

# **VD\_OMNI AC.2002.0127 vom 23. April 2003**

VD Tribunal cantonal, 2003-04-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2002.0127](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2002.0127)

FR: VD\_OMNI AC.2002.0127 du 23 avril 2003

IT: VD\_OMNI AC.2002.0127 del 23 aprile 2003

## **Regeste**

DE PARASIS Angelo et IEZZI Luigi c/Moudon | Règlement communal permettant la reconstruction ou la transformation sans modification de l'implantation, du gabarit ou de l'affectation générale. L'utilisation du bâtiment comme cabaret et non plus comme restaurant n'implique aucun changement de catégorie d'affectation. En général, il n'y a changement d'affectation que si la nouvelle utilisation du bâtiment implique, par rapport à la précédente, un changement significatif du point de vue de l'affectation définie par la planification ou du point de vue de l'environnement. Absence d'impact significatif sur le plan de l'environnement car les nuisances sonores devraient a priori plutôt diminuer dans la même mesure que la capacité de l'établissement.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

LATC), sous réserve des cas dans lesquelles une autorisation spéciale cantonale est nécessaire. Dans cette hypothèse, les questions relatives à l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement sont du ressort du département désigné par l'annexe II au RATC (art. 2 al. 2 du règlement d'application de la LPE, du 8 novembre 1989). En matière d'établissements publics, cette compétence est attribuée au Département de l'économie (v. Annexe II RATC), qui l'exerce par l'intermédiaire de l'OCPC. 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 1998/0213 du 3 janvier 2000, AC 1998/0157 du 23 juillet 1999 et AC 1996/0167 du 8 février 1997 c) aa) La LPE et l'OPB ont pour objectif de protéger les hommes contre le bruit nuisible ou incommodant (cf. art 1 LPE et 1 OPB). Selon l'art. 13 al. 1 LPE, le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance des valeurs limites d'immissions applicables à l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodantes. L'art 40 OPB prévoit à cet égard des valeurs limites dites d'"exposition" qui figurent aux annexes 3 et suivantes de cette ordonnance. Pour évaluer les nuisances émanant d'un établissement public, 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 (voir ATF 123 II 74 consid. 3b et les références citées; DEP 1997 p 497 consid. 2b/aa et les références citées). L'annexe 6 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, une discothèque ou un établissement public analogue; ces valeurs sont en effet spécifiques au bruit de l'industrie et de l'artisanat et ne peuvent être transposées sans autre aux établissements publics, dont les immissions consistent essentiellement en bruits de comportement humain, comme par exemple des conversations, des cris, des rires, tintements de verres, de la musique, des applaudissements ou des claquements de portières (voir ATF 123 II 333 consid. 4 d/aa; DEP 1997 p. 499 consid. 3a; AC 1997/0068 du 2 mars 1998). Dans ce cas, c'est-à-dire à défaut de méthodes scientifiques de détermination, il faut, conformément à l'art. 15 LPE, se fonder sur l'expérience pour évaluer si les immissions sont nuisibles ou incommodes. 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 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, mais il ne suffit pas de constater que certains voisins directs se déclarent incommodes pour qualifier le bruit d'excessif (ATF 123 II 86 consid. 5a). bb) L'OCPC, compétent pour vérifier la conformité du projet aux dispositions de la LPE sur la protection contre le bruit et à l'OPB, a estimé que tel était le cas en l'espèce, moyennant le respect de certaines conditions (construction d'un sas insonorisé à l'entrée de l'établissement, fermeture d'une ouverture au sous-sol avec l'immeuble voisin par un mur brique/béton, doublage de la vitrine du rez-de-chaussée au moyen d'une paroi isolante, limitation du niveau sonore de la musique à 85 dB(A), mise en place d'un service de sécurité, si nécessaire, pour le respect de la tranquillité publique lors des allées et venues de la clientèle, mesure de contrôle du bruit par un bureau spécialisé au plus tard un mois après la mise en service de l'établissement, conformément à l'art. 12 OPB) . L'OCPC s'est fondé sur un préavis délivré par le SEVEN, service cantonal spécialisé en matière de bruit. Le SEVEN estime que ces conditions préventives sont suffisantes au vu des tests effectués sur place et compte tenu des directives édictées par le "Cercle Bruit" concernant la détermination et l'évaluation des nuisances sonores liées à l'exploitation des établissements publics (RDAF 2000 I 21ss). Les nuisances sonores susceptibles de poser problème en l'espèce sont essentiellement celles de la clientèle qui quittera l'établissement à des heures tardives. En l'occurrence, les recourants ont expliqué qu'ils souhaitent sélectionner une clientèle aisée en fixant un prix relativement élevé des boissons, que la clientèle des cabarets est généralement plus âgée que la moyenne et, enfin, qu'elle recherche une certaine discrétion en raison du contenu des spectacles. Le Tribunal considère que ces explications sont convaincantes et qu'il est à prévoir que la clientèle des recourants n'aura pas un comportement particulièrement bruyant ou expansif lors de ses allées et venues. Dans le contexte du quartier, relativement animé si l'on en croit les réactions des habitants exprimées dans leurs oppositions et dans la mesure où il compte d'autres établissements publics, dont un pub ouvert jusqu'à minuit et un dancing ouvert jusqu'à 3h00, les bruits de comportement que la clientèle des recourants pourrait provoquer ne devraient pas constituer une nuisance significative, ce d'autant que la capacité de l'établissement passerait de 80 à 38 personnes. A tout le moins, l'on peut penser que les bruits de comportement supplémentaires n'émergeront pas du bruit déjà existant et ne seront pas de nature à gêner de manière sensible la population dans son bien-être. d) Dans le cadre de la procédure, la municipalité a également évoqué des nuisances supplémentaires liées aux mouvements de véhicules. Les émissions provoquées par les mouvements des véhicules de la clientèle doivent être appréciées en regard de l'art. 9 OPB, qui prescrit: "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" On l'a vu, la capacité de l'établissement litigieux passerait de 80 à 38 personnes. La municipalité ne conteste pas le fait que le nombre de mouvements de véhicules baissera d'autant. Elle fait valoir cependant que lesdits mouvements engendreront des nuisances supplémentaires en raison de l'horaire d'ouverture tardive du nouvel établissement. Quoi qu'il en soit, la municipalité n'établit pas, ni même n'allègue, un dépassement des valeurs limites d'immission ou l'utilisation accrue d'une voie de communication nécessitant un assainissement. Partant, le projet s'avère conforme à l'art. 9 OPB e) Il résulte de ce qui précède que, s'agissant des nuisances sonores du projet litigieux, il n'y a pas lieu de s'écarter de l'avis du service cantonal spécialisé. 2. La municipalité soutient que le projet contrevient à l'art. 13 al. 1 RPEC à teneur duquel: "Sous réserve des restrictions découlant des limites de constructions et de la loi sur les routes, les bâtiments existants peuvent être maintenus, reconstruits ou transformés à condition qu'il n'en résulte pas de modification de leur implantation et de leur gabarit existant ou de leur affectation générale." a) A juste titre, l'autorité intimée ne conteste pas que l'implantation et le gabarit du bâtiment ECA n° 47 ne sont en rien affectés par le projet des recourants. Elle estime en revanche que le projet implique un changement de son affectation générale, puisque le café-restaurant devient un cabaret. b) L'interprétation de l'art. 13 RPEC soutenue dans le cadre de la procédure par la municipalité aurait pour conséquence qu'aucune modification de l'utilisation d'un bâtiment, aussi mineure soit-elle, ne serait admissible dans le périmètre de la zone de restructuration régie par les art. 11 et ss RPEC, ceci depuis 1973. Une telle interprétation n'est guère soutenable, d'autant plus qu'elle apparaît en contradiction avec la pratique de la municipalité, qui a autorisé des changements d'affectation pour certains bâtiments du secteur. Il résulte en effet des pièces produites au dossier que la création d'un tea-room de 45 places a été autorisée en 1997. L'art. 13 RPEC doit au surplus être interprété en tenant compte de l'art. 11 RPEC qui stipule que la zone de restructuration du centre devra faire l'objet de mesures de réaménagement sur des bases entièrement nouvelles. Cette disposition exprime la volonté du législatif communal d'engager une réflexion globale s'agissant de l'aménagement de cette zone et d'éviter toute modification des bâtiments qui porterait atteinte à leur volumétrie, leur dimension ou leur caractère architectural. En fonction des autres dispositions du règlement et des buts poursuivis par le législateur (méthodes d'interprétation dites "systématique" et "téléologique"), la notion d'"affectation générale" utilisée à l'art. 13 RPEC doit ainsi être interprétée en ce sens qu'il convient d'éviter les changements d'utilisation d'un bâtiment susceptibles d'entraîner une modification irréversible de son caractère, ce qui aurait pour conséquence de mettre en péril l'aménagement futur du quartier. Or, on constate que le changement d'utilisation envisagé n'a pas de conséquence sur la volumétrie du bâtiment, ses dimensions ou son caractère architectural. Partant, ce projet n'a aucune incidence sur les réflexions relatives à l'aménagement du secteur qui sont en cours et on ne saurait dès lors considérer qu'il porte atteinte à l'affectation générale du bâtiment au sens où l'entend l'art. 13 RPEC. c) De manière plus générale, on relèvera que, même si la jurisprudence a pu varier sur certains points, il a été jugé de manière constante que l'on n'est en présence d'un changement d'affectation que si la nouvelle utilisation du bâtiment implique, par rapport à la précédente, 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 (v. ATF 113 Ib

219, RDAF 2001 I p. 248, arrêt TA du 5 juin 2002, AC 2000/0214). Dans sa jurisprudence initiale, reprenant celle de la Commission cantonale de recours en matière de construction, le Tribunal de céans considérait qu'un changement d'affectation était soumis à autorisation en application de l'art. 103 LATC, la notion de changement d'affectation devant être interprétée de manière extensive (v. notamment arrêts AC 1999/0018 du 9 juillet 1997 et références citées; AC 1996/0214 du 26 août 1997; AC 1997/0204 du 29 décembre 1994). Par la suite, (arrêts AC 1997/0044 du 23 novembre 1999 publié à la RDAF 2000 I 244 et ss), le Tribunal a relativisé cette jurisprudence en constatant que les affaires jugées précédemment se caractérisaient toutes par le fait qu'on était en présence d'un changement fondamental puisqu'une catégorie définie d'affectation (l'habitation) avait été abandonnée au profit d'un institut de beauté (RDAF 1988 369) ou d'une affectation à l'usage de bureaux (RDAF 1990 425, 1992 219). En l'espèce, l'utilisation du bâtiment comme cabaret et non plus comme restaurant n'implique aucun changement de catégorie d'affectation, qui reste celle d'un établissement public. Au surplus, on a vu que le changement d'utilisation du bâtiment ne devrait pas avoir d'impact significatif sur le plan de l'environnement puisque les seules nuisances à prendre en considération, soit les nuisances sonores, devraient a priori plutôt diminuer dans la même mesure que la capacité de l'établissement. 3. La municipalité reproche le contenu des spectacles qui seront proposés à la clientèle du cabaret. Elle se prévaut d'une pratique qu'elle aurait suivie dans d'autres cas et qui tendrait à interdire à tout établissement public de proposer des spectacles de nu, intégral ou partiel, ainsi que la présence d'hôteses. a) En tant qu'activité économique tendant à la réalisation d'un gain, l'activité projetée par les recourants bénéficie en principe de la liberté économique au sens de l'art. 27 Cst. Celle-ci ne peut être restreinte que moyennant une base légale, dans un but d'intérêt public et dans le respect des principes de proportionnalité et d'égalité de traitement (ATF 125 I 199 et les renvois). b) En ce qui concerne le contenu des spectacles, l'autorité intimée n'invoque aucune disposition réglementaire communale sur laquelle son refus pourrait se fonder. L'intimée fait simplement valoir une pratique qu'elle aurait suivie vis-à-vis d'autres établissements publics sous l'empire de l'ancienne LADB. L'art. 60 de cette loi donnait certes la compétence aux communes d'édicter des règlements prescrivant "les mesures de police nécessaires pour empêcher, dans les établissements publics et analogues, tous actes de nature (...) à porter atteinte à la décence (...)" (art. 60). Toutefois, dès lors que la municipalité n'invoque aucune norme communale d'application de cette disposition, elle ne démontre pas que l'interdiction par principe de tous spectacles de nu, intégral ou partiel, ainsi que la présence d'hôteses, repose sur une base légale. Certes, la commune dispose d'une compétence générale en matière de police des mœurs (cf. art. 43 ch. 5 de la loi du 28 février 1956 sur les communes). Cette disposition très générale ne saurait cependant fonder une décision interdisant par principe de tels spectacles sur le territoire communal. On relèvera de manière générale que, vu l'évolution de mœurs, de tels spectacles ne peuvent manifestement pas être considérés comme étant "immoraux" par essence. La nouvelle LADB du 26 février 2002 prévoit d'ailleurs expressément une licence de night-club qui permet l'exploitation d'un établissement avec ou sans alcool dans lesquels seront organisés des attractions, notamment de strip-tease ou d'autres spectacles analogues, pour autant qu'ils ne portent pas atteinte à la dignité humaine. 4. Il convient encore d'examiner si la municipalité peut fonder son refus sur la clause générale de police, notamment en raison d'un risque de prostitution. a) L'application de la clause générale de police doit être appréciée en regard du principe de proportionnalité. Une telle clause doit être appliquée restrictivement lorsqu'elle a pour conséquence de restreindre un principe

constitutionnel, tel qu'en l'espèce la liberté économique (art. 27 Cst). Elle confère à l'autorité exécutive le droit, en vertu de son pouvoir général de police, de prendre les mesures indispensables pour rétablir l'ordre public s'il a été troublé, ou pour le préserver d'un danger sérieux qui le menace d'une façon directe et imminente (ATF 103 Ia 310 et ss).

b) En l'espèce, les craintes exprimées par la municipalité relèvent d'un souci d'endiguer divers phénomènes liés au développement de la prostitution. Cependant, la municipalité ne démontre pas qu'il existerait, s'agissant de l'établissement litigieux, des circonstances particulières qui impliqueraient un danger spécifique et sérieux pour l'ordre public. La municipalité se contente de relever que les cabarets night-club sont susceptibles d'engendrer de la prostitution. Suivre la municipalité sur ce point impliquerait toutefois l'interdiction par principe de tout établissement de ce type, en violation de la garantie de la liberté économique, notamment sous l'angle du principe de la proportionnalité. De plus, cette solution enlève toute portée au nouvel art. 17 LADB, qui prévoit désormais expressément une licence de night-club. On relèvera par ailleurs que, le cas échéant, il appartiendra à la police communale de prendre les mesures nécessaires afin que les activités exercées dans les locaux de l'établissement projeté se déroulent dans les limites de la loi. 5. A

l'appui de son refus, la municipalité invoque enfin l'art. 27 du règlement d'exécution de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (RADB). Cette disposition prévoit que "tous les locaux d'un établissement à créer ou à transformer doivent former un ensemble et être reliés entre eux par des liaisons internes indépendantes des autres communications de l'immeuble". Cette disposition correspond à l'art. 31 al. 2 aLADB. La municipalité soutient qu'elle ne serait pas respectée dès lors que les locaux des 2ème et 3ème étages, qui serviront au logement des artistes de cabaret, ne seront pas reliés à l'établissement public. Les locaux d'habitation situés dans les étages ne sont pas visés par l'art. 27 RADB dès lors qu'ils ne sont pas affectés à l'exploitation de l'établissement proprement dit. Au demeurant, les artistes pourraient être logées dans un lieu séparé du bâtiment abritant le cabaret. Au vu des plans mis à l'enquête, les locaux visés par l'art. 27 RADB, à savoir le sous-sol, le rez-de-chaussée et les loges des artistes au premier étage, sont reliés entre eux par des liaisons internes indépendantes. Cette disposition, dont on notera en passant qu'elle relève de la police des constructions et de l'hygiène sanitaire, et non de la police des mœurs, est ainsi respectée en l'espèce. 6. Il résulte des considérants qui précèdent que c'est à tort que la municipalité a refusé le permis de construire litigieux. Le recours doit ainsi être admis et la décision municipale annulée. Vu le sort du recours, il y a lieu de mettre les frais, par 2'500 fr., à la charge de la Commune de Moudon. Les recourants ayant procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, il y a lieu de leur allouer des dépens, arrêtés à 2'000 fr., à la charge de la Commune de Moudon.

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