

## **VD\_OMNI AC.2006.0182 vom 20. Juli 2007**

VD Tribunal cantonal, 2007-07-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2006.0182](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2006.0182)

FR: VD\_OMNI AC.2006.0182 du 20 juillet 2007

IT: VD\_OMNI AC.2006.0182 del 20 luglio 2007

### **Regeste**

DESSAUX c/Service de l'économie, du logement et du tourisme, Service de l'environnement et de l'énergie, Municipalité de Lutry, SIMON | Valeurs de planification dépassées pour une terrasse d'une capacité de 60 places exploitée depuis 1994 au moins, clientèle relativement calme et voisins ne résidant pas de mai à octobre à l'endroit litigieux. Les restrictions d'horaires (fermeture 23 h. la semaine, 24 h. le vendredi et le samedi soir) sont suffisantes jusqu'à ce que des mesures constructives d'assainissement soient exécutées.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

L'exploitant fait valoir que le recours est irrecevable dès lors qu'il est interjeté contre la lettre du 21 juillet 2006 du SELT, qui ne constituerait pas une décision. Conformément à l'art. 29 LJPA est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (lettre a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (lettre b), ou de rejeter ou déclarer irrecevable des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (lettre c). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la décision est un acte de souveraineté individuel adressé aux particuliers, par lequel un rapport de droit administratif concret, formant ou constatant une situation juridique, est réglé de manière obligatoire et contraignante. Les effets doivent se déployer directement tant à l'égard des autorités qu'à celui du destinataire de la décision (ATF 125 I 119, consid. 2a p. 121; 125 II 86 consid. 3a p. 93; 121 I consid. 2a p. 45; 101 Ia 73). Ne constitue en revanche pas une décision l'expression d'une opinion, d'une simple communication, d'une prise de position, d'une recommandation, d'un renseignement, d'une information, d'un projet de décision ou de l'annonce d'une décision, car il lui manque un caractère juridique contraignant (ATF 1A.272/2003 du 27 juillet 2004; Pra 1999 n°86 p. 481; Walter Kälin, *das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde*, 2<sup>ème</sup> éd., Berne 1994, p. 129). La lettre du SELT du 2 mai 2006 n'a pas fait l'objet d'un recours. Il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'une décision formelle au sens de l'art. 29 LJPA. Elle fixe un délai au 22 mai 2006 à l'exploitant pour présenter un plan d'assainissement de la terrasse et restreint les horaires d'exploitation de la terrasse. M. Simon ne l'a pas contestée et a ainsi admis la nécessité de prendre des mesures diminuant les nuisances causées par son établissement. Il a au demeurant déposé un plan d'assainissement le 12 juillet 2006. Il est donc malvenu pour prétendre dans le cadre de la présente procédure qu'aucun assainissement ne se justifie. La lettre du SELT à la Municipalité de Lutry du 21 juillet 2006 indique à cette autorité la marche à suivre pour les travaux d'assainissement, soit le dépôt d'un dossier complet pour mise à l'enquête publique. Elle ne constitue sur ce point pas une décision, mais une prise de position, au sens de la jurisprudence précitée, qui n'est pas sujette à recours. En revanche, cette lettre prolonge les

restrictions d'horaires imposées le 2 mai 2006 jusqu'à la mise en conformité, soit l'exécution des travaux d'assainissement. Ainsi, les restrictions d'horaires qui selon la décision de mai 2006 devaient être passagères dès lors qu'un plan d'assainissement devait être déposé le 22 mai suivant ont été de facto prolongées jusqu'à une date indéterminée bien plus éloignée. Dans cette mesure, elle est génératrice de droits et d'obligations; il convient d'admettre qu'en ce qui concerne les horaires, cette lettre constitue une décision au sens de l'art. 29 LJPA. Partant, le recours est recevable. Précisons encore que les terrasses sises sur le domaine public relèvent de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes et non de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire; impliquant un usage accru du domaine public, elles sont soumises à autorisation en application de l'art. 27 de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes (ci-après : LR) et non pas à délivrance d'un permis de construire au sens de l'art. 103 ss LATC (cf. Exposé des motifs et projet de loi sur les routes, BGC automne 1991 p. 752). En principe, seul l'usage privatif du domaine public, qui nécessite l'octroi d'une concession implique une mise à l'enquête publique (Bovay, Le permis de construire en droit vaudois 2<sup>ème</sup> éd. p. 53 et références citées). L'usage accru du domaine public est soumis selon l'art. 27 LR, sans exigence formelle d'une mise à l'enquête publique. La jurisprudence a laissé ouverte la question de savoir s'il s'agit d'une lacune de la loi sur les routes (AC.2000.0078 du 8 février 2001) et précisé par ailleurs que le droit d'être entendu des voisins exigeait qu'ils soient à tout le moins mis au courant (GE.1997.0122 du 27 novembre 1997). Ainsi, l'exigence d'une mise à l'enquête formulée par le SELT fondée sur la LR et non sur la LATC ne paraît pas *prima facie* critiquable. Enfin, l'objet du litige est circonscrit aux conditions d'exploitation de la terrasse jusqu'à ce que l'exploitant mette à l'enquête un plan d'assainissement. La question des modalités de l'assainissement, qui ont fait l'objet de discussions extra-judiciaires et également de palabres lors de l'audience ne ressortissent donc pas de l'objet du recours et ne seront pas examinées ci-dessous. Ainsi, ne sera pas non plus examinée la question de savoir si les travaux effectués par le recourant sur leur immeuble constituent des modifications notables qui, conformément à l'art. 31 OPB, justifient que des mesures d'aménagement sur l'immeuble des recourants et à leur charge soient prises au sens de l'art. 22 LPE.

## **E. 2**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (ci-après : LPE) le 1<sup>er</sup> janvier 1985 et de l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (ci-après : OPB) le 1<sup>er</sup> avril 1987, la protection des personnes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes - notamment contre le bruit - est réglée par le droit fédéral. Les règles du droit fédéral de la protection de l'environnement sur la limitation des émissions de bruit s'appliquent aux établissements publics tels que cafés, restaurants, discothèques, etc. qui produisent généralement du bruit extérieur provenant des salles intérieures, d'une terrasse, du parking destiné aux clients voire des abords immédiats de l'établissement. Les limitations de l'horaire d'exploitation tendent à garantir le respect pendant la nuit des exigences du droit fédéral de la protection de l'environnement, afin que les habitants du voisinage ne soient pas exposés à des nuisances excessives (ATF 1A.109/2005, 1P.269/2005 du 6 décembre 2005, cons. 3.2; ATF 130 II 32 cons. 2.1 et les arrêts cités). Cette législation l'emporte sur les règles de droit cantonal ou communal limitant qualitativement les nuisances, telles que les dispositions des plans et règlements d'affectation (art. 65 LPE; ATF 118 Ib 590 cons. 3a; 116 Ib 175 ss. cons. 1b/bb). Les règlements de police relevant du droit cantonal ou communal fixant les heures limites d'exploitation de tels établissements n'ont plus de portée propre, mais ils conservent tout au

plus la valeur de règles d'exécution du droit fédéral (ATF 123 II 74, Anne-Christine Favre, *Le bruit des établissements publics*, in RDAF 2000, I, p. 2 ss., spéc. p 1, 3 et 18 et les réf. citées). La réglementation communale fixe toutefois le cadre maximum à l'intérieur duquel les règles de droit fédéral de la protection de l'environnement s'appliquent pour fixer les heures d'ouverture de ces établissements 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 (cf. arrêt TA AC.2005.0068 du 25 avril 2006; AC.2003.0022 du 13 juillet 2005 et les réf. citées).

### **E. 3**

Selon la jurisprudence, la date déterminante pour distinguer les installations nouvelles, au sens de l'art. 25 LPE, des installations déjà existantes au sens des art. 16 et ss LPE, 8 et 13 ss OPB, est le 1<sup>er</sup> janvier 1985, date de l'entrée en vigueur de la LPE (ATF 123 II 325 consid. 4 c/ cc, JT 1998 I 459). En outre, on doit qualifier d'installation nouvelle une installation qui, bien qu'existante avant le 1<sup>er</sup> janvier 1985, a subi après cette date des modifications importantes. Le principe s'applique lorsqu'une installation silencieuse ou peu bruyante provoque, après transformations, des nuisances pour le voisinage. Il existe une présomption selon laquelle cette circonstance est réalisée lorsque la capacité d'exploitation d'un établissement a doublé; mais encore faut-il établir que les émissions de bruit de l'établissement étaient faibles auparavant. En d'autres termes, si les immissions causées par le bruit de cette seule installation existante ne dépassent pas les valeurs de planification avant des travaux, ceux-ci pourraient être traités sous le régime des installations nouvelles lorsque l'installation devient par la suite bruyante (par exemple en cas de doublement du volume d'exploitation) (Favre, op. cit., RDAF 2000, p. 12) En l'espèce, la terrasse existe depuis des décennies. Selon les patentes, elle ne pouvait accueillir que douze clients, ce qui ne correspond manifestement pas à la réalité. L'instruction n'a pas permis d'établir qu'avant le 1<sup>er</sup> janvier 1985, sa capacité était déjà de soixante clients. Aux dires de l'exploitant, qui a déclaré ne pas pouvoir dater précisément le passage de trente à soixante clients, c'est en 1986/1987 que le précédent tenancier disposait déjà de vingt tables sur la terrasse, dont la moitié provenait de l'intérieur, ce qui correspond à soixante clients. Il est en revanche établi qu'en 1994, la terrasse s'étendait sur 60 m<sup>2</sup>. Ainsi, il y a lieu de retenir que c'est après l'entrée en vigueur de la LPE que la capacité de la terrasse a été augmentée à soixante. Qu'elle ait passé de douze à soixante ou de trente à soixante places est sans importance. En effet, le fait de quintupler une capacité constitue à l'évidence une modification importante. Quant au doublement de la capacité, il doit être également qualifié comme tel d'autant plus qu'il est établi que ce nombre a été dépassé, que des désagréments liés à la clientèle qui attend que des tables se libèrent ont été évoqués et qu'aucune fermeture hebdomadaire n'est plus pratiquée. Ainsi, ces changements considérables justifient que l'installation soit qualifiée d'installation nouvelle qui doit respecter les exigences des articles 11 et 25 LPE. Des mesures préventives doivent ainsi être ordonnées, dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 LPE). Au surplus, conformément à l'article 25 al. 1<sup>er</sup> LPE, il faut que ces émissions ne dépassent pas les valeurs de planification dans le voisinage (ATF 130 II précité cons. 2.2).

### **E. 4**

La jurisprudence 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 comportements, 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 durant 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. En l'absence de valeurs limites d'exposition, l'autorité d'exécution doit apprécier les émissions de bruit 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 bruit 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-t-elle 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'existe pas d'étude socio-psychologique 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. 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 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/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 d'établissements publics 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. L'intérêt public important lié au projet peut être invoqué pour appliquer l'art. 25 al. 2 LPE et donc, si 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, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de

l'environnement, thèse, Lausanne, 2002, p. 305 ss). Dans sa jurisprudence, le Tribunal administratif s'est référé à la Directive du 10 mars 1999 du Cercle Bruit et l'a considérée comme déterminante pour l'évaluation du bruit des établissements publics ainsi que les mesures qu'elle propose (AC.1998.0157 du 23 juillet 1999; Détermination et évaluation des nuisances sonores liées à l'exploitation des établissements publics, publiée in RDAF 2000 I p. 21 ss; et sur internet site cerclebruit.ch). Cette directive a été rééditée en décembre 2006, sans modification. Elle propose une méthode d'évaluation des nuisances (production de musique, bruit de la clientèle, travaux de nettoyage et d'entretien, installations techniques y compris cuisines, etc) et des valeurs limites. Le Tribunal fédéral a précisé que, sur ce dernier point, cette directive ne saurait avoir la même portée que les annexes 3 ss OPB, les cantons ne pouvant pas, en vertu de l'art. 65 al. 2 LPE, fixer eux-mêmes des valeurs limites d'exposition au bruit; les indications qu'elle fournit peuvent néanmoins être prises en considération par l'autorité compétente, dans l'interprétation des notions juridiques indéterminées des art. 11 ss LPE, voire dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation (1A.262/2000 du

#### **E. 6**

En définitive, le recours doit être rejeté. Les frais d'arrêt, par 2'500 fr., et les frais de décision sur mesures provisionnelles par 500 fr., doivent être mis à la charge des recourants, qui succombent. Ils verseront en outre une indemnité de 2'000 fr. à titre de dépens à l'exploitant et à la Municipalité de Lutry.

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