire avant de délivrer l'autorisation annuelle d'exploitation. Ils contestent à cet égard que l'on soit en présence d'installations de minime importance dispensées d'enquête publique au sens de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC). a) Les terrasses sises sur le domaine public relèvent de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes (ci-après : LR) et non pas de la LATC; impliquant un usage accru du domaine public, elles sont soumises à autorisation en application de l'art. 27 LR et non pas à la délivrance d'un permis de construire au sens des art. 103 ss LATC (cf. Exposé des motifs et projet de loi sur les routes, BGC automne 1991 p. 752). En principe, seul l'usage privatif du domaine public, qui nécessite l'octroi d'une concession, implique une mise à l'enquête publique (cf. Benoît Bovay, Le permis de construire en droit vaudois, 2ème éd. p. 53 et références citées); pour ce qui est de l'usage accru du domaine public, l'art. 27 LR prévoit la délivrance d'une autorisation, sans exiger formellement de mise à l'enquête publique. b) On peut se demander si la LR ne souffre pas d'une lacune et s'il ne faudrait pas, le cas échéant, exiger une mise à l'enquête publique en appliquant par analogie les art. 103 ss LATC. Il résulte d'ailleurs du dossier que, dans une décision du 17 mars 2000, la municipalité a ordonné une mise à l'enquête publique lorsque l'exploitant du restaurant "Les Mouettes" a également requis l'autorisation d'installer une terrasse sur le quai Perdonnet. Cette question peut toutefois rester indécise: l'exigence relative à une mise à l'enquête publique doit en effet être examinée exclusivement en relation avec le respect du droit d'être entendu des recourants dans le cadre des procédures qui ont abouti aux décisions attaquées. Or, préalablement à ces décisions, les recourants ont eu l'occasion de faire valoir leurs griefs à l'encontre des deux terrasses litigieuses, y compris en ce qui concerne l'extension de la terrasse du restaurant "les Mouettes". Leur droit d'être entendu a par conséquent été respecté. L'absence de mise à l'enquête publique aurait éventuellement pu avoir des conséquences sur le droit d'être entendu d'autres propriétaires ou locataires d'habitations sises à proximité des terrasses

litigieuses. Toutefois, les recourants n'ont pas d'intérêt digne de protection à intervenir dans l'intérêt public ou dans celui de tiers. Sous cet angle, le grief qu'ils formulent est par conséquent irrecevable (cf. TA, arrêt AC 97/0212 du 30 juin 1998). 4. Les recourants font valoir que les exploitations litigieuses auraient dû faire l'objet d'une décision du Département cantonal de l'économie (DEC) en application de la loi du 11 décembre 1984 sur les auberges et les débits de boisson (LADB). a) Aux termes de l'art. 52 al. 1 LADB : "Aucun transfert d'exploitation, aucune transformation, aucun changement d'affectation, agrandissement des locaux ou emplacement servant à l'usage d'un établissement public ou analogue (salle à boire, salle à manger, restaurant, bar, local de danse, terrasse, chambre d'hôtes, etc.), ni aucun changement de catégorie de patente ne peut être entrepris sans avoir été préalablement autorisé par le département, qui entend la municipalité et le préfet, sauf dans les cas de peu d'importance. Les dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) sont réservées. L'accord du propriétaire de l'immeuble est nécessaire." b) La terrasse exploitée depuis plusieurs années sur le quai Perdonnet ne figure pas sur la patente des établissements "Le Scotch" et "Le Charly's". L'installation initiale de la terrasse puis les modalités annuelles d'exploitation ont ainsi fait l'objet de décisions successives de la municipalité fondées exclusivement sur l'art. 17 du règlement général de police du 22 avril 1977 selon lequel : "L'occupation ou l'utilisation provisoire du domaine public à d'autres fins que son usage normal est soumise à l'autorisation de la police. L'autorisation pour une occupation ou une utilisation saisonnière ou permanente est du ressort de la municipalité." En application de l'art. 52 LADB, la création d'une terrasse sur le domaine public ainsi que l'agrandissement d'une terrasse existante impliquent une autorisation du DEC. Même si la loi ne le prévoit pas expressément, il devrait en aller de même pour une modification des conditions d'exploitation (exemple : prolongation de la durée d'exploitation de 22h à 24h). En revanche, il serait manifestement excessif d'exiger une décision du département en application de la LADB pour la simple reconduction d'une autorisation d'exploiter une terrasse au début d'une saison, sans agrandissement ni modification des conditions d'exploitation. La décision attaquée du 10 mai 2000 ne faisant que renouveler l'autorisation d'exploiter la terrasse des établissements "Le Scotch" et "Le Charly's" aux conditions précédemment fixées, elle n'impliquait pas la délivrance d'une autorisation du DEC. c) La situation de la terrasse du restaurant "Les Mouettes" est différente: au regard des principes rappelés ci-dessus, l'extension vers l'ouest ainsi que la modification des conditions d'exploitation aurait dû faire l'objet d'une autorisation du DEC en application de l'art. 52 LADB et non pas d'une simple décision municipale. Le recours contre les décisions municipales du 30 juin 2000 et du 7 juillet 2000 relatives à l'établissement "Les Mouettes" doit dès lors être admis pour ce motif. 5. a) aa) Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE), et de ses ordonnances d'application, la protection des personnes contre les atteintes nuisibles et incommodes - notamment contre le bruit - est réglée par le droit fédéral. Cette législation l'emporte sur les règles de droit cantonal ou communal limitant qualitativement les nuisances, telles que les dispositions des plans et règlements d'affectation (TA, arrêt AC 98/0157 du 23 juillet 1999 et références citées). Pour que le bruit soit considéré comme une nuisance au sens de la législation fédérale sur la protection de l'environnement, ce dernier doit être produit par la construction ou l'exploitation d'une installation (cf. art. 7 al. 1 LPE). Selon l'art. 7 al. 7 LPE, on entend par installations 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 du Conseil fédéral du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB) se réfère également à la notion d'installation : l'OPB régit ainsi la limitation des émissions de bruit extérieur produites par l'exploitation d'installations nouvelles ou existantes au sens de l'art. 7 LPE (art. 1 al. 2 lit. a OPB). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, sont notamment soumises aux exigences de la LPE en tant qu'installations susceptibles de produire des nuisances, l'exploitation nocturne d'un restaurant en plein air (DEP 1997 p. 495) et la terrasse d'un tea-room (ATF 123 II 325). Les terrasses litigieuses sont par conséquent des installations au sens de la LPE et de l'OPB. bb) La LPE a pour objet de protéger l'homme contre les atteintes nuisibles ou incommodes en définissant des normes de qualité de l'environnement (Conseil fédéral, message relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement du 31 octobre 1979 FF 1989 III p. 774). A teneur de l'art. 11 LPE, les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations et les rayons sont limités par des mesures prises à la source en vue de la limitation des émissions (al. 1); 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 (al. 2); 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 (al. 3). L'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodes se fait au regard des valeurs limites d'immissions édictées par le Conseil fédéral (art. 13, 14 et 15 LPE; cf. ATF 123 II 74 consid. 4a p. 82). cc) Selon l'art. 40 al. 1er OPB, l'autorité d'exécution évalue les immissions de bruit extérieures produites par les installations fixes sur la base des valeurs limites d'exposition selon les annexes 3 et suivantes de l'ordonnance. Le Conseil fédéral n'a pas fixé de valeurs limites d'exposition au bruit des pubs ou autres établissements publics (café-restaurant, discothèque, etc.). Les valeurs limites d'exposition des annexes de l'OPB ne permettent par conséquent pas d'évaluer les bruits caractéristiques provenant d'établissements publics. L'annexe 6 de l'OPB n'est en particulier transposable ni directement, ni par analogie. Spécifique au bruit typique de l'industrie et de l'artisanat (bruit de machines par exemple), elle ne vise pas les bruits des auberges, discothèques et autres établissements analogues dont les émissions consistent essentiellement en bruit de comportement humain (ATF 123 II 74 consid. 4b). Aux termes de l'art. 40 al. 3 OPB, lorsque les valeurs limites d'exposition font défaut, l'autorité d'exécution doit évaluer les immissions de bruit au sens de l'art. 15 LPE. A teneur de cette disposition, les valeurs limites d'immission concernant le bruit et les vibrations sont 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 (ATF 123 II 325 consid. 4d/bb p. 426). Dans cette appréciation, l'autorité doit tenir compte du type de bruit en question, de son moment et de sa fréquence, ainsi que des caractéristiques de la zone où se trouve l'installation (ATF 123 II 325 consid. 4d/bb p. 335). L'autorité doit prendre en considération tous les bruits provoqués par l'utilisation normale, conforme à sa destination, de l'installation en cause, que ces bruits proviennent de l'intérieur des locaux considérés ou de l'extérieur de ceux-ci (ATF 123 II 325 consid. 4a/bb p. 327/328). La notion d'exploitation doit être interprétée largement : tous les bruits directement liés à une installation, qui peuvent se révéler nuisibles ou incommodes pour les voisins, sont soumis aux prescriptions sur la limitation des nuisances des art. 11 ss LPE (ATF 123 II 74 consid. 3d p. 81); cela concerne notamment les bruits provenant des allées et venues des clients aux abords des bars et des dancings (nuisances liées au trafic, conversations, éclats de voix, etc.)

(cf. arrêt du Tribunal fédéral du 19 octobre 2000, 1A. 112/ 2000). dd) L'art. 40 al. 3 OPB exige une évaluation des immissions, ce par quoi il faut entendre un examen concret et complet de la situation sur la base des éléments mentionnés ci-dessus; cela ne signifie toutefois pas que l'autorité doive nécessairement évaluer en décibel le niveau d'immissions d'une installation. Pour les établissements publics, les limites horaires constituent souvent des seuils bien plus appropriés pour déterminer le moment à compter duquel la tranquillité nocturne sera troublée, cette limitation des heures d'exploitation pouvant d'ailleurs se justifier autant lorsque les atteintes sont excessives qu'à titre préventif. C'est principalement par ce type de mesures que l'on peut limiter le bruit de la clientèle aux alentours (sur la terrasse) ou hors d'un l'établissement public (sur la rue ou sur un parking) (cf. Anne-Christine Favre, *Le bruit des établissements publics*, RDAF 2000 I p. 9). Pour statuer sur les limites horaires de l'installation litigieuse, l'autorité compétente pouvait notamment se fonder sur la directive du "cercle bruit", groupe de travail réunissant les responsables cantonaux de la lutte contre le bruit des cantons de Genève, Fribourg, Neuchâtel et Vaud (cf. TA, arrêt AC 98/0057 du 23 juillet 1999 publié in DEP 1999 p. 731 ss; arrêt du Tribunal fédéral du 19 octobre 2000 1A. 112/2000 p. 13/14). Même si elle ne constitue pas une règle de droit, cette directive constitue une "aide à la décision" qui comprend certaines définitions, rappelle celles du Tribunal fédéral et détaille la manière d'évaluer le bruit des établissements publics ou les mesures à prendre (cf. Anne-Christine Favre, *op. cit.*, p. 14/15). b) aa) Il résulte de la décision attaquée du 10 mai 2000 relative à la terrasse des établissements "Le Scotch" et "Le Charly's" ainsi que des explications fournies par la municipalité dans le cadre de la procédure que les autorisations querellées ont été délivrées sur la base d'une pesée générale des intérêts en présence. Plus précisément, la municipalité a pris en considération les intérêts des recourants à pouvoir bénéficier d'une certaine tranquillité, les intérêts économiques des exploitants des établissements concernés et, enfin, l'intérêt général des touristes, visiteurs et citoyens de Vevey à pouvoir profiter des quais, notamment lors des nuits d'été. Dans son mémoire de réponse du 28 juillet 2000, le conseil de la municipalité relève ainsi que : " Compte tenu de la vocation des lieux, de l'animation qui est souhaitée par la majorité des citoyens pour ces quais, d'où les interventions devant le conseil communal, des retombées de la Fête des vigneron, qui conduisent les gens à souhaiter la pérennité d'un certain esprit festif en particulier à proximité de la place du Marché, il semble qu'il ait été procédé à la pesée des intérêts la plus juste possible, dans une situation où des concessions doivent être faites de part et d'autre. " bb) La motivation de la décision attaquée du 10 mai 2000 ainsi que les explications fournies lors de la procédure montrent que l'autorité intimée n'a pas suffisamment tenu compte de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral selon laquelle les terrasses d'établissements publics sont des installations soumises exclusivement à la législation fédérale sur la protection de l'environnement, ce qui implique notamment que la restriction des heures d'exploitation relève désormais du droit fédéral, à l'exclusion du droit de police cantonal (cf. Anne-Christine Favre, *op. cit.*, p. 2). L'autorité intimée n'a ainsi pas démontré de manière satisfaisante que, avant de rendre les décisions attaquées, elle a procédé à une évaluation suffisante des immissions de bruit provenant des terrasses litigieuses de manière à s'assurer 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 (cf. art. 40 al. 3 OPB et 15 LPE). Comme, au surplus, le dossier ne contient pas d'éléments sur la base desquels il peut être procédé valablement à cette évaluation, le tribunal n'est pas en mesure de vérifier la conformité des installations litigieuses à la législation fédérale sur la protection de l'environnement.

6. Il résulte des considérants qui précèdent que les recours doivent être admis. Les décisions attaquées doivent être annulées et le dossier retourné à la municipalité pour nouvelles décisions. Un émolument est mis à la charge de la commune et des dépens sont alloués aux recourants, qui obtiennent gain de cause avec le concours d'un mandataire professionnel.

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