

VD_OMNI AC.2005.0064 vom 8. März 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-03-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2005.0064

FR: VD_OMNI AC.2005.0064 du 8 mars 2006

IT: VD_OMNI AC.2005.0064 del 8 marzo 2006

Regeste

BURATO & STANLEY Sàrl/Municipalité de Lausanne, Service de l'environnement et de l'énergie | Révocation d'une décision administrative. Rappel de jurisprudence. Autorisation de diffuser de la musique dans un établissement public avec fixation d'une limite d'émission au sortir de l'installation. Décision subséquente ordonnant une limitation plus sévère. Les conditions permettant la révocation de la première décision sont remplies en l'espèce. La décision de limiter plus sévèrement les émissions de bruit d'un établissement public peut aussi être fondée sur l'art. 11 al. 3 LPE. (consid. 3)

Erwägungen

E. 1

La recourante soutient que la Municipalité de Lausanne n'était pas compétente pour fixer le niveau sonore de diffusion de la musique dans l'établissement qu'elle exploite. Elle prétend que le SEVEN est seul compétent pour ordonner, en vertu de l'art. 16 lettre b du règlement cantonal d'application de la loi sur la protection de l'environnement (RVLPE), une mesure d'assainissement au sens des art. 16 et suivants de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE). a) La détermination des valeurs limites d'émission de musique dans un établissement public relève de la loi fédérale sur la protection de l'environnement. Selon l'art. 42 al. 1 er LPE, les cantons créent un service spécialisé ou désignent des offices existants pour assurer l'examen des questions relatives à la protection de l'environnement. Dans le canton de Vaud, le service spécialisé au sens de cette disposition est le SEVEN (art. 5 RVLPE). b) Selon l'art. 2 RVLPE, l'application de la législation sur la protection de l'environnement incombe aux autorités cantonales et communales dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par les lois et règlements en vigueur (al. 1 er). Le règlement cantonal attribue les compétences qui ne sont pas fixées par d'autres dispositions cantonales (al. 3). Pour ce qui est de la diffusion de musique dans les établissements qui, comme c'est le cas en l'espèce, ne sont pas au bénéfice d'une licence de discothèque ou de night-club, l'art. 44 du règlement d'exécution de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (RLADB) prévoit: " Tout établissement au bénéfice d'une licence autre que celles de discothèque (art. 16 de la loi) et de night-club (art. 17 de la loi), ou au bénéfice d'une autorisation simple souhaitant diffuser de la musique ou effectuer des animations musicales (concerts, disc-jockey, karaoké, danse, etc.) doit déposer une demande d'autorisation auprès de la municipalité, avec copie au département. ² Dite demande doit être déposée en même temps que la demande de licence ou d'autorisation simple. ³ Si l'établissement est déjà en cours d'exploitation, la demande d'autorisation doit être déposée préalablement à toute diffusion de musique." L'art. 46 RLADB précise que l'exploitant qui souhaite diffuser de la musique ou effectuer une animation musicale doit apporter préalablement la preuve, à ses frais, notamment au moyen

d'une étude acoustique agréée par le service cantonal compétent, que toutes les exigences en matière de protection contre le bruit et de protection du voisinage (isolation phonique des locaux, limiteurs, enregistreurs, sas d'entrée, service d'ordre, etc.) sont respectées (al. 1). De telles mesures, visant au respect de la tranquillité et de l'ordre publics, peuvent aussi être ordonnées par la municipalité (al. 2). L'art. 47 RLADB prévoit que l'autorisation nécessaire est délivrée par la municipalité et fait partie intégrante de la licence ou de l'autorisation simple. Selon l'art. 48 al. 1 er RLADB, l'autorisation fixe toutes les mesures nécessaires (niveau sonore, horaire, etc.) pour garantir la protection de l'environnement (conditions posées par le service cantonal compétent en matière de protection de l'environnement) (ch. 1), ainsi que toutes les mesures nécessaires pour garantir l'ordre et la tranquillité publics (conditions posées par la municipalité) (ch. 2). c) Les procédures d'assainissement des installations qui ne satisfont pas aux exigences de la LPE et des autres lois fédérales qui s'appliquent à la protection de l'environnement sont régies, de manière générale, par les art. 16 ss LPE et, s'agissant de nuisances sonores, par les art. 13 ss de l'Ordonnance du Conseil fédéral du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB). L'art. 16 let. b RVLPE attribue au SEVEN la compétence d'ordonner l'assainissement d'une installation au sens des art. 16 et 17 LPE. Les procédures d'assainissement prévues par les art. 16 ss LPE et 13 ss OPB ne concernent cependant que les installations dites "existantes", soit celles qui sont antérieures à l'entrée en vigueur de la LPE le 1 er janvier 1985 (cf. ATF 1A.272/2003 du 27 juillet 2004). En l'occurrence, pour les motifs évoqués au considérant 2 d) ci-dessous, l'établissement de la recourante constitue une installation fixe nouvelle et non pas une installation existante. Par conséquent, les mesures litigieuses ont été ordonnées, non pas strictement dans le cadre d'une procédure d'assainissement au sens des art. 16 ss LPE, mais dans une procédure relative à la modification de l'autorisation délivrée par la Police du commerce en application des art. 44 ss RADB. Dès lors que l'autorité communale était compétente pour délivrer l'autorisation de diffuser de la musique en fixant les mesures nécessaires pour garantir la protection de l'environnement (art. 48 RADB), celle-ci était également compétente pour modifier lesdites mesures, en application du principe selon lequel une autorité est toujours compétente pour modifier ses propres décisions (cf. Pierre Moor, Droit administratif, Vol. II, Berne 2002, p. 339). Au demeurant, l'argumentation de la recourante n'a guère de portée pratique dans la mesure où l'autorité communale est tenue, conformément aux art. 46 al. 1 er et 48 al. 1 er ch. 1 RLADB, de se fonder sur le préavis du service cantonal. Ainsi, dans un cas comme dans l'autre, les mesures de limitation découlant de la législation sur la protection de l'environnement sont déterminées par le SEVEN, soit le service spécialisé prévu par l'art. 42 al. 1 er LPE.

E. 2

La recourante critique la limitation du niveau de diffusion de la musique à 88 dB(A) Leq 60 minutes fixée par la Police du commerce dans sa décision du 15 mars 2004, modifiée le 3 février 2005. Elle considère en substance que l'établissement qu'elle exploite constitue une installation fixe existante, à savoir autorisée avant le 1 er janvier 1985, et que l'autorité intimée aurait dû par conséquent appliquer la tolérance de 5 dB(A) admise pour ces établissements par la Directive cercle bruit et fixer la valeur limite d'immission dans les appartements voisins à 29 dB(A), et non pas à 24 dB(A). La recourante considère par ailleurs que, pour déterminer le caractère admissible des nuisances sonores provenant de la propagation de bruit intérieur, seule l'application de la norme SIA 181 peut entrer en ligne de compte et que dans la mesure où la Directive cercle bruit pose des exigences plus sévères, elle serait dépourvue de base légale. Selon elle, si l'on s'en tient à la norme SIA 181

et aux valeurs limites de la Directive cercle bruit "sans l'application de la marge de 5 dB pour installation nouvelle" , le niveau d'émission devrait être fixé à 93 dB Leq 60 minutes. La recourante ne réclame cependant pas l'application de cette limite en l'occurrence, mais restreint ses conclusions au maintien de la limite fixée à 89 dB(A) Leq 60 minutes fixée par la Police du commerce dans sa décision du 2 décembre 1998, soit à 1 dB(A) plus élevé. a) 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). L'art. 11 LPE prévoit de limiter tout d'abord à la source les émissions de bruit (al. 1) indépendamment des nuisances existantes (al. 2); c'est-à-dire, même en l'absence d'une preuve formelle d'un préjudice à l'environnement, mais pour autant que les mesures soient techniquement possibles, économiquement supportables et réalisables du point de vue de l'exploitation (message précité FF 1979 III p. 774). Si les atteintes restent nuisibles ou incommodes malgré les mesures prises pour limiter les émissions à la source, l'autorité peut imposer une limitation des émissions plus sévère ou ordonner des prescriptions d'exploitation telles que les restrictions temporaires ou locales de l'activité (art. 11 al. 3 LPE; message précité FF 1979 III p. 783). L'art. 11 LPE instaure donc un examen de la limitation des émissions en deux étapes; dans la première étape (al. 1 et 2), il convient de limiter les émissions à titre préventif notamment par l'application de valeurs limites d'émissions ou des prescriptions en matière de construction ou d'exploitation selon l'art. 12 LPE; dans une deuxième étape (al. 3), il y a lieu de vérifier si, malgré les mesures prises à la source, les atteintes à l'environnement restent nuisibles ou incommodes et nécessitent une réduction plus importante des émissions (voir notamment ATF 124 II 520 consid. 4a, 118 Ib 596 consid. 3b, 238 consid. 2a; 117 Ib 34 consid. 6a; 116 Ib 438 ss consid. 5; 115 Ib 462 consid. 3a et b). L'art. 12 al. 1 LPE énumère les différents instruments de limitation des émissions; pour le bruit, il s'agit essentiellement d'appliquer des prescriptions en matière de construction, d'équipement, de trafic ou d'exploitation (art. 12 al. 1 let. b et c LPE). Selon l'art. 13 al. 1 er LPE, le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance des valeurs limites d'immissions applicables à l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodes. L'art. 40 OPB prévoit à cet égard des valeurs limites dites "d'exposition" qui figurent aux annexes 3 et suivantes de cette ordonnance. Cependant, la jurisprudence a précisé que les valeurs limites d'exposition, et notamment celles relatives aux bruits de l'industrie et des arts et métiers (annexe 6 de l'OPB), ne peuvent pas s'appliquer de manière directe aux établissements publics; en effet, les genres de bruits en cause sont principalement des bruits de comportements, comme par exemple les conversations des clients, les cris et les rires, le bruit de vaisselle et de verres, ou la musique (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. A teneur de l'art. 40 al. 3 OPB, lorsque les valeurs limites d'exposition font défaut, l'autorité d'exécution évalue les immissions de bruit en se fondant sur l'art. 15 LPE: elle doit ainsi déterminer, en appréciant globalement la situation et en se fondant sur l'expérience, si les immissions ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être. En retenant ce dernier critère, le législateur fédéral a adopté un point de vue objectif. Ainsi, l'autorité doit 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, telles que les enfants, les malades, les personnes

âgées et les femmes enceintes (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. Dans ce domaine, le législateur fédéral a prévu expressément l'obligation pour les autorités compétentes de respecter le principe de la proportionnalité (cf. art. 11 al. 2 LPE et art. 17 LPE; cf. ATF 115Ib 446, consid. 3b, p. 451). b) Dès lors qu'est seul en cause un problème de bruit intérieur, il convient d'examiner en premier lieu si les prescriptions de la LPE sur la protection contre les immissions (art. 11 à 25 LPE) sont applicables ou si, comme le soutient la recourante, il convient exclusivement d'examiner si l'installation respecte les exigences de la norme SIA 181 et, de manière plus générale, l'art. 32 OPB relatif à l'isolation acoustique des nouveaux bâtiments dont la teneur est la suivante: "Le maître de l'ouvrage d'un nouveau bâtiment doit s'assurer que l'isolation acoustique des éléments extérieurs et des éléments de séparation des locaux à usage sensible au bruit, ainsi que des escaliers et des équipements, satisfont aux règles reconnues de la construction. Sont notamment applicables, contre le bruit des aéroports civils où circulent de grands avions, les exigences renforcées, et contre le bruit des autres installations stationnaires, les exigences minimales selon la norme SIA 181 de l'Association suisse des ingénieurs et architectes." aa) La question de l'application des prescriptions de la LPE sur la protection contre les immissions au bruit dit "intérieur" a été examinée récemment par le Tribunal fédéral (ATF 1A.233/2002 du 23 janvier 2004, reproduit in DEP 2004, p. 303). Le considérant 2 de cet arrêt comprend notamment le passage suivant: " Dans les cas où le Tribunal fédéral s'est prononcé au sujet de mesures de limitation des émissions d'établissements publics, il a pris en considération le bruit extérieur ("Aussenlärm", "rumore esterno") produit par ces installations. La question de l'application des mêmes règles au bruit intérieur ("Innenlärm", "rumore Interno") n'a pas été résolue. Ces deux types de bruits doivent pourtant être distingués. Le bruit extérieur est un son qui se propage dans l'air, à partir de l'installation, et qui est perçu par des personnes se trouvant à l'extérieur ou dans des bâtiments distincts où ce son pénètre. Le bruit intérieur est celui qui est produit à l'intérieur d'une construction et qui atteint des personnes situées dans le même bâtiment (cf. Anne-Christine Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, thèse Lausanne 2002, p. 98, Robert Wolf, in : Kommentar zum Umweltschutzgesetz (Kommentar USG], Zürich 1992-2003, n. 22-23 ad Vorbemerkungen zu Art. 19-25; cf. aussi arrêt IA.111/1998 du 20 novembre 1998, partiellement reproduit in DEP 1999 p. 264 consid. 3b). Les auteurs du commentaire de la loi fédérale (Kommentar USG) exposent que les règles sur les valeurs limites d'immissions, pour l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodantes (art. 13 et 15 LPE), ne s'appliquent qu'au bruit extérieur, le bruit intérieur ne causant pas d'immissions au sens de la loi (Zäch/Wolf, Kommentar USG, n. 10 ad. art. 15); en d'autres termes, les prescriptions sur la protection contre les immissions (art. 11 à 25 LPE) seraient conçues pour viser les nuisances qui, provenant d'une installation, se propagent dans l'environnement et produisent leurs effets sur des personnes se trouvant à l'extérieur ou dans d'autres bâtiments (Wolf, Kommentar USG, n. 23 ad Vorbemerkungen zu Art. 19-25). Néanmoins, si le bruit d'une installation se diffuse dans le même bâtiment ou dans un bâtiment contigu (transmission des sons à travers des éléments de construction), ce commentaire propose alors une application par analogie des règles sur la limitation des émissions (art. 11, 12, 16 à 18 et 25 LPE). Ces règles n'entreraient cependant pas en ligne de compte lorsque le bruit (intérieur) provient d'une installation située dans le même local (cf. Wolf, Kommentar USG, n. 23-24 ad. Vorbemerkungen zu Art. 19-25 et n. 60-61 ad Art. 25). D'autres auteurs n'excluent pas une

application directe de ces règles au bruit intérieur sans toutefois consacrer de longs développements à ce sujet (cf. Jacques Meyer, La protection du voisin contre les nuisances : choisir entre la voie civile et la voie administrative, DEP 2001, p. 419; Alain Chablais, Protection de l'environnement et droit cantonal des constructions, thèse Fribourg 1996, p. 28; Anne-Christine Favre, op. cit. p. 99). Le Message du Conseil fédéral relatif à la loi fédérale sur la protection de l'environnement ne traite pas de la question de la limitation des émissions de bruits intérieurs. Ce type de bruit n'est mentionné qu'en relation avec la nécessité d'assurer une isolation acoustique suffisante dans les nouveaux bâtiments destinés aux séjours prolongés des personnes (FF 1979 II 791). Dans la jurisprudence, la notion de bruit intérieur a été évoquée dans une affaire récente (arrêt IA.111/1998 du 20 novembre 1998 in DEP 1999 p. 264). La contestation portait sur la limitation des émissions de bruit d'un établissement public; ce bruit était transmis dans des logements d'un bâtiment contigu sis sur une parcelle voisine, donc à l'extérieur du bâtiment abritant l'installation. En appliquant l'art. 25 LPE dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, le Tribunal fédéral a considéré en substance que les mode de transmission des sons aériens, à travers des éléments de construction (mur mitoyen), et de propagation des sons solidiens d'un bâtiment à l'autre, ne permettaient pas une évaluation des immissions en fonction des valeurs limites d'exposition fixées selon les critères légaux pour le bruit extérieur; il fallait donc en pareil cas se référer aux valeurs limites ou exigences en matière d'isolation acoustique selon la norme SIA 118, qui vise également à la protection contre le bruit intérieur (à propos de cet arrêt, cf. notamment Favre, op. cit. p. 100, Wolf, Kommentar USG, Zürich 2000, n. 60 ad. art. 25). Il n'y a pas lieu, dans le présent arrêt, de déterminer si les émissions de bruits intérieurs peuvent dans tous les cas être limitées en application, directe ou par analogie, des art. 11 ss LPE. Mais lorsqu'un établissement public occupe un étage d'un bâtiment destiné pour le reste à l'habitation, des restrictions d'exploitation – limitation des heures d'ouverture, prescriptions sur le volume de la musique diffusée, peuvent en principe être ordonnées dans un but de protection des voisins résidant dans l'immeuble, en appliquant les mêmes règles qu'en cas d'émissions de bruit extérieur mais en tenant compte des particularités du mode de propagation." bb) En application des principes dégagés par la jurisprudence évoquée ci-dessus, on ne saurait se contenter d'examiner dans le cas d'espèce si les valeurs limites ou exigences en matière d'acoustique selon la norme SIA 118 sont respectées. Il convient plutôt de vérifier si, de manière générale, la nouvelle limitation relative au volume de la musique diffusée dans l'établissement est justifiée par la protection des voisins résidant dans l'immeuble. A cet égard, il apparaît judicieux d'appliquer les prescriptions de la LPE sur la protection contre les immissions. Dès lors que les conditions ne sont pas réunies pour appliquer des valeurs limites d'exposition figurant dans les annexes de l'OPB, il convient d'évaluer les immissions de bruit au sens de l'art. 15 LPE, à savoir en les fixant de manière que les immissions inférieures à ces valeurs ne gênent pas de manière sensible les personnes concernées dans leur bien-être. Il convient ainsi de se fonder sur l'expérience pour apprécier dans le cas concret si l'atteinte est admissible. A ce titre, il importe de prendre en considération la nature du bruit, l'endroit et la fréquence de ses manifestations, de même que le degré de sensibilité, voire les charges sonores dans la zone où sont produites les immissions en question (ATF 123 II 325 consid. 4d). Pour ce qui est des installations nouvelles au sens de l'art. 25 LPE, soit celles existant depuis le 1^{er} janvier 1985, la jurisprudence a précisé (s'agissant des bruits de comportement) que le bruit induit par ces installations ne doit pas provoquer durant la nuit d'avantage que des dérangements minimes (ATF du 14 janvier 2004 IA. 168/2004 publié in

DEP 2004 p. 220). c) Pour vérifier quelles sont les immissions admissibles, le SEVEN s'est fondé sur la Directive cercle bruit, ce que conteste la recourante, du moins en tant qu'elle prévoit une limitation plus sévère des émissions que la norme SIA 181. Le Tribunal fédéral a rappelé que les cantons ne pouvaient édicter leurs propres valeurs limites d'immissions en l'absence de valeurs limites prévues par le droit fédéral. Il a toutefois admis que l'autorité compétente chargée de l'exécution de la législation fédérale en matière de protection contre le bruit s'inspire de la Directive cercle bruit, notamment lorsqu'il s'agit d'interpréter les notions juridiques indéterminées des art. 11 ss LPE, voire dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation (ATF 1A.262/2000 du 7 juillet 2001). En l'occurrence, en l'absence de valeurs limites d'exposition, le recours à cette directive pour évaluer le caractère nuisible ou incommode des atteintes subies par les voisins s'avère admissible dès lors qu'il s'agit précisément d'interpréter des notions juridiques indéterminées. Il convient par conséquent d'examiner si l'autorité intimée a appliqué correctement cette directive. d) S'agissant des sources sonores intérieures, la directive prévoit des valeurs limites applicables aux transmissions par voies solidiennes des bruits en appliquant une tolérance de 5 dB(A) pour les établissements existants (soit ceux autorisés avant le 1^{er} janvier 1985) (cf. ch. 5.1). Selon l'expertise acoustique du Bureau Monay, l'établissement ne respecte ces valeurs limites que si l'on considère qu'il s'agit d'un établissement existant et qu'on lui applique la tolérance de 5 dB(A). La recourante estime que tel est le cas, ceci contrairement à l'autorité intimée et au SEVEN. aa) La distinction entre les notions d'installation existante et d'installation nouvelle modifiée a été développée par la jurisprudence en relation avec l'application des art. 25 LPE et 7 OPB (limitation des immissions et des émissions des nouvelles installations fixes), 16 LPE et 13 OPB (assainissement des installations existantes) et 8 OPB (modification et modification notable d'une installation fixe existante). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, alors que les nouvelles installations ne doivent en principe pas produire d'immissions excédant les valeurs de planification, conformément aux art. 25 al. 1 LPE et 7 al. 1 let. b OPB, seules les valeurs limites d'immissions doivent être respectées par les installations existantes, selon l'art. 13 al.1 OPB, indépendamment des mesures requises en vertu du principe de prévention (arrêt 1A. 272/2003 du 27 juillet 2004 et références). En application de l'art. 23 LPE, les valeurs de planification sont des valeurs inférieures aux valeurs limites d'immission. Dès lors que la Directive cercle bruit se fonde également sur la distinction entre installations existantes et nouvelles, on peut se référer à la jurisprudence y relative. En l'occurrence, du point de vue strictement temporel, on n'est pas en présence d'une installation nouvelle puisqu'un établissement public existait dans le bâtiment avant le 1^{er} janvier 1985. La jurisprudence assimile toutefois à de telles installations celles qui ont été modifiées après cette date, sur un plan fonctionnel, dans une mesure telle que les éléments subsistants apparaissent secondaires par rapport aux éléments nouveaux, et les soumet au même régime que les installations nouvelles. De même, la transformation, par des travaux de construction ou par un changement du mode d'exploitation, d'une installation existante silencieuse ou peu bruyante en une installation provoquant des nuisances dans le voisinage peut être traitée de la même manière que la construction d'une nouvelle installation du point de vue de la limitation des émissions de bruit (ATF 127 II 643 consid. 17a p. 670; 123 II 325 consid. 4c/aa p. 329). En d'autres termes, la modification d'une installation existante qui ne provoque pas de bruit ou un bruit insignifiant en une installation bruyante doit être considérée comme une installation fixe nouvelle au sens de l'art. 25 LPE et non une installation existante modifiée au sens de l'art. 8 OPB (qui implique le respect des valeurs limites d'immission et non pas de planification).

Le principe de la garantie de la situation acquise, respectivement celui de la confiance, qui sous-tendent les règles sur l'assainissement des installations, justifie cette solution, dans la mesure où l'exploitant n'a pas réalisé d'investissements que les exigences plus sévères découlant de l'application des valeurs de planification pourraient affecter (ATF 123 II 325, JT 1998 I 459 et ss; ATF du 20 novembre 1998, 1A.111/1998, in DEP 1999 p. 267, consid. 3a). bb) La recourante soutient que l'établissement litigieux doit être considéré comme une installation existante. Elle explique à cet égard que cet établissement existe depuis 1961. Selon elle, l'évolution des mœurs et l'adaptation de la technique ne permettent plus de l'exploiter sous la même forme qu'à l'époque, à savoir avec une musique d'ambiance peu amplifiée. L'évolution des standards des bars à café en matière de diffusion de musique d'ambiance, qui se caractériserait par une augmentation du niveau sonore de la musique, n'aurait pas pour effet de créer une installation fondamentalement différente de celle qui existait en 1985. Il s'agirait tout au plus d'une modification notable du mode d'exploitation au sens de l'art. 8 al. 2 OPB. Elle fait valoir en outre que la salle de bal située au sous-sol a fait partie intégrante de la patente de l'établissement jusqu'en 1988 avec des bals, puis des soirées "disco", utilisation abandonnée suite à des plaintes des voisins en raison des nuisances sonores excessives. Elle soutient enfin que la qualification d'installation fixe existante avait été admise par la Police du commerce dans sa décision du 2 décembre 1998 et que l'on ne saurait revenir sur cette qualification sans mettre en péril la sécurité du droit. Dans les courriers qu'elle a adressés à la Police du commerce (dont les extraits sont reproduits dans l'exposé des faits ci-avant, sous lettres C et E), la recourante a décrit le nouveau concept d'exploitation qu'elle entend mettre en œuvre dans l'établissement "MOVIDA Music Bar Café". En substance, le tribunal retient de ces explications et des constatations faites au cours de la vision locale, qu'un nouvel équipement de diffusion de musique a été installé, comprenant hauts-parleurs, amplificateurs de sons et des platines, destiné à l'usage de disc-jockeys professionnels. Il s'agit de diffuser de la musique de danse latino-américaine à un niveau sonore le plus élevé possible, si l'on en croit les déclarations écrites versées au dossier, afin de créer une ambiance de fête, exotique et chaleureuse. Ce type d'animation a lieu du mercredi au samedi, jusqu'à la fermeture de l'établissement à minuit, ou à 1 ou 2 heures en cas de demande de prolongation. Le tribunal constate que le type d'exploitation décrit ci-dessus se rapproche d'une discothèque davantage que d'un bar, tant en ce qui concerne le niveau sonore de diffusion que du type d'animation recherché. Le concept d'animation mis en œuvre en 1998 par la recourante n'est ainsi pas comparable à celui prévalant auparavant dans l'établissement litigieux. Il résulte en effet de l'instruction qu'en 1985, le local du "MOVIDA Music Bar Café" était essentiellement une salle à boire avec diffusion d'une musique de fond. Francine Rudaz, employée du Cercle Ouvrier lausannois depuis 1989, entendue comme témoin à l'audience, a certes expliqué que, selon des propos qui lui ont été rapportés, des animations musicales s'y seraient déroulées. Elles consistaient en des thés dansants durant les après-midi de fin de semaines, animés généralement par un accordéoniste et fréquentés essentiellement par des personnes âgées. Ces éléments ne permettent toutefois pas de démontrer que l'utilisation des locaux faites à l'époque était susceptible de provoquer des émissions comparables dans leur intensité à celles provenant actuellement de l'établissement litigieux. Il résulte également du dossier que la salle située au premier entresol a été louée pour des bals ou des fêtes "disco" jusqu'en 1985. Quelle qu'ait pu être son utilisation, cette salle ne fait cependant plus partie des locaux compris dans la licence de l'établissement depuis 1994 et il n'y a pas lieu d'en tenir compte, dès lors que les aménagements dont il s'agit en définitive d'apprécier aujourd'hui l'incidence

sur l'environnement sont ceux qui ont été réalisés dans le local accueillant le "MOVIDA Music Bar Café". Les émissions provoquées par l'installation de la recorante proviennent ainsi d'un local situé ailleurs dans l'immeuble et ne sauraient par conséquent avoir le même impact sonore que celles ayant pu résulter des soirées organisées dans la salle de l'entresol. La recorante prétend à tort que la décision du 2 décembre 1998 qualifiait l'établissement litigieux d'installation fixe existante au 1^{er} janvier 1985, à laquelle auraient été appliquées les valeurs limites d'immission. Au contraire, cette décision se fonde sur l'étude du bureau G. Monay du 24 juillet 1998, dans laquelle, en particulier, il est fait explicitement référence aux valeurs de planification (cf. ch. 4.1, p. 2 de l'étude). En tout état de cause, cet argument n'est pas décisif, dans la mesure où, dès le moment où elle a décidé de réexaminer l'autorisation délivrée initialement, l'autorité intimée n'est pas liée par la qualification de l'installation litigieuse retenue dans sa première décision. L'argumentation de la recorante ne saurait enfin s'appuyer sur l'arrêt du tribunal concernant un autre établissement public lausannois (ATA du 13 juillet 2005, AC.2003.0022). Dans cette affaire, les immissions en cause étaient essentiellement les bruits de comportement des clients quittant l'établissement à l'heure de sa fermeture. Dans la mesure où le voisinage de l'établissement était déjà confronté à de telles nuisances avant la prolongation des horaires d'ouverture, le tribunal a considéré que celle-ci constituait un changement notable du mode d'exploitation au sens de l'art. 8 OPB qui imposait le respect des valeurs limites d'immission, et non pas une modification substantielle, assimilable à une installation nouvelle au sens de l'art. 25 LPE (cf. ATA précité, consid. 2 c). En l'occurrence, le nouveau concept d'exploitation du "MOVIDA Music Bar Café" et l'installation de sonorisation dont il est équipé constituent une modification substantielle au sens de cette disposition. cc) Il résulte de ce qui précède que, par rapport à la situation existant au 1^{er} janvier 1985, l'établissement litigieux est passé d'une exploitation peu bruyante à un concept d'exploitation fondamentalement différent et susceptible de provoquer des nuisances sonores non négligeables pour le voisinage. Partant, l'installation de la recorante doit être assimilée à une installation fixe nouvelle au sens de l'art. 25 LPE et c'est par conséquent à juste titre que l'autorité intimée n'a pas pris en considération la tolérance de 5 dB(A) admise pour les installations existantes. f) Il reste à déterminer si la valeur limite d'émission fixée dans la décision attaquée du 3 février 2005 est conforme à la Directive cercle bruit. aa) En matière de production de musique des établissements publics, la Directive cercle bruit fixe à 30 dB(A) la valeur limite applicable aux transmissions du bruit par voies solidiennes (ch. 5.1 S1). Elle prévoit en outre qu'une correction de 6 dB(A) est généralement ajoutée aux valeurs mesurées pour tenir compte des composantes tonales ou rythmiques, ou si des voix sont distinctement audibles, ce qui ramène la valeur limite dans les locaux sensibles des appartements à 24 dB(A). C'est par conséquent cette valeur limite d'exposition qui doit être retenue en l'espèce et non pas celle de 29 dB(A) Leq 10 secondes. Pour respecter cette valeur, la valeur limite d'émission doit être réduite de 91 dB(A) Leq 60 minutes à 86 dB(A) Leq 60 minutes. Les mesures constructives préconisées par le bureau G. Monay et réalisées par la recorante (pose de silent blocs et diffusion des basses fréquences par un caisson posé au sol sur un matériau amortissant), permettent au surplus d'augmenter de 2 dB(A) la valeur limite d'émission à 88 dB(A) Leq 60 minutes. bb) Il résulte de ce qui précède que l'autorité intimée a appliqué correctement la Directive cercle bruit en fixant dans la décision attaquée la valeur limite d'émission à 88 dB(A) Leq 60 minutes. Partant, le tribunal de céans ne saurait a priori remettre en cause la manière dont l'autorité intimée a limité le volume de la musique diffusée dans l'établissement "MOVIDA Music Bar Café" dans un but de

protection des voisins habitant le même immeuble.

E. 3

La recourante relève que la décision entreprise révoque partiellement l'autorisation qui lui avait été délivrée le 2 décembre 1998 alors que cette décision bénéficiait de la force de la chose décidée. Elle soutient que les conditions permettant cas échéant de porter atteinte au principe de l'autorité de la chose décidée ne seraient pas réunies en l'espèce. a) En tant qu'acte unilatéral, la décision est par définition modifiable unilatéralement. Cette faculté constitue la manifestation de la puissance publique, laquelle ne saurait se passer de la possibilité de corriger un vice affectant la régularité de l'acte, en particulier son illégalité, ni de celle d'adapter les régimes juridiques qu'elle a créés aux exigences de l'intérêt public. Cependant, comme acte juridique, la décision définit des rapports de droit; elle détermine la situation juridique d'administrés, qui se fondent sur elle dans leurs activités propres. L'attente qu'ils peuvent placer dans la stabilité des relations créées par la décision est donc légitime et elle est protégée par le droit (contrairement à ce qui est de règle pour la modification des actes normatifs) (v. Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. II, p. 326 et ss). L'admissibilité de la révocation d'une décision administrative doit ainsi être examinée sur la base d'une balance des intérêts. Celle-ci consiste dans la confrontation de deux intérêts : l'intérêt au respect du droit objectif et l'intérêt à la sécurité des relations juridiques. Le premier requiert la révocation des actes qui ne sont pas en accord avec l'ordre juridique ; le second s'oppose à la révocation des actes dont les administrés pouvaient escompter le maintien. Selon que celui-là ou celui-ci l'emporte, l'acte sera révoqué ou non (André Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. I, p. 431 et réf. cit.). Généralement, l'irrégularité invoquée par l'autorité pour justifier la révocation d'une décision réside dans l'illégalité de celle-ci. L'illégalité peut exister déjà au moment où la décision a été rendue. Elle peut également être postérieure à celle-ci, dans l'hypothèse d'une modification du droit ou des circonstances de fait. Ces faits nouveaux sont très souvent des comportements de l'administré, par lesquels celui-ci viole l'une des obligations attachée par la loi ou par la décision elle-même à l'exercice d'une activité (cf. Pierre Moor, *op. cit.*, p. 329). b) Pour ce qui est de son intérêt au maintien des conditions figurant dans l'autorisation qui lui a été délivrée le 2 décembre 1998, la recourante fait valoir que la diffusion de musique à un niveau inférieur à celui autorisé en 1998 nuirait à l'ambiance festive du "MOVIDA Music Bar Café" et aurait des conséquences néfastes sur la fréquentation de son établissement. Elle a produit à cet égard un tableau comparatif des chiffres d'affaire des week-ends des mois de novembre 2003 et 2004 qui fait ressortir une baisse moyenne d'environ 20% du chiffre d'affaire pour chacun des jours du week-end. Si cette baisse peut paraître importante, elle doit cependant être relativisée dès lors qu'elle concerne la période durant laquelle la limite du niveau sonore était fixée à 86 dB(A). Elle a depuis été rehaussée à 88 dB(A), de sorte qu'elle est en définitive inférieure de 1 dB(A) à la limite fixée dans l'autorisation initiale. Or, on a peine à concevoir que cette différence puisse avoir un impact notable sur la fréquentation de l'établissement. A supposer que l'on puisse néanmoins considérer cet abaissement du niveau comme une "gêne" pour la clientèle de l'établissement, le tribunal considère que celle-ci ne saurait prévaloir sur l'intérêt des habitants de l'immeuble à ne pas subir de nuisances incommodes susceptibles de perturber leur sommeil et de porter cas échéant atteinte à leur santé. On note à cet égard que les agents du GPB ont confirmé à l'audience que l'on pouvait distinguer dans l'appartement dans lequel ils se sont rendus suite à une plainte les mélodies de la musique diffusée dans l'établissement de la recourante. Or, le contenu informatif d'une telle nuisance est de nature à aggraver la gêne provoquée,

laquelle ne saurait par conséquent être considérée comme négligeable. A cela s'ajoute qu'un abaissement si minime du niveau de diffusion de la musique n'est pas de nature à rendre inutilisable l'installation de la recourante, dans la mesure où les disc jockeys pourront continuer à officier et ainsi contribuer, en diffusant de la musique à un niveau notablement supérieur à de la simple musique de fond, à créer une ambiance particulière dans le "MOVIDA Music Bar Café". On relèvera encore que, en appliquant par analogie l'art. 4 al. 3 de l'Ordonnance sur la protection de l'air du 16 décembre 1985, le Tribunal fédéral a jugé que, pour évaluer le caractère économiquement supportable d'une mesure de limitation des émissions, il convenait de se fonder sur une entreprise moyenne, économiquement saine de la branche concernée. Dans cette perspective, il a considéré qu'un exploitant ne pouvait faire valoir un "droit au concept", sauf à démontrer que sa mise en œuvre était une condition nécessaire à la survie de l'exploitation de l'établissement (ATF du 10 novembre 2001, 1A.75/2001). En l'occurrence, si l'on peut concevoir qu'une limitation plus sévère du volume de la musique soit susceptible d'engendrer une baisse de fréquentation de l'établissement, il n'en reste pas moins qu'une exploitation rentable de l'établissement demeure possible. Enfin, il y a lieu également de tenir compte dans la pesée des intérêts du caractère précaire de la décision du 2 décembre 1998, qui réservait un retrait de l'autorisation en cas de "plainte reconnue fondée", ceci même si ce caractère n'a qu'une portée juridique limitée (cf. Moor, op. cit, p. 338). c) Vu ce qui précède, on constate que la modification de l'autorisation délivrée le 2 décembre 1998 repose sur une pesée des intérêts en présence qui ne prête pas flanc à la critique. Si l'on se fonde sur le raisonnement en deux étapes de l'art. 11 LPE, on constate par ailleurs que, par sa nouvelle décision du 15 mars 2004, l'autorité communale a limité plus sévèrement des émissions sonores provoquant des atteintes qui, à l'expérience, se sont avérées incommodantes pour le voisinage, une telle décision pouvant par conséquent se fonder sur l'art. 11 al. 3 LPE.

E. 4

Il résulte des considérants que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Vu le sort du recours, les frais sont mis à la charge de la recourante et il n'y a pas lieu d'allouer de dépens.

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