

VD_OMNI AC.2001.0011 vom 18. Dezember 2001

VD Tribunal cantonal, 2001-12-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2001.0011

FR: VD_OMNI AC.2001.0011 du 18 décembre 2001

IT: VD_OMNI AC.2001.0011 del 18 dicembre 2001

Regeste

KRASNIQI Klesta et Eqrem c/ Lausanne | L'autorité communale ne peut pas invoquer la clause générale de police, qui implique un danger imminent et imprévisible, pour refuser un permis de construire concernant un établissement public situé dans un quartier déjà doté de nombreux établissements. En effet, il ne s'agit pas d'un développement imprévisible qu'il serait impossible de maîtriser par des règles adoptées dans une procédure ordinaire de planification.

Erwägungen

E. 14

mai 2001, précise que cette autorisation spéciale est de la compétence du Département de l'Economie auquel est désormais rattaché l'OCPC, qui relevait précédemment de l'ancien département JPAM, d'où la mention de ce dernier dans la version du RATC précédemment en vigueur). C'est donc le Département de l'Economie qui est compétent pour appliquer la législation sur la protection de l'environnement, à l'exclusion de la municipalité. Le Tribunal administratif a jugé (au sujet des autorisations de construire hors zone à bâtir, qui sont aussi des autorisations spéciales) que dans un tel cas, la commune qui conteste l'application du droit fédéral par l'autorité cantonale doit recourir contre la décision de cette dernière; elle ne peut pas se contenter de refuser le permis de construire pour des motifs tirés du droit fédéral (arrêt AC 94/193 du 1er mai 1996, qui cite un ATF du 8 juin 1984 en la cause H. et les arrêts AC 91/008 du 7 août 1992, AC 91/017 du 1er juillet 1994, AC 95/195 du 25 janvier 1996). Il en résulte qu'en l'espèce, la commune n'est pas habilitée à refuser le permis de construire pour des motifs tenant à l'application de la législation fédérale sur l'environnement. Celle-ci relève de la compétence du Département de l'Economie (OCPC), qui s'est fondé sur le préavis du SEVEN pour formuler les conditions dont l'autorisation est assortie. Faute de recours de la part de la commune, la décision de l'autorité cantonale, c'est-à-dire celle de l'OCPC, est entrée en force. c) Il est vrai que dans un arrêt concernant la construction d'une porcherie à Grandson, le Tribunal fédéral a écarté cette manière de voir en jugeant contraire au principe de la bonne foi le fait que l'autorité cantonale n'avait pas détrompé la commune qui avait annoncé son intention de refuser simplement le permis de construire, et en qualifiant de formalisme excessif le fait de reprocher à la commune de ne pas avoir recouru contre la décision cantonale (ATF 1A.179/1996 - 1A.181/1996 du 8 avril 1997 concernant l'arrêt cantonal AC 94/193 du 1er mai 1996 précité; l'arrêt fédéral est publié mais pas sur ce point dans RDAF 1997 p. 242). S'inspirant de cet arrêt fédéral dans un cas présentant les mêmes caractéristiques (la commune avait compris qu'un refus cantonal l'empêchait de délivrer un permis de construire mais qu'une autorisation cantonale la laissait libre d'accorder ou de refuser le permis), le Tribunal administratif a admis qu'il pouvait examiner le bien-fondé des

autorisations cantonales pour statuer sur les conclusions de la commune tendant au maintien de son refus (AC 97/012 du 2 novembre 1997 concernant la construction d'une fosse à purin collective à Rueyres). Toutefois, on ne saurait vider systématiquement de son contenu la procédure adoptée par le législateur cantonal. Ainsi, dans un arrêt AC 98/032 du 20 juin 2000 concernant la régularisation d'une fosse à purin à Rossinières, le Tribunal administratif a considéré que l'autorité communale doit prendre garde à l'attitude qu'elle entend adopter; elle doit en particulier opérer un choix entre le dépôt d'un recours, pour contester la décision cantonale (pour autant qu'elle ait qualité pour recourir, ce qui paraît plausible au vu de l'art. 57 LPE), ou le prononcé d'une décision aux fins de trancher les questions relevant de sa compétence. En l'espèce, le document regroupant les autorisations cantonales établi par la Centrale des autorisations en matière d'autorisations de construire (CAMAC) a été, conformément à l'art. 123 al. 3 LATC, transmis le 13 octobre 2000 à la commune, qui ne pouvait en ignorer la portée. Cette communication prévue par l'art. 123 LATC n'a suscité aucun recours de la part de la commune, dont le service communal de la police du commerce avait d'ailleurs également formulé un préavis favorable. En conséquence, la décision municipale attaquée ne peut pas être maintenue, du moins en tant qu'elle prétendrait fonder le refus du permis de construire sur sa conception propre de l'application de la législation sur la protection de l'environnement. Il en résulte que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée, la commune n'étant pas compétente pour refuser le permis de construire pour des motifs tirés du droit fédéral de la protection de l'environnement. 3.

A titre subsidiaire, le Tribunal administratif examinera néanmoins les griefs formulés par la municipalité et les opposants, ce qui permettra d'ailleurs également de discerner les compétences qui restent à la municipalité. On se référera tout d'abord aux principes rappelés dans l'arrêt AC 98/0157 du 23 juillet 1999 (publié dans DEP 1999 p. 731, concernant un café-brasserie à Nyon) ou dans l'arrêt invoqué par le conseil des recourants (AC 98/213 du 3 janvier 2000 concernant un projet d'établissement public à la place de la Madeleine à Lausanne; v. encore AC 99/143, du 18 octobre 2000, concernant la création d'un club de jazz au sous-sol et d'un café-restaurant à la route de Genève à Lausanne). a) Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE), le 1er janvier 1985, et de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB), le 1er avril 1987, la protection des personnes contre les atteintes nuisibles ou incommodes - 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 règlement d'affectation (art. 65 LPE; ATF 118 Ib 590 ss, consid. 3a; 116 Ib 175 ss consid. 1b/bb; 115 Ib 456 ss, consid. 1c; 114 Ib 214 ss, consid. 5). Les dispositions de droit cantonal gardent 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 (ATF 118 Ia 112 ss, consid. 1a; 117 Ib 147 ss, consid. 5a; 116 Ia 491 ss, consid. 1a). Gardent 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, comme les difficultés de parcage ou le danger accru pour les piétons (ATF 114 Ib 214 ss, consid. 5) ou la crainte d'une augmentation des délits autour d'un centre pour les drogués (ATF 118 Ia 112 ss, consid. 1a). b) Pour qu'un bruit soit considéré comme une

atteinte au sens du droit fédéral, il faut qu'il soit produit par la construction ou l'exploitation d'une installation (v. art. 7 al. 1 LPE). La notion d'installation est définie à l'art. 7 al. 7 LPE: on entend par là les bâtiments, les voies de communication ou autres ouvrages fixes, ainsi que les modifications de terrain; les outils, les machines, véhicules, bateaux et aéronefs sont assimilés aux installations. La législation fédérale ne s'applique toutefois 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 un pub (arrêts non publiés du 28 mars 1996, Commune de Delémont, et du 14 octobre 1991, Commune de Lutry), un tea-room (v. ATF 123 II 325) ou encore l'exploitation nocturne d'un restaurant en plein air (v. DEP 1997 p. 495). En ce qui concerne les bruits de voix humaines émanant d'une installation, le Tribunal fédéral a jugé qu'ils tombent sous le coup de la loi 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 jeux 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 ss, consid. 2d). L'autorité communale reste compétente pour déterminer quel type d'activité est compatible avec la définition des différentes zones du plan d'affectation et pour fixer les conditions nécessaires à la limitation des nuisances secondaires qui ne font pas l'objet de la réglementation fédérale. La municipalité pourrait donc interdire une installation qui respecte toutes les conditions du droit fédéral de la protection de l'environnement, si cette installation ne correspond pas aux caractéristiques définies par la zone en question ou provoque des nuisances secondaires excessives (voir arrêt TA AC 96/167 du 28 février 1997, consid. 2). De manière plus générale, on constate que la jurisprudence fédérale, qui a même qualifié d'atteinte au sens de l'art. 7 al. 1 LPE le bruit provoqué par des enfants sur la place de jeux d'un bâtiment d'habitation (ATF 123 II 74 déjà cité), conçoit très largement le champ d'application du droit fédéral de la protection contre le bruit (non sans susciter d'ailleurs quelques critiques, v. Irene Graf, "Kein Kinderspiel" in DEP 1997 p. 331) mais qu'au terme de développements complexes, elle s'en remet finalement à l'appréciation et à l'expérience (voir par exemple l'arrêt concernant la place de jeu pour enfants, où le Tribunal fédéral se réfère en définitive à l'avis du DFI selon lequel le bruit en cause est "mineur" d'après son expérience, l'usage usuel de la place de jeu ne risquant pas de causer du "bruit inutile"). Il n'en reste pas moins que comme le Tribunal administratif en a jugé dans un arrêt déjà ancien (AC 00/7529 du 7 avril 1992 concernant une discothèque à Villars-le-Terroir à proximité du Hameau de la Fontaine), on ne saurait tirer argument de l'existence de règles communales sur l'ordre et la tranquillité publics pour en conclure que les bruits de comportement émanant de l'aire d'exploitation de certaines installations fixes échappent à l'OPB. Même si cette dernière ne comporte aucune valeur limite pour ce type d'immissions sonores, il appartient 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). Elle est en outre tenue 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 et ss). Sans doute l'évaluation des immissions

consécutives au comportement de la clientèle sur l'aire d'exploitation d'un établissement public reposera-t-elle, le plus souvent, sur des bases empiriques. Il n'en demeure pas moins que cette appréciation préalable est indispensable si l'on veut éviter que se créent des installations dont l'exploitation pourrait se révéler irrémédiablement incommode pour le voisinage. c)

Comme cela a déjà été jugé, les valeurs limites de l'annexe 6 OPB (concernant les bruits de l'industrie et des arts et métiers) ne sont pas applicables au bruit des établissements publics (v. p. ex. DEP 1997 p. 495, spéc. p. 499 in fine et les nombreuses références citées dans AC 98/213 du 3 janvier 2000 précité). Le Tribunal fédéral a jugé que lorsque les conditions qui permettraient l'application de valeurs limites ne sont pas remplies, le juge doit, sans se référer à de telles valeurs limites, apprécier le cas d'espèce en se fondant sur son expérience et déterminer si l'on se trouve en présence d'une gêne insupportable au vu des critères des art. 15, 19 et 23 LPE, ainsi que le prévoit l'art. 40 al. 3 OPB. Des mesures de bruit peuvent parfois s'avérer d'une certaine aide mais faute de valeurs limites éprouvées, elles n'ont qu'une importance secondaire. Il faut tenir compte du caractère du bruit, du moment et de la fréquence auxquels il survient ainsi que de la sensibilité au bruit et de la charge sonore préexistante de la zone concernée (ATF des 24 juin et 14 juillet 1997 précités, DEP 1997 p. 500 et 493). Comme l'a dit le Tribunal fédéral dans un arrêt légèrement antérieur, il faut, conformément à l'art. 15 LPE, se fonder sur l'expérience, à défaut de méthodes scientifiques de détermination, pour évaluer les immissions. Il y a donc lieu d'examiner si les nuisances invoquées sont propres à gêner de manière sensible la population dans son bien-être. En retenant ce dernier critère, le législateur fédéral 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 des catégories de personnes particulièrement sensibles (cf. art. 13 al. 2 LPE), mais il ne suffit pas de constater que certains voisins directs se déclarent incommodés pour qualifier le bruit d'excessif (ATF 123 II 74, spéc. p. 86). d)

En l'espèce, l'OCPC, compétent comme on l'a vu pour appliquer le droit fédéral de la protection de l'environnement, s'est référé intégralement dans sa décision aux conditions formulées dans le préavis du SEVEN, qui impliquent une limitation du niveau sonore moyen (Leq) de 85 dB(A) au rez, mesuré sans le public, et de 93 dB(A) au sous-sol mesuré au bord de la piste de danse sans le public, et qui exigent qu'après exécution des divers aménagements exigés (expressément acceptés par les recourants), une mesure de contrôle soit effectuée avant la mise en service de la discothèque pour démontrer que les niveaux sonores mesurés chez les voisins les plus exposés ne dépasseront pas 24 dB(A) Leq 10 secondes pour les sons transmis par voie solidaire (mesuré au centre de la pièce avec les portes et les fenêtres fermées) et 34 dB(A) Leq 10 secondes pour les sons transmis par voie aérienne (mesuré au milieu de la fenêtre ouverte). De telles valeurs ont déjà été admises précédemment pour des établissements publics (arrêts AC 98/213 du 3 janvier 2000, place de la Madeleine, arrêt AC 99/143 du 18 octobre 2000, rue de Genève). Le SEVEN les a fixées dans tous ces cas en se référant la Directive 10 mars 1999 du "cercle bruit" sur la détermination et l'évaluation des nuisances sonores liées à l'exploitation des établissements publics (voir à cet égard A.-C. Favre, Le bruit des établissements publics, in RDAF 2000 p. 1 ss, 14 et 21). On relèvera au passage que l'autorité municipale admet dans sa réponse qu'est déterminant le degré III de sensibilité au bruit, qu'elle a d'ailleurs fixé pour l'établissement voisin "V.O." à la place du Tunnel 11, car on se trouve (pour le moins, vu le caractère bruyant de la place du Tunnel) en tout cas dans une zone mixte au sens de l'art. 43 al. 1 lit. c OPB. A l'encontre de l'appréciation formulée dans la décision de l'autorité cantonale, l'autorité municipale intimée, dont la

décision initiale est à peine motivée, se borne dans sa réponse au recours à faire valoir que les atteintes à l'environnement ont atteint le maximum supportable par la population et que les émissions sonores de l'établissement ne respecteront pas des valeurs tolérables. Cette critique toute générale n'est pas de nature à renverser l'appréciation concrète à laquelle a procédé l'autorité cantonale, qui réserve, quant aux niveaux sonores obtenus, une ultime mesure de contrôle, dont dépendra finalement la délivrance de l'autorisation d'exploiter. De même, la référence générale aux plaintes passées des voisins ne change rien aux exigences posées par le SEVEN, reprises dans la décision de l'OCPC, tendant à la présence d'un service de sécurité pour l'exploitation du futur dancing. Quant aux dénonciations invoquées par la municipalité, dont l'issue est d'ailleurs contestée par les recourants, elles ne pourraient concerner qu'un exploitant déterminé et la question de la délivrance d'une patente à celui-ci, mais ne peuvent pas influencer sur l'admissibilité du projet en tant que tel du point de vue de la protection de l'environnement. Enfin, c'est à tort que l'autorité communale croit pouvoir affirmer que la valeurs limites fixées par la décision cantonale seront nécessairement dépassées parce qu'il y a plusieurs établissements dans le voisinage: les sources de bruit ne s'additionnent pas à la manière des débits d'eau usées ou des quantités de déchets; les locaux à usage sensible au bruit ne sont d'ailleurs pas les mêmes pour tous les établissements. C'est ainsi à juste titre qu'a été examinée, en rapport avec le projet litigieux situé au no 9, la situation de l'appartement situé au 1er étage de l'immeuble voisin no 8, dont on relèvera au passage que d'après ce qu'on peut voir sur place, il est équipé de vitrages simples qui sont incontestablement insuffisants dans une situation bruyante telle que celle de la place du Tunnel. Il faut encore souligner, comme le représentant du SEVEN l'a fait en audience, que l'on doit considérer comme une amélioration le fait que la partie dancing soit destinée à être installée au sous-sol alors que jusqu'alors, la musique était diffusée dans le restaurant (un rapport de police indique qu'on y dansait) au rez-de-chaussée. e) L'autorité intimée invoque encore la protection de l'ordre public (déprédations et délits dans le quartier) et les difficultés de parage. Sur ce point, on peut probablement admettre, au vu de ce qui a été rappelé plus haut sur la portée des règles communales, qu'il s'agit de questions qui ne sont pas liées à l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement, mais de questions relevant de la compétence municipale. Peu importe cependant car en tous les cas, la municipalité ne peut pas, à l'occasion d'un projet particulier, décréter que la limite est atteinte alors qu'aucune norme de droit communal ne fonde cette appréciation ni ne fixe de limite. En effet, ce dont la jurisprudence fédérale réserve la portée propre, en dehors du droit fédéral de la protection de l'environnement, ce sont comme on l'a vu les règles cantonales (ou communales) visant notamment des objectifs particuliers d'urbanisme en définissant ou en précisant 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, ou encore les règles pouvant concerner les difficultés de parage ou le danger accru pour les piétons, ou la crainte d'une augmentation des délits. Or en l'espèce, la municipalité n'invoque aucune règle de ce genre. Pour ce qui concerne en particulier les établissements publics, on rappellera que la clause du besoin - d'ailleurs de compétence cantonale - des anciens art. 32 s LADB, qui était censée lutter contre l'alcoolisme (voir sur la réalité économique l'arrêt FI 98/056 du 11 avril 2001), a été abrogée par la nouvelle du

E. 19

juin 1995 entrée en vigueur le 1er octobre 1995. C'est en somme exclusivement en se fondant sur la clause générale de police que la municipalité prétend diriger la planification

locale en limitant le nombre d'établissement public à la place du Tunnel. Cependant, comme le rappelle la doctrine, l'exécutif ne peut se fonder sur la clause générale de police que si l'ordre public est menacé de manière particulièrement grave, directe, de façon imminente, sans qu'aucune autre mesure, légale, ne puisse être décidée, ni aucune norme appropriée adoptée en temps utile: la clause générale de police, qui doit être employée avec retenue, est justifiée en son principe par le fait qu'il n'est pas possible de prévoir à l'avance toutes les causes de troubles (Moor, Droit administratif, vol I, 4.2.2.9 p. 337): à cet égard, il existe un parallèle certain entre la clause générale de police et la règle de l'art. 12 al. 2 LPE qui permet à l'autorité d'agir par voie de décision sans se fonder directement sur une norme précise, lorsqu'elle se trouve comme indiqué plus haut en présence d'une situation particulière et isolée dans laquelle, faute de prévisibilité de la situation, elle en est réduite à procéder par décision d'espèce (voir à ce sujet AC 97/146 du 30 juin 1999 concernant le chauffage à distance à Lausanne). Telle n'est pas la situation qui caractérise l'ouverture des établissements publics dans un quartier donné, car il ne s'agit pas d'un développement imprévisible qu'il serait impossible de maîtriser par des règles adoptées dans une procédure ordinaire de planification. Or, quand bien même la municipalité tente d'exposer à la fin de sa réponse au recours que le projet serait incompatible avec la zone, force est de constater qu'elle ne peut invoquer aucune disposition du règlement communal qui puisse constituer la base légale de sa décision de refuser le permis de construire. 4. Vu ce qui précède, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée, le dossier étant renvoyé à la municipalité pour qu'elle délivre le permis de construire. Vu l'issue du recours, les frais seront mis à la charge de la commune, qui doit des dépens aux recourants. Vu la position de Madeleine Kuhni en procédure, dont l'intervention est irrecevable, il se justifierait en principe de mettre également un émolument à sa charge. On y renoncera toutefois en soulignant qu'elle ne peut pas s'attendre à l'avenir à pareille faveur si elle devait saisir à nouveau la voie judiciaire sans disposer personnellement à cet effet d'un intérêt digne de protection au sens de l'art. 37 LJPA.

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