

## **VD\_OMNI AC.2003.0022 vom 13. Juli 2005**

VD Tribunal cantonal, 2005-07-13, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2003.0022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2003.0022)

FR: VD\_OMNI AC.2003.0022 du 13 juillet 2005

IT: VD\_OMNI AC.2003.0022 del 13 luglio 2005

### **Regeste**

BIELER et consorts, ECA, HAGMANN et consort/Direction de la sécurité publique, Service de l'environnement et de l'énergie, Service de l'économie et du tourisme | L'annexe 6 OPB n'est pas applicable pour déterminer les valeurs limite d'immission des bruits de comportement à la sortie d'un établissement public. Selon la jurisprudence, le respect de valeurs limites d'immission implique une exploitation sans gêne sensible pour le voisinage. Condition non réalisée en l'espèce pour un établissement qui après l'heure de la fermeture (1h du dimanche au mercredi, 2h le jeudi et 3h les vendredis et samedis) entraîne régulièrement des bruits de comportement tels que cris, vocifération, hurlements, verres brisés et bagarres.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

b) La procédure de limitation des émissions en deux étapes s'applique aussi à la lutte contre le bruit (ATF 116 Ib 168 consid. 8); le seul respect des valeurs de planification, prévues par l'art. 23 LPE, ne signifie en effet pas nécessairement que toutes les mesures préventives de limitation des émissions, exigibles en vertu de l'art. 11 al. 2 LPE aient été prises (ATF 124 II 521 consid. 4b); les art. 7 al. 1 et 8 al. 1 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB) reprennent d'ailleurs le principe de la limitation préventive des émissions en première étape, découlant de l'art. 11 al. 1 et 2 LPE (voir ATF 118 Ib 596 consid. 3c, 237 ss); une limitation plus sévère devant intervenir en seconde étape lorsque les valeurs limites d'exposition au bruit définies aux annexes 3 à 7 de l'OPB sont dépassées (art. 7 al. 1 lit. b, 8 al. 2, 9 lit. a OPB; ATF 115 Ib 463-464 consid. 3d). L'ordonnance sur la protection contre le bruit ne fixe cependant pas de valeurs limites d'émissions pour les installations fixes. Ainsi, dans la première étape de limitation préventive des émissions, il faut déterminer si la conception du projet, les mesures de construction envisagées et les modalités d'exploitation, notamment les horaires, permettent de limiter les émissions provenant de l'exploitation des établissements publics directement en application de l'art. 11 al. 2 LPE (arrêt AC 98/182 du 20 juillet 2000). c) En l'espèce, l'Office cantonal de la police du commerce a accordé l'autorisation spéciale en vue de l'octroi du changement de patente en reprenant pour l'essentiel les conditions restrictives fixées par le Service de l'environnement et de l'énergie. Les horaires ont été fixés du dimanche soir au mercredi soir à 01.00 heure du matin, le jeudi soir à 02.00 heures du matin et les vendredi et samedi soirs à 03.00 heures du matin. La diffusion de la musique ainsi que le service doivent être arrêtés au moins 15 minutes avant l'heure de fermeture. En outre, le niveau sonore moyen a été fixé à 88 dB(A) pour la salle du rez-de-chaussée et à 77 dB(A) pour la salle du rez supérieur. Enfin, un service d'ordre doit être présent en permanence à l'extérieur de l'établissement à partir de 22.00 heures les soirs de forte affluence, soit du jeudi soir au

samedi soir. Ce service d'ordre est chargé de s'occuper des nuisances dues à la clientèle au moins sur la ruelle du « Lapin Vert » sur la rue de l'Académie et à la Cité-Derrière. Le sas d'entrée devait être complété par des éléments phonoabsorbants de manière à obtenir une insonorisation optimale. Enfin, le studio du premier étage ne pouvait être loué qu'à l'exploitant du « Lapin Vert ». L'autorisation était donnée pour un établissement public limité à 109 places, soit 86 places dans la salle du rez-de-chaussée et 23 places dans la salle du rez supérieur. d) Les autorités cantonales ont fixé ces conditions d'exploitation dans le cadre de la première étape de limitation des émissions prévue par l'art. 11 al. 2 LPE, c'est-à-dire en fixant des mesures qui sont techniquement possibles, économiquement supportables et réalisables du point de vue de l'exploitation. Il convient donc de déterminer ensuite, dans le cadre de la deuxième étape de limitation des émissions prévue par l'art. 11 al. 3 LPE, si les atteintes à l'environnement restent nuisibles ou incommodes malgré les mesures préventives de limitation des émissions à la source prises en application de l'art. 11 al. 2 LPE. Il paraît délicat de déterminer dans l'abstrait si de telles mesures de prévention sont suffisantes sans analyser concrètement les dérangements que subit la population par l'exploitation de l'établissement public. Le tribunal doit déterminer si les atteintes restent nuisibles ou incommodes et, dans l'affirmative, si d'autres mesures de limitation des émissions plus sévères s'imposent, comme de nouvelles modifications des horaires d'exploitation.

## **E. 2**

a) Pour déterminer si les atteintes restent nuisibles ou incommodes, le législateur fédéral a chargé le Conseil fédéral d'édicter par voie d'ordonnance des valeurs limites d'immission, applicables à l'évaluation des atteintes (art. 13 al. 1 LPE). A cet effet, il doit tenir compte de l'effet des immissions sur des catégories de personnes particulièrement sensibles, telles que les enfants, les malades, les personnes âgées et les femmes enceintes (art. 13 al. 2 LPE). Les valeurs limites d'immission concrétisent ainsi la définition légale de la notion d'atteinte nuisible ou incommode pour l'ensemble des nuisances traitées par le droit fédéral de la protection de l'environnement ( Anne-Christine Favre, « La protection contre le bruit dans la Loi sur la protection de l'environnement », Thèse Lausanne p. 141). L'art. 15 LPE précise que les valeurs limites d'immission s'appliquant aux bruits et aux 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. Toutefois, aux fins d'assurer la protection contre le bruit causé par de nouvelles installations fixes, le Conseil fédéral est également chargé d'établir des valeurs limites de planification inférieures aux valeurs limites d'immission. Ainsi, de nouvelles installations fixes ne peuvent être construites que si les immissions causées par le bruit de ces seules installations ne dépassent pas les valeurs de planification dans le voisinage (art. 25 al. 1 LPE). Des allègements peuvent être accordés si l'observation des valeurs de planification constitue une charge disproportionnée pour une installation présentant un intérêt public prépondérant, relevant notamment de l'aménagement du territoire. Néanmoins, les valeurs limites d'immission ne doivent pas être dépassées (art. 25 al. 2 LPE). b) Selon l'art. 8 al. 2 OPB, lorsqu'une installation est notablement modifiée, les émissions de bruits de l'ensemble de l'installation devront au moins être limitées de façon à ne pas dépasser les valeurs limites d'immission. Enfin, l'autorité doit ordonner l'assainissement d'anciennes installations si elles contribuent de manière notable au dépassement des valeurs limites d'immission (art. 13 al. 1 OPB). La délimitation du champ d'application de l'art. 8 OPB par rapport aux art. 25 LPE et 7 OPB n'est pas aisée (ATF 115 Ib 456, consid. 5b ; 116 Ib 435, consid. 5d).

Selon la jurisprudence, l'art. 8 OPB ne doit pas réglementer de la même manière tous les cas de transformation d'une installation fixe existante. En effet, l'art. 25 LPE s'applique aussi bien à la construction d'une installation nouvelle qu'à une installation existante lorsqu'elle subit, sous l'angle de la construction ou de l'exploitation, une modification substantielle faisant apparaître pour insignifiant ce qui reste de l'installation initiale ; la délimitation entre une installation qui est notablement modifiée au sens de l'art. 8 al. 2 OPB et l'installation nouvelle soumise aux valeurs limites de planification en vertu de l'art. 7 al. 1 litt. b OPB doit s'opérer avant tout selon des critères liés à la protection de l'environnement en particulier au principe de prévention (voir ATF 116 Ib 435, consid. 5d). Ainsi, le principe de prévention tel qu'il résulte de l'art. 1 al. 2 LPE devrait conduire l'autorité à appliquer l'art. 25 LPE et non l'art. 8 OPB aux installations non bruyantes ou seulement très peu bruyantes, mais qui le deviennent par suite de transformations (ATF 123 II 325, consid. 4c/aa, pp. 347-348). c) En l'espèce, l'exploitation du « Lapin Vert » était au bénéfice d'une patente de café-restaurant avec un horaire de fermeture fixé à 02.00 heures du matin les nuits du vendredi au samedi et du samedi au dimanche et à 01.00 heure du matin les autres nuits. Les conditions assorties à la nouvelle patente permettent d'exploiter l'établissement jusqu'à 02.00 heures du matin le jeudi et jusqu'à 03.00 heures du matin les nuits du vendredi au samedi et du samedi au dimanche. Ainsi, l'horaire d'ouverture de l'établissement a été prolongé d'une heure les jeudi, vendredi et samedi. Par ailleurs, il ressort de l'instruction du recours que le voisinage de l'établissement est déjà confronté à certaines nuisances avant le changement de patente et la prolongation des horaires. Dans ces conditions, il apparaît que la modification de la patente et les conditions assorties à cette nouvelle patente entrent dans le cadre d'un changement notable du mode d'exploitation au sens de l'art. 8 OPB qui impose le respect des valeurs limites d'immission et non pas les valeurs limites de planification au sens des art. 25 LPE et 7 OPB.

### **E. 3**

a) Il convient de déterminer quelles sont les valeurs limites d'immission applicables aux bruits de comportements liés à la fermeture de l'établissement public. A cet égard, la jurisprudence a précisé que les valeurs limites d'exposition mentionnées dans les annexes à l'OPB ont une portée significative lorsqu'elles sont associées à des procédures de relevés et d'évaluations. C'est pourquoi la jurisprudence fédérale a précisé que les valeurs limites d'exposition aux bruits de l'industrie et des arts et métiers, telles qu'elles sont précisées à l'annexe 6 de l'OPB ne peuvent pas s'appliquer de manière directe aux établissements publics tels que discothèques et dancings; en effet, les genres de bruits en cause sont principalement des bruits de comportement, comme par exemple les conversations des clients, les cris et les rires ou le bruit de vaisselle et de verres (ATF 123 II 74, consid. 4b, p. 83). De plus, les émissions de bruit provenant de tels établissements se concentrent quelques heures la nuit et ce type de bruit n'est pas adapté au type d'évaluation utilisé dans l'annexe 6 qui ne permet pas d'apprécier de manière objective les perturbations réelles subies par le voisinage. Enfin, le bruit de comportement se détaille par son contenu informatif. Il peut avoir des effets très perturbants qui ne sauraient se réduire à des valeurs limites d'exposition. b) En l'absence de valeurs limites d'exposition, l'autorité d'exécution doit apprécier les émissions de bruits directement sur la base de l'art. 15 LPE en tenant compte des principes posés aux art. 19 et 23 LPE (voir art. 40 al. 3 OPB). L'art. 15 LPE pose à cet égard le critère de la gêne sensible de la population dans son bien-être en tenant compte des catégories de personnes particulièrement sensibles (art. 13 al. 2 LPE). Ce sont donc des valeurs générales fondées sur l'expérience et non pas simplement des avis

particuliers qui sont déterminants. Il convient donc d'appliquer des critères objectifs, même lorsqu'il s'agit d'apprécier des émissions de bruits directement sur la base de l'art. 15 LPE (ATF 115 Ib 446, consid. 3b, p. 451). La jurisprudence a encore précisé que, selon les circonstances, il est possible de prendre en considération des directives étrangères voire privées, basées sur des données scientifiques suffisamment sérieuses, dans la mesure où les critères qui les fondent s'accordent avec le droit suisse de la protection contre le bruit (ATF 117 Ib 28, consid. 4b, pp. 32 et ss.). Aussi, l'application des valeurs limites d'exposition, même par analogie, suppose que l'on puisse appréhender de façon simple et sûre certaines situations typiques au moyen d'amplitudes acoustiques. Or, cette condition est difficilement remplie par les bruits de comportements de courte durée qu'il est délicat d'appréhender par des méthodes statistiques. Il n'existerait pas d'étude sociopsychologique en Suisse sur les effets des bruits de comportements liés aux services d'un établissement public qui permettrait de faire le lien entre un niveau sonore et la gêne ou la perturbation qui en résulterait. Il y aurait ainsi un risque évident d'erreurs à appliquer les valeurs limites d'exposition de l'annexe 6 OPB. Ainsi lorsque les conditions ne sont pas réunies pour appliquer des valeurs limites d'exposition, le juge doit alors faire abstraction et se fonder sur son expérience pour apprécier dans chaque cas concret si une atteinte est admissible (ATF 123 II 74, consid. 4b, 4c et 5a. pp. 83 et ss.). Il convient de prendre en considération la nature du bruit, l'endroit et la fréquence de ces manifestations de même que le degré de sensibilité voire les charges sonores dans la zone où sont produites les immissions en question (ARF 123 II 325, consid. 4d/bb, pp. 334-335). La jurisprudence a fixé les critères à retenir pour apprécier l'importance des immissions provoquées par les bruits de comportements. Lorsqu'il s'agit d'une installation nouvelle devant respecter les valeurs de planification, le Tribunal fédéral a considéré, sous l'angle de l'art. 25 al. 1 LPE, que les bruits de comportements des clients ne devaient en principe pas provoquer durant la nuit davantage que des dérangements minimes. Cette appréciation doit prendre en considération le genre de bruit, le moment où il se produit et la fréquence à laquelle il se répète, ainsi que le niveau de bruit ambiant et le degré de sensibilité de la zone (ATF 130 II 32, consid. 2.2, p. 36). Toutefois, lorsque l'observation des valeurs de planification constitue une charge disproportionnée, il faut alors au moins que les valeurs limites d'immission ne soient pas dépassées. Ainsi, les restrictions d'exploitation doivent au moins permettre une exploitation de l'établissement sans gêne sensible pour le voisinage (ATF 130 II 32, consid. 2.2b, p. 36 ; voir aussi Anne Christine Favre op. cit. p. 305). c) En l'espèce, le degré de sensibilité III est également applicable dans la zone de la vieille ville, mais deux plans partiels d'affectation récents des terrains situés à proximité directe de l'établissement public en cause prévoient un degré de sensibilité II. Par ailleurs, le plan directeur communal de la Ville de Lausanne, approuvé par le Conseil d'Etat le 24 janvier 1996, fixe les objectifs et principes d'aménagement recherchés pour le périmètre de la Cité. Les objectifs retenus tendent à créer un milieu générateur d'animations (objectif 33), à favoriser le logement pour les familles et à préserver la mixité sociale (objectif 34) ainsi qu'à favoriser les relations fonctionnelles avec la ville ainsi qu'avec l'accueil des touristes (objectifs 35 et 36). S'agissant des principes d'aménagement liés à ces objectifs, ils tendent à poursuivre le désengagement de l'administration cantonale à la Cité et à réaffecter les surfaces ainsi libérées à l'habitation principalement et subsidiairement aux activités commerciales et artisanales (principe 117). La planification directrice communale donne ainsi la priorité aux logements destinés aux familles (principe 121), et elle vise à favoriser la construction de logements de taille moyenne tels que les 3-4 pièces (principe 122 et 123). Le plan directeur

entend favoriser aussi le développement des activités commerciales dans les zones Curtat et Cité-Devant/Cité-Derrière (principe 125). Ainsi, il ressort des documents de planification que l'autorité communale entend affecter prioritairement la zone de la Cité au logement en remplacement des activités de bureau qui étaient liées à la présence de nombreux services de l'administration cantonale. C'est ainsi que le nouveau plan général d'affectation de la commune de Lausanne en cours de procédure d'adoption impose dans le centre historique de la Cité qu'un tiers de la surface brute de plancher par parcelle soit réservée à l'habitation ou aux activités reconnues d'utilité publique. Les préavis que la municipalité a adressés au Conseil communal concernant les plans partiels d'affectation des terrains situés à proximité de l'établissement public confirment encore l'objectif général de « créer une cité vivante avec un quartier d'habitations équipé des services de première utilité » (Préavis 19 du 18 avril 1994 concernant le plan partiel d'affectation des terrains compris entre la rue Cité-Derrière, l'Ecole de chimie et les parcelles N° 10344, 10348 et 10354). Par ailleurs, l'instruction du recours, en particulier l'audition d'une partie des recourants, a permis au Tribunal d'apprécier l'importance de la gêne subie par les habitants situés dans le voisinage de l'établissement public. De manière générale, toutes les personnes entendues ont confirmé être dérangées la nuit à partir de 03.00 heures du matin par des bruits de comportements tels que des cris, des vociférations, des hurlements, des bruits de verres brisés et de bagarres. Les déclarations sont suffisamment précises et concordantes sans qu'il soit nécessaire d'ordonner d'autres mesures d'instruction pour apprécier les nuisances au moment de la fermeture de l'établissement. Compte tenu des objectifs de la planification communale dans le périmètre de la cité visant à réaffecter les immeubles de bureau en logements et à favoriser la venue de familles avec enfants par l'aménagement de grands appartements, le tribunal considère que les bruits de comportements subis par les habitants des logements situés dans le voisinage direct de l'établissement pendant les heures du sommeil profond, au petit matin, constituent des atteintes nuisibles et incommodes au sens de l'art. 11 al. 3 LPE. De tels bruits de comportements sont bien plus qu'une gêne sensible au sens de la jurisprudence et ils dépassent largement ce que le tribunal doit considérer comme les valeurs limites d'immission pour ce type de bruit. La fréquence et l'intensité de ce type de bruit constituent aussi un trouble à l'ordre et à la tranquillité publics, au sens du règlement général de police du 27 novembre 2001, qui invite chacun à prendre toutes précautions utiles pour éviter de troubler la tranquillité et le repos d'autrui de 22h00 à 06h00 sur tout le territoire de la commune (art. 30 du règlement général de police). L'augmentation des horaires d'exploitation visant à prolonger l'ouverture de l'établissement public d'une heure la nuit du jeudi au vendredi et d'une heure également les nuits du vendredi au samedi et du samedi au dimanche n'est pas conforme à l'art. 15 LPE, en provoquant une gêne sensible pour le voisinage et la population. Il est vrai que de tels bruits de comportements ne proviennent pas directement de l'installation. Toutefois, celle-ci ne dispose d'aucun espace extérieur et la musique à l'intérieur présente une intensité telle que les conversations ne peuvent se dérouler que sur l'espace public à l'extérieur de l'établissement. Ainsi, la gêne subie par le voisinage est liée directement aux horaires d'exploitation, indépendamment de la nature de la patente. A cet égard, la jurisprudence fédérale a précisé que les réglementations communales fixant des horaires pour certains types de patentes n'ont plus de portée propre par rapport au droit fédéral de la protection de l'environnement qui peut fixer des horaires d'exploitation plus stricts pour des motifs de protection contre le bruit (ATF non publié IA.262/2000). Ce n'est donc pas le changement de patente de café-restaurant en dancing-discothèque qui en lui-même provoque les immissions

inadmissibles au sens de l'art. 15 LPE, mais simplement l'horaire de fermeture prolongé à 02.00 heures du matin le jeudi, puis à 03.00 heures du matin les nuits du vendredi au samedi et du samedi au dimanche. L'exploitant a donc la possibilité d'utiliser une patente de dancing-discothèque pour autant que l'autorité cantonale fixe un horaire d'exploitation qui ne porte pas une gêne sensible à la population avoisinante pendant les heures du sommeil profond. Les exploitants ne sauraient au demeurant se plaindre d'une inégalité de traitement avec les autres établissements qui bénéficient des heures d'ouverture plus larges prévues par le règlement municipal pour les établissements de nuit; la réglementation municipale ne fixe en effet que le cadre maximum admis par l'autorité communale à l'intérieur duquel les règles du droit fédéral de la protection de l'environnement s'appliquent pour fixer les heures d'ouverture des établissements publics selon le seul critère déterminant de la gêne sensible pour le voisinage, correspondant au critère des valeurs limites d'immission au sens de l'art. 15 LPE (ATF 123 II 325 consid. 4c et les arrêts 1A.168/2003 du 14 janvier 2004 consid. 2.1, 1A 282/2000 du 15 mai 2001 in DEP 2001 p. 923 consid. 4, 1A. 262/2000 du 6 juillet 2001 in DEP 2001 p. 1095 consid. 2-3). Dans la mesure où ces valeurs limites ne seraient pas respectées dans des situations comparables à celle du Lapin Vert, il appartiendrait alors au Service de l'environnement et de l'énergie d'ordonner les assainissements nécessaires en vertu de l'art. 16 LPE.

#### **E. 4**

Il convient encore de déterminer si la limitation du niveau d'émissions sonores au rez-de-chaussée de l'établissement public à 88 dB(A) se justifie. A cet égard, il apparaît que la restriction imposée aux exploitants ne tient pas compte de la qualification retenue par le tribunal visant au respect des valeurs limites d'immission et non de planification. La décision cantonale doit donc aussi être annulée pour ce motif. Il appartiendra à l'autorité cantonale de fixer un niveau de bruit conforme à celui préconisé par le bureau d'ingénieurs, qui a effectué l'étude et les mesures de bruit.

#### **E. 5**

a) Il résulte des considérants qui précèdent que les recours formés par Jacques Biéler et consorts ainsi que par l'Etablissement cantonal d'assurance doivent être admis et que les décisions de la Municipalité de Lausanne du 17 janvier 2003 et du Service de l'économie et du tourisme du 20 décembre 2002 doivent être annulées. Le recours des exploitants Olivier Hagmann et Green Rabbit SA est très partiellement admis en ce sens que le niveau sonore moyen (Leq 60 minutes) pour la salle du rez-de-chaussée doit tenir compte de l'exigence concernant le respect des valeurs limites d'immission. b) Au vu de ce résultat, il y a lieu de mettre les frais de justice, réduits à 1'500 fr. (mille cinq cents), à la charge des exploitants, Olivier Hagmann et Green Rabbit SA, solidairement entre eux. Les recourants Jacques Biéler et consorts ainsi que l'Etablissement cantonal d'assurance, qui obtiennent gain de cause à l'aide d'un avocat ont droit aux dépens qu'ils ont requis arrêtés à 1'500 fr. (mille cinq cents) pour les recourants Jacques Biéler et consorts et à 1'000 fr. (mille) pour le recourant Etablissement cantonal d'assurance, dès lors que son conseil n'est intervenu qu'au terme de la procédure.