

VD_OMNI AC.2008.0295 vom 11. Januar 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-01-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2008.0295

FR: VD_OMNI AC.2008.0295 du 11 janvier 2010

IT: VD_OMNI AC.2008.0295 del 11 gennaio 2010

Regeste

FONDATION DU DENANTOU, DESCHAMPS/Municipalité de Lausanne, Service de l'environnement et de l'énergie, Service de l'économie, du logement et du tourisme | Compétences résiduelles en matière de limitation des nuisances conservées par le législateur cantonal et communal depuis l'entrée en vigueur de la LPE. Notions d' "inconvenients appréciables" dans les secteurs où l'habitat est "prépondérant" selon l'art. 77 RPGA de Lausanne. Application à l'aménagement d'un nouvel établissement public dans un quartier/secteur en zone mixte, comportant déjà une douzaine d'établissements publics.

Erwägungen

E. 1

Sous réserve des dispositions spéciales des lois et des règlements cantonaux, les plans et les règlements d'affectation fixent les prescriptions relatives à l'affectation des zones et au degré de sensibilité au bruit, ainsi qu'à la mesure de l'utilisation du sol. La mesure de l'utilisation du sol s'exprime par le coefficient d'utilisation du sol, ou par le coefficient de masse, ou par la référence aux volumes construits ou à la génération de trafic, ou par toute autre disposition permettant de la déterminer.

E. 2

Les recourants ont déclaré en premier lieu que l'art. 77 RPGA ne constituerait pas une base légale suffisante, permettant de restreindre la liberté économique. En effet, il s'agissait d'une disposition d'ordre tout à fait général du PGA et, surtout, la municipalité n'indiquait aucunement en quoi ils seraient concernés par cet article. Sur ce dernier point, les recourants ont affirmé que la municipalité n'évoquait pas les "inconvenients appréciables" dont il serait question, qui ne pourraient être compensés, comme toute autre installation fixe, par les mesures de prévention du bruit de droit fédéral. Il s'agirait en outre d'une réintroduction de la clause du besoin abrogée en 1995. a) La liberté économique est garantie (art. 27 al. 1 Cst. et 26 al. 1 Cst./VD). Elle protège le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst. et 26 al. 2 Cst./VD; ATF 132 I 97 consid.

E. 2.1

p. 99 s.; 130 I 26 consid. 4.1 p. 40; 128 I 19 consid. 4c/aa p. 29 s., 92 consid. 2a p. 94 s., et les arrêts cités). Elle vaut notamment pour l'activité d'aubergiste. La liberté économique n'est toutefois pas absolue. Les restrictions cantonales doivent reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant et, selon le principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; ATF 131 I 223 consid. 4.1 p. 230/231; 130 I 26 consid. 4.5 p. 42/43; 128 I 3 consid. 3a p. 9/10, et les arrêts cités). b) Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 7

octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement, LPE; RS 814.01) le 1^{er} janvier 1985, et de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41) le 1^{er} avril 1987, la protection des personnes contre les atteintes nuisibles ou incommodes - notamment contre le bruit - est réglée par le droit fédéral. Cette législation l'emporte sur les règles de droit cantonal ou communal limitant quantitativement les nuisances, telles que les dispositions des plans et règlement d'affectation (art. 65 LPE; ATF 118 Ib 590 ss consid. 3a; 116 Ib 175 ss consid. 1b/bb; 115 Ib 456 ss consid. 1c; 114 Ib 214 ss consid. 5). Ce principe doit cependant être nuancé: le Tribunal fédéral a ainsi rappelé que l'aménagement du territoire a notamment pour but de délimiter l'emplacement des zones à bâtir accueillant des installations génératrices d'immissions de manière à ce que celles-ci gênent le moins possible les zones sensibles au bruit (art. 3 al. 2 let. a et b LAT). Les constructions et les installations incompatibles avec le caractère d'une zone d'habitation peuvent dès lors être interdites par des mesures découlant des plans d'affectation, même si les immissions sonores qu'elles provoquent n'excèdent pas les normes fédérales, en particulier celles prévues par le droit de l'environnement (ATF 127 I 103). Les dispositions de droit cantonal gardent une portée propre lorsqu'elles complètent le droit fédéral en visant notamment des objectifs particuliers d'urbanisme; répondent à cette définition les règles d'affectation du sol destinées à définir ou à préciser les caractéristiques d'un quartier - en y excluant par exemple certains types d'activités gênantes, pour autant que l'examen de conformité ne repose pas uniquement sur les nuisances concrètes engendrées par l'installation (ATF 118 Ia 112 consid. 1a; 117 Ib 147 consid. 5a; 116 Ia 491 consid. 1a). Gardent également une portée propre les règles cantonales qui ont pour but de limiter des nuisances secondaires ne faisant pas l'objet de la réglementation fédérale, comme les difficultés de parcage ou le danger accru pour les piétons (ATF 114 Ib 214 consid. 5), la crainte d'une augmentation des délits autour d'un centre pour toxicomanes (ATF 118 Ia 112 consid. 1a). En résumé, le droit cantonal et communal conserve une portée propre par rapport au droit fédéral d'une part lorsqu'il s'applique à la limitation de nuisances qui ne font pas l'objet de la réglementation fédérale et d'autre part quand il définit le type ou la nature des activités admissibles dans une zone donnée, conformément aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire ainsi qu'aux objectifs du plan directeur cantonal (arrêt TA AC.2004.0167 du 15 juin 1995, AC.1992.0284 du 14 juin 1993). 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.1996.0167 du 8 février 1997). Tel est le cas notamment des règles d'affectation destinées à définir le caractère ou l'ambiance d'un quartier, au travers de la limitation de diverses nuisances pouvant affecter le voisinage (ATF 118 Ib 590 consid. 3a p. 595; 118 Ia 112 consid. 1b p. 115; 114 Ib 214 consid. 5 p. 222 s. ; 116 Ia 491 ; v. aussi ATF 1P.137/2003 du 20 juin 2003). Le Tribunal fédéral a en particulier jugé que le droit cantonal ou communal pouvait interdire, dans un lieu où les activités commerciales doivent coexister avec l'habitation, une exploitation qui par nature s'exerce le soir et la nuit (ATF 116 Ia 491 consid. 1a) et qu'en l'occurrence, l'autorité cantonale n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation en jugeant que le repos nocturne était prépondérant et qu'il serait troublé par les conversations des clients à

l'extérieur de l'exploitation et les manœuvres de véhicules, nuisances que l'on ne pouvait éviter (ibid., consid. 2a). c) Le Tribunal fédéral a déjà été saisi d'une cause dans laquelle l'exploitante d'un café-restaurant et pub se plaignait d'une violation de la garantie de la liberté économique, en raison du refus de la Municipalité de Lausanne de délivrer l'autorisation de transformer des locaux adjacents de cet établissement en cabaret/night club, au motif, fondé sur l'art. 77 RPGA, que le projet litigieux était susceptible de provoquer des inconvénients appréciables dans un quartier où l'habitat était prépondérant. La Haute Cour a rappelé qu'une mesure d'un plan d'affectation est en principe compatible avec la garantie constitutionnelle de la liberté économique, lorsqu'elle met en œuvre les principes de l'aménagement du territoire, conformément au mandat constitutionnel de l'art. 75 Cst., et qu'elle ne vide pas de son contenu la liberté économique; elle ne doit en particulier pas poursuivre des objectifs de politique économique étrangers aux fins de l'aménagement du territoire, en favorisant par exemple certaines branches d'activité ou certaines formes d'entreprise (ATF 1P.501/2005 du 24 février 2006 consid. 2 [confirmant l'arrêt AC.2004.0167 du 15 juin 2005] qui fait référence à la jurisprudence rendue sur la base des dispositions correspondantes de l'ancienne Constitution fédérale: ATF 111 Ia 93 consid. 3 p. 99; 110 Ia 167 consid. 7b/bb p. 174; 109 Ia 264 consid. 4 p. 267). d) L'art. 77 RPGA se fonde sur l'art. 47 al. 1 et al. 2 ch.

E. 7

LATC. Il poursuit en première ligne des buts d'aménagement du territoire, plus précisément d'urbanisme, qui diffèrent des objectifs de la législation fédérale en matière de protection de l'environnement. En effet, l'art. 77 RPGA vise à lutter non pas uniquement contre le bruit (musique, bruits des conversations, bruits de comportement), mais également contre d'autres nuisances pouvant résulter de la présence d'établissements publics, telles que l'insécurité (découlant en particulier des attroupements et des bagarres), les souillures (urine, vomissures, déchets etc.), ou la diminution des places de parc disponibles. Pour les mêmes motifs, il ne s'agit pas, comme l'allèguent les recourants, d'une disposition légale visant des objectifs de politique économique, ni destinée à remplacer la clause de besoin. On rappellera sur ce dernier point que l'ancien art. 32 de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (LADB; RSV 935.31) subordonnait, en substance, l'autorisation de créer un établissement public débitant des boissons alcooliques à l'existence d'un besoin (art. 32 quater de l'ancienne Constitution fédérale), déterminé en fonction de l'intérêt général et du nombre des établissements publics, dans le quartier notamment. Cette clause du besoin était destinée exclusivement à la lutte contre l'alcoolisme, soit à un but de santé publique, en freinant l'éclosion de nouveaux points de vente de boissons alcooliques là où il y en avait déjà suffisamment et où la nécessité ne s'en faisait pas sentir (ATF 2P.40/2003 du 22 juin 2004 confirmant l'arrêt GE.1992.0083 du 21 décembre 1992; voir aussi RDAF 1992 p. 374). L'art. 77 RPGA constitue ainsi une base légale suffisante, dès lors qu'il repose sur une loi cantonale formelle et qu'il n'empiète pas sur les compétences des autorités cantonales et fédérales en matière de protection de l'environnement ou de politique économique. 3. Les recourants ont reproché ensuite à l'autorité intimée d'avoir procédé à "une fausse application" de l'art. 77 RPGA. a) Il n'est pas contesté que le projet est conforme à la zone urbaine, affectée notamment à l'habitation, au commerce, aux bureaux, à l'artisanat et aux constructions et installations publiques (art. 95 RPGA). C'est exclusivement en application de l'art. 77 RPGA que la municipalité a refusé le permis de construire. b) S'agissant de la première condition d'application de l'art. 77 RPGA, soit que le quartier concerné soit affecté de manière prépondérante à l'habitat, les

recourants ont souligné que contrairement aux zones mixtes de faible densité, la zone urbaine était destinée à accueillir des commerces et de l'habitation, et non principalement de l'habitation. En outre, contrairement à la zone du centre historique (régie par le chapitre 4.1 RPGA), aucune règle ne prévoyait de surface brute minimum réservée à l'habitation (art. 84 al. 2 RPGA). L'autorité intimée a procédé à un inventaire des habitants du secteur concerné par le projet litigieux. A l'intérieur du " quartier ", soit de l'îlot soumis au plan d'extension et de l'îlot sis entre la partie médiane de la rue Marterey et la rue Caroline, elle a dénombré 626 habitants. En y ajoutant les 175 habitants des trois îlots situés immédiatement au Sud de la rue de Langallerie (entre l'avenue du Tribunal fédéral et la rue Caroline), elle a obtenu un total de 801 habitants pour l'ensemble du secteur. Ces chiffres conduisent ainsi à retenir que le quartier, respectivement le secteur (" quartier " plus les trois îlots) est affecté de manière prépondérante à l'habitat, nonobstant la présence de commerces répondant aux besoins usuels d'un quartier d'habitation et de trois, respectivement douze établissements publics (cf. partie "Faits", let. B). Peu importe pour le surplus que, formellement, la zone urbaine soit destinée non seulement à l'habitation, mais également au commerce, aux bureaux, à l'artisanat et aux constructions et installations publiques, à égale part entre ces activités; ce qui est déterminant en première ligne est la proportion que l'habitat représente matériellement sur le terrain. Les recourants ont certes relevé que chaque "secteur" du centre ville de Lausanne aurait une forte densité d'habitants, ce qui permettrait à la municipalité de refuser, sur la base de l'art. 77 RPGA, la création de tout nouvel établissement public. S'il est vrai que le centre ville compte une concentration d'habitants non négligeable, il convient néanmoins d'admettre que certains quartiers ou secteurs sont plus peuplés que d'autres. A cet égard, il ressort des pièces au dossier que le quartier du Flon compte 24 habitants et celui du Petit-Chêne 160 habitants. Ces deux quartiers ou secteurs sont donc non seulement moins peuplés, mais aussi nettement plus étendus, surtout le premier, que le " quartier " ou même le secteur pris en compte par l'autorité intimée dans la présente cause. La situation n'étant pas comparable, les recourants ne peuvent donc se prévaloir de l'autorisation délivrée pour un établissement public avec terrasse dans la zone du Petit-Chêne (v. réplique du 26 février 2009 dans laquelle il est fait allusion à une affaire AC.2008.0240 [radiée du rôle le 30 juin 2009 ensuite du retrait du recours] et duplique du 25 mars 2009 avec les pièces produites). L'autorité intimée n'a donc ni excédé ni abusé de son pouvoir d'appréciation en considérant que le secteur peuplé de 801 habitants était affecté de manière prépondérante à l'habitat. c) En ce qui concerne la seconde condition d'application de l'art. 77 RPGA, l'autorité intimée a souligné que la présence de plusieurs établissements publics dans le secteur ne permettait pas pour autant leur multiplication. Les établissements existants étaient déjà au nombre de douze, presque côte à côte, et l'aménagement d'un treizième augmenterait les risques, bruits et gêne que provoquaient immanquablement les fêtards passant d'un bar à un autre, la concentration de population festive, les bagarres, les souillures, les mouvements de véhicules à la recherche de places de parc, etc. Une forte densité de bars et de restaurants en un même endroit avait inévitablement pour effet de transformer un quartier d'habitation en zone de loisirs nocturnes, ce qui nuisait au but d'aménagement du territoire fixé pour le quartier concerné, à savoir le maintien des habitants. Au regard des très vives réactions de ces derniers, elle avait estimé que le nombre d'établissements publics actuels constituait un maximum à ne pas dépasser, pour éviter l'exode. Les recourants ont relevé que le projet d'aménagement de leur établissement avait obtenu, dans le cadre de la synthèse CAMAC, l'aval de l'ensemble des services concernés, y compris les services communaux, moyennant le respect de certaines

charges. En outre, situé dans un quartier animé du centre ville, avec un degré de sensibilité au bruit III, rien ne devrait s'y opposer, d'autant moins que le SEVEN avait établi son préavis après avoir pris connaissance du rapport acoustique du bureau Gilbert Monay du 7 juillet 2008 et qu'il avait imposé des travaux d'isolation au vu de cette étude. Un certain nombre de conditions étaient en outre fixées à l'exploitant, s'agissant en particulier de la diffusion de la musique et de la surveillance des allées et venues de la clientèle en cas de forte affluence, pour garantir la tranquillité publique. En outre, en cas de plaintes du voisinage pour nuisances sonores, des restrictions d'exploitation pourraient être imposées. Comme cela a déjà été relevé (v. ch. 2 supra), l'autorité communale peut interdire une exploitation, quand bien même les règles relatives à la zone dans laquelle son implantation est prévue et celles du droit fédéral de l'environnement seraient respectées, notamment si son activité s'exerce le soir ou la nuit. En l'espèce, comme l'a indiqué l'autorité intimée et ainsi que cela ressort des oppositions des habitants du quartier au projet, il ne fait aucun doute que l'exploitation des établissements publics existants se traduit déjà par d'importantes nuisances de toutes sortes (" nuisance nocturne et souvent en sortant des cafés ils urinent contre les portes des immeubles et vitrines, " " nuisances, moins ragoûtantes, que l'on trouve le matin ", " salissures de tous genres ", " trafic de verres et poubelles la nuit après 22 h ", " carrousel de voiture continu et conférence sur le trottoir après la fermeture ", " cris et rires bruyants sur la terrasse jusqu'à la fermeture du local env. 1h00 ou 2h00 de la nuit ", " cris d'alcooliques sans respect du voisinage ", " impossible de dormir fenêtres ouvertes en été, bruits de verres, vaisselle, rires, voix sonores, etc. etc. dominant toute la rue ", " quartier déjà assez chaud ", " trop de restaurants dans le quartier ", " le quartier risque de devenir invivable ", " assez de cafés et de terrasses "). Il est dès lors établi qu'un café-bar supplémentaire, avec de surcroît une terrasse pour 32 personnes - même en retrait - donnant sur la rue Marterey, ne peut qu'encore aggraver les nuisances subies, en termes non seulement de bruit, mais également d'insécurité, de salissures et de trafic de voitures, respectivement les inconvénients majeurs pour les habitants du quartier, cela d'autant plus que les heures de fermeture prévues et autorisées sont tardives (chaque soir jusqu'à 24h et possibilité d'obtenir une autorisation pour des ouvertures jusqu'à 1h du lundi au jeudi et jusqu'à 2h du samedi au dimanche). Quant aux mesures d'ordre préconisées par les recourants, elles ne peuvent pas, même appliquées avec rigueur, suffire à maîtriser les fêtards nocturnes, surtout s'ils sont nombreux. A cela s'ajoute, comme le relève la municipalité, que la création d'un établissement supplémentaire dans un quartier déjà animé accroît le risque de transformer celui-ci en zone de loisirs nocturnes, dans laquelle certains usagers passent d'un établissement à un autre, en chahutant et en commettant des incivilités sur leur passage, à des heures où les habitants du quartier devraient pouvoir bénéficier d'une certaine tranquillité et ne pas être dérangés dans leur sommeil. On précisera encore que les locaux abritaient auparavant des commerces (une Migros, puis un magasin de produits exotiques) dont l'activité était diurne, quand bien même, comme le relèvent les recourants, des livraisons avaient lieu tôt le matin. Certes, selon la jurisprudence, applicable par analogie à toutes les nuisances, un quartier urbain situé au centre ville, doté de plusieurs établissements publics et fréquenté la nuit peut être traité différemment d'un quartier résidentiel périphérique tranquille dans la mesure où l'on peut exiger des voisins qu'ils tolèrent dans une plus large mesure le bruit nocturne dans le premier cas (arrêt 1A.240/2005 du 9 mars 2007 consid. 4.4 et les arrêts cités). Toutefois, une plus grande tolérance ne signifie pas une tolérance sans limites. La municipalité n'est pas tenue d'autoriser dans un quartier affecté de manière prépondérante à l'habitat - fût-il comme ici en zone de sensibilité

III - un nombre excessif d'établissements publics générant des nuisances de toutes natures, au point de dissuader ceux qui souhaiteraient venir y habiter, voire d'amener certains habitants actuels à partir (cf. arrêt AC.2004.0167 consid. 3c), ce qui irait à l'encontre de maintien de l'affectation mixte (dont l'habitat), voulue par la municipalité. Celle-ci est ainsi en droit d'interdire l'ouverture d'un établissement supplémentaire une fois certaines limites atteintes. La municipalité n'a donc pas abusé de sa liberté d'appréciation en refusant l'autorisation sollicitée en application de l'art. 77 RPGA. 4. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision de la municipalité confirmée. Un émolument de justice est mis à la charge des recourants qui succombent et qui verseront des dépens à l'autorité intimée qui a fait appel aux services d'un avocat.

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