

VD_OMNI AC.2000.0170 vom 29. April 2003

VD Tribunal cantonal, 2003-04-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2000.0170

FR: VD_OMNI AC.2000.0170 du 29 avril 2003

IT: VD_OMNI AC.2000.0170 del 29 aprile 2003

Regeste

FREITAG Jean-Claude c/ Féchy/ECA/ICT/OCPC/Kursner Pierre-Yves et Jean-Luc | L'utilisation d'un local souterrain (caveau) comme débit intermittent de mets et boissons (location sur réservation de groupes) est compatible avec l'affectation d'une zone mixte (zone village) où le commerce et l'artisanat sont admis dans la mesure où ils n'entraînent pas d'inconvénients pour le voisinage. S'agissant du bruit, cette condition s'examine exclusivement sous l'angle de la législation sur la protection de l'environnement.

Erwägungen

E. 40

al. 3 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit [OPB]). Il est en outre tenu de respecter également le principe de prévention posé par l'art. 11 al. 2 LPE (dans ce sens : AGVE 1990, nos 39 et 40, p. 282 ss). b) La législation fédérale ne s'applique pas uniquement aux bruits d'origine technique; les bruits de comportement des hommes ou des animaux, liés directement à l'exploitation d'une installation, sont aussi visés (ATF 123 II 74, consid. 3b). Le Tribunal fédéral a ainsi soumis aux exigences des art. 11 ss LPE (limitation des nuisances) les installations suivantes : un pub (arrêts non publiés du 28 mars 1996, Commune de Délémont, et du 14 octobre 1991, Commune de Lutry), un centre sportif avec terrain de football, court de tennis et bar (arrêt du 10 janvier 1994, RDAT 1995 I p. 194 consid. 2), un tonneau de bois aménagé pour accueillir quelques jeunes gens dans le jardin d'un centre de rencontres (ATF 118 Ib 590 consid. 2), l'exploitation nocturne d'un restaurant en plein-air (DEP 1997, 495), une place de jeu pour enfants attenante à un bâtiment d'habitation (ATF 123 II 74 consid. 3c) ou un encore un tea-room (ATF 123 II 325 consid. 4a/aa). En ce qui concerne les bruits de voix humaines émanant d'une installation, le Tribunal fédéral a jugé qu'ils tombaient sous le coup de la législation sur la protection de l'environnement même s'ils sont usuels et conformes au caractère de la zone, comme ceux occasionnés par les places de jeu dans les zones d'habitation (ATF 118 Ib 590 ss, consid. 2c, d, e). Une réserve doit cependant être faite pour les bruits de comportement isolés des personnes ne respectant pas les règles d'utilisation d'une installation et dont l'exploitant ne peut être rendu responsable, malgré la surveillance qu'il doit assurer. Comme auparavant, de tels excès doivent être maîtrisés par l'application des règles cantonales et communales de police, cela en considération également du niveau d'intensité de nuisances toléré dans la zone (ATF 118 Ib 590, consid. 2d). c) Pour juger du bruit émanant d'un restaurant - ou d'un établissement tel que le caveau litigieux - il faut tenir compte de toutes les immissions sonores provenant de l'intérieur et de l'extérieur du bâtiment, en particulier de celles provoquées par les clients qui entrent ou quittent l'établissement ou qui parquent leur véhicule sur la place qui leur est réservée (v. ATF 123 II 74, consid. 3b p. 79, et les références citées; DEP 1997 p. 497 consid. 2b/aa et les références). L'annexe 6 de l'OPB,

qui fixe les valeurs limites d'exposition au bruit de l'industrie et des arts et métiers, n'est pas applicable directement ni par analogie à un restaurant, à une discothèque ou à un établissement analogue (sinon en ce qui concerne les bruits "techniques" tels que celui produit par les installations de ventilation ou par la circulation des voitures sur l'aire de stationnement et son chemin d'accès); ces valeurs sont en effet spécifiques aux bruits de l'industrie et de l'artisanat et ne peuvent être transposées sans autre aux établissements publics, dont les immissions de bruit sont principalement provoquées par un comportement humain, comme par exemple des conversations, des cris, des rires, des tintements de verre, de la musique, des applaudissements ou des claquements de portière (v. ATF 123 II 325, consid. 4d/aa, p. 333; DEP 1997, p. 499, consid. 3a; TA, arrêt AC 1997/0068 du 2 mars 1998). Dans ce cadre, c'est-à-dire à défaut de méthode scientifique de détermination, il faut, conformément à l'art. 15 LPE, se fonder sur l'expérience pour évaluer les immissions. Il s'agit donc d'examiner si les nuisances sont propres à gêner de manière sensible la population dans son bien-être. En retenant ce dernier critère, le législateur a adopté un point de vue objectif. Il faut certes tenir compte des caractéristiques de la zone ou du quartier et ne pas fixer la limite du tolérable en faisant abstraction de l'effet des immissions sur les catégories de personnes particulièrement sensibles, mais il ne suffit pas de constater que certains voisins directs se déclarent incommodés pour qualifier le bruit d'excessif (ATF 123 II 74, consid. 5a, p. 86). 4.

En l'occurrence les caractéristiques des locaux litigieux (caveau entièrement enterré, sans autres ouvertures sur l'extérieur que la porte d'entrée et le conduit de ventilation) sont telles que l'on peut quasiment exclure que le bruit produit à l'intérieur de l'établissement (conversations, chants, rires de la clientèle, musique, travaux de nettoyage et d'entretien, etc.) soit perceptible à l'extérieur. En outre, le recourant a admis, lors de la visite des lieux, que la ventilation ne causait aucun désagrément sonore. Il met exclusivement en cause le bruit provoqué par les allées et venues des usagers du caveau, en particulier lorsqu'ils regagnent leurs véhicules sur le parking pour s'en aller aux petites heures de la matinée. a) Sur ce point, qui faisait déjà l'objet de l'opposition du recourant, la décision de l'Office cantonal de la police du commerce se borne à indiquer ce qui suit : "Le comportement de la clientèle à l'extérieur de l'établissement est de la responsabilité de l'exploitant (bruit de voix, de portières de voiture, etc.). En cas de problèmes particuliers liés au bruit de la clientèle à l'extérieur, un service d'ordre devra être mis en place. "Les excès de comportement de la clientèle sur le domaine public sont aussi de la responsabilité du règlement de police." Que l'exploitant d'un établissement public ou analogue soit tenu de veiller à ce que sa clientèle adopte, aux abords de l'établissement, un comportement respectueux du voisinage, va de soi (cette obligation résulte aussi bien du principe de prévention posé par la LPE que de l'art. 53 al. 2 LADB). Il en va de même du devoir des autorités de veiller au respect de l'ordre et de la tranquillité sur la voie publique. Ces banales constatations ne dispensaient donc pas l'autorité compétente d'évaluer concrètement les immissions de bruit qu'entraînera le nouveau mode d'exploitation du caveau pour le voisinage. b) Pour faciliter la détermination et l'évaluation des nuisances sonores liées à l'exploitation des établissements publics, le Groupement des responsables cantonaux de la protection contre le bruit (désigné sous l'appellation "Cercle bruit") a établi le 10 mars 1999 une directive qui distingue notamment les différentes sources de bruit, fixe la méthode générale de mesures et précise les méthodes d'évaluation des nuisances en fonction des différentes sources sonores. Au chapitre des allées et venues de la clientèle, la directive précise : "... on ne procédera pas systématiquement à des mesures de niveaux sonores. On jugera ces nuisances sur la base d'un constat concret effectué lors d'une

inspection locale en tenant compte notamment de la situation des voisins, de leur nombre, de leur éloignement par rapport à la source de bruit, du type d'établissement et du nombre de places, des horaires d'exploitation et du risque d'émergence des bruits vis-à-vis du bruit de fond. " Il ne résulte pas du dossier de l'OCPC qu'un tel examen ait été effectué. Certes une inspection locale a eu lieu le 14 mars 2000, en présence du recourant et de représentants de la municipalité, mais on ignore, en l'absence de tout procès-verbal, quelles constatations ont été faites à cette occasion. Quant au préavis du SEVEN, il se borne à un rappel des prescriptions applicables, sans mentionner le moindre élément concret d'appréciation, ni se prononcer sur les griefs formulés par le recourant dans son opposition. c) Il ne s'ensuit cependant pas que le recours doive être admis pour ce motif. Les éléments apportés par les parties en cours d'instruction permettent en effet d'affirmer que le local litigieux, s'il est exploité selon les modalités prévues, ne devrait pas engendrer d'immissions sonores excessives pour le voisinage : A la suite de l'intervention du recourant et de son épouse auprès de l'OCPC (v. leur lettre du 5 février 1998 dans laquelle ils se plaignaient que leurs voisins exploitaient depuis environ deux ans un caveau " ouvert tous les jours et aussi toute la nuit ", ce qui leur valait d'être " sans cesse dérangés par le départ des voitures entre 24h. et 04h. du matin ") la municipalité a adressé aux habitants du quartier "En Vanel" et "Saugey" un questionnaire anonyme leur demandant s'ils étaient dérangés par le caveau des frères Kursner et, si oui, depuis quand, quel jour de la semaine et jusqu'à quelle heure. Sur 21 questionnaires retournés, 18 répondaient négativement, alors que 3 faisaient état d'une gêne les vendredi et samedi soirs, à partir de 21 heures et plus tard. Ces réponses se rapportent à un mode d'exploitation du caveau très proche, si l'on se réfère à la description qu'en faisait le recourant, de celui qui fait l'objet de la demande d'autorisation (location pour des groupes, essentiellement en fin de semaine). On constate donc que seule une minorité de personnes se déclaraient incommodées. Lors de la visite des lieux à laquelle a procédé le tribunal, le représentant du SEVEN, ingénieur spécialisé dans le domaine de la protection contre le bruit, a confirmé le préavis favorable qui avait été donné par son service, soulignant notamment que l'on se trouvait dans une zone d'affectation mixte, où des entreprises moyennement gênantes, tels que des cafés-restaurants, étaient admises et où il convenait d'appliquer le degré de sensibilité III (v. art. 43 al. 1 let. c OPB). Le tribunal n'a pas de raison de s'écarter de l'avis de ce spécialiste expérimenté, notamment lorsqu'il considère que l'exploitation prévue, concentrée sur les fins de semaine, est a priori moins gênante qu'un café-restaurant classique, ouvert six, voire sept jours sur sept, et que l'auberge communale, située dans la même zone de village, une centaine de mètres plus au sud, ne pose aucun problème. On observe également que le fait de louer le local à des groupes, sur une plage horaire limitée (en principe de 10h30 à 15h et de 16h30 à 24h) est de nature à réduire les allées et venues de la clientèle, la majorité des convives arrivant et repartant généralement aux mêmes heures. La limitation à douze par année du nombre d'autorisations municipales permettant de prolonger jusqu'à 4h du matin l'utilisation du caveau, constitue également une mesure de prévention adéquate. Si, contre toute attente, elle devait s'avérer insuffisante, il serait d'ailleurs facile de réduire le nombre de ces autorisations exceptionnelles, voire de les supprimer, et même de revoir l'horaire d'exploitation du caveau; les frères Kursner ne sauraient en effet se prévaloir d'un droit acquis à l'utilisation de ce dernier comme débit de mets et boissons, dès lors que l'autorisation de construire avait initialement été demandée et octroyée pour une " cave enterrée ". d) S'agissant enfin des nuisances sonores causées par les voitures sur le parking de la parcelle no 592, elles doivent être traitées, comme le bruit des installations techniques, en référence à l'annexe 6 de l'OPB

(v. directive du "Cercle de bruit" du 10 mars 1999, ch. 5.2, S10, p. 6). A cet égard, il apparaît d'emblée exclu que les mouvements de véhicules à l'arrivée et au départ de la clientèle, sur un parking ne comportant qu'une quinzaine de places de stationnement, engendre pour les bâtiments d'habitation les plus proches des immissions sonores dépassant les valeurs de planification fixées par l'annexe 6 OPB pour un degré de sensibilité III.

5. Selon l'art. 87 du règlement communal sur le plan général d'affectation et la police des constructions, la municipalité " fixe le nombre de places privées de stationnement ou garages pour voitures en rapport avec l'importance et la destination des nouvelles constructions, mais au minimum une place par logement en zone village et deux places par logement dans les autres zones. Pour les autres affectations, les normes de l'Union suisse des professionnels de la route (USPR) sont applicables. " Pour les restaurants, le besoin limite en cases de stationnement (c'est-à-dire la limite supérieure de la demande en cases de stationnement pour un objet ou un secteur desservi exclusivement au moyen de la voiture particulière) correspond, en zone rurale ou lorsque la part de la clientèle motorisée est forte, à une case pour trois places assises (v. annexe à la norme SN 640'290). Cette proportion n'apparaît toutefois pas transposable à un débit de boissons intermittent, tel que le caveau litigieux, dont les horaires d'exploitation sont limités et dont la clientèle, formée de groupes, se déplacera plus fréquemment dans des véhicules au complet que celle d'un café-restaurant ordinaire. Il apparaît ainsi plus approprié de prendre pour référence les valeurs admises pour les établissements de divertissement, tels que salles de réunions et de conférences, pour lesquels le besoin limite, en zone rurale, est estimé au maximum à une case pour cinq places assises. Avec une quinzaine de places de stationnement pour soixante-six places assises, on voit que le parking à disposition de la clientèle du caveau est suffisant, et que le grief du recourant, qui considère que ce parking devrait comporter trente-cinq places, n'est pas fondé. 6.

Le recourant a également mis en cause l'autorisation spéciale délivrée par le Service de l'emploi, Inspection cantonale du travail. Il fait valoir que le local litigieux ne dispose pas d'un éclairage naturel suffisant pour l'aménagement de postes de travail. Toutefois, comme l'a relevé le Service de l'emploi dans sa réponse du 11 janvier 2001, aucun poste de travail permanent, au sens de l'ordonnance 3 du 18 août 1993 relative à la loi sur le travail (OLT3) n'est prévu dans le local en question. Ce grief est donc mal fondé. On observera de surcroît que le changement d'affectation litigieux, qui ne concernait pas l'approbation des plans ou l'exploitation d'une entreprise industrielle, n'avait pas à être formellement autorisé par le Service de l'emploi, malgré les termes utilisés dans la communication de la CAMAC. L'autorisation spéciale du Département de l'économie était du ressort du chef du Service de l'économie et du tourisme ou de son adjoint, chef de la police du commerce (v. liste des délégations de compétence du chef du Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce à des fonctionnaires supérieurs dudit département, approuvée par le Conseil d'Etat le 22 octobre 1992; liste des délégations de compétence du chef du Département de la justice, de la police et des affaires militaires à des fonctionnaires supérieurs dudit département, approuvée par le Conseil d'Etat le 14 novembre 1986; décision du Conseil d'Etat du 22 avril 1998 confirmant " toutes les délégations à forme de l'art. 67 LOCE dont sont actuellement investis les chefs de service et les cadres de l'administration, qui doivent ainsi les exercer au nom des chefs des nouveaux départements "). Les observations de l'Inspection cantonale du travail n'avaient ainsi valeur que de préavis, qu'il incombait à l'OCPC de prendre en compte dans sa propre décision, conformément aux art. 123 LATC, 31 aLADB, et 39 LADB. 7. Au moment de la construction du caveau, l'ECA avait autorisé les travaux en les subordonnant au respect

de la norme et des directives mentionnées par le règlement du 6 juillet 1994 concernant les prescriptions sur la prévention des incendies (v. communication de la CAMAC du 27 juillet 1995). Le changement d'affectation de ce local a également été autorisé, à la même condition (v. communication de la CAMAC du 24 août 2000). Ce qui vient d'être dit à propos de l'autorisation du Service de l'emploi, qui ne constituait en réalité qu'un préavis, vaut également pour celle de l'ECA : le caveau litigieux ne fait pas partie des ouvrages soumis à une autorisation spéciale du Département de la sécurité et de l'environnement dont la compétence serait déléguée à l'ECA; ici également, la question des mesures de prévention contre l'incendie devait être prise en compte dans le cadre de l'autorisation spéciale délivrée par l'OCPC (outre les dispositions précitées, v. art. 12 de la loi du 27 mai 1970 sur la prévention des incendies et des dangers résultant des éléments naturels). Sur le fond, on peut s'étonner que, s'agissant de locaux réalisés, dont seul le mode d'exploitation est modifié, l'ECA se soit borné à rappeler que les prescriptions sur la prévention des incendies devaient être appliquées, sans vérifier qu'elles l'étaient effectivement. La visite des lieux a en effet montré qu'avec une seule issue, d'une largeur utile de 90 cm, le caveau n'était précisément pas conforme aux prescriptions applicables à un local susceptible d'accueillir plus de cinquante personnes. Selon l'art. 52 al. 1 let. b de la "Norme de protection incendie" (établie par l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie, éd. 1993), les locaux destinés à recevoir entre cinquante et cent personnes doivent comporter deux sorties de 90 cm de largeur. Cette exigence est fondée sur les dangers d'incendie que l'on rencontre normalement (art. 11 al. 1 de la norme); des solutions de substitution sont admissibles, pour autant qu'elles soient équivalentes pour l'objet concerné (art. 11 al. 2). Fondé sur ce principe, l'ECA a admis qu'une seule issue de 120 cm de largeur était acceptable en l'espèce, dans la mesure où elle permet le passage de deux personnes en même temps, soit un "débit" identique à deux sorties de 90 cm de largeur chacune. Cette exception à la stricte application de la norme n'est pas critiquable, dans la mesure où le risque d'incendie à l'intérieur du caveau apparaît faible, la charge thermique étant constituée du mobilier (tables, chaises et bar en bois), peu inflammable. Reste que la largeur minimum de 120 cm n'est actuellement pas respectée. Lors de la visite des lieux, les propriétaires avaient envisagé de limiter l'accès du caveau à cinquante personnes au maximum, de sorte que l'issue actuelle serait conforme aux prescriptions de l'ECA. S'agissant d'obéir à une norme de sécurité, cette solution n'est toutefois pas admissible : objectivement, le caveau permet d'accueillir plus de cinquante personnes et, vu la manière dont il sera exploité (absence de surveillance permanente de la part des propriétaires ou de leur personnel), il apparaît impossible de garantir dans les faits le respect d'une condition d'utilisation qui en limiterait l'accès à un nombre donné de personnes. En d'autres termes, le risque qu'occasionnellement plus de cinquante personnes se trouvent effectivement dans le caveau est trop grand pour qu'on renonce à exiger l'élargissement de la porte d'entrée (ce qui constitue déjà une dérogation à la norme, puisque l'on devrait en principe avoir deux issues). Les autorisations délivrées par l'OCPC et la municipalité ne peuvent en conséquence être confirmées qu'à la condition expresse que la largeur utile de l'entrée du local litigieux soit adaptée aux prescriptions de protection contre l'incendie. 8.

Les considérants qui précèdent conduisent à une admission très partielle du recours, sur un point qui n'était pas soulevé par le recourant et ne lui procure aucun avantage. Il convient dès lors, conformément aux art. 38 et 55 LJPA, de mettre l'émolument de justice à la charge du recourant, qui supportera en outre les dépens auxquels a droit la Commune de Féchy, qui a procédé par l'intermédiaire d'un avocat et obtient gain de cause.

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