

# **VD\_OMNI AC.2010.0229 vom 28. Februar 2011**

VD Tribunal cantonal, 2011-02-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2010.0229](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2010.0229)

FR: VD\_OMNI AC.2010.0229 du 28 février 2011

IT: VD\_OMNI AC.2010.0229 del 28 febbraio 2011

## **Regeste**

IDEEGEST SA, NIKOLIC/Municipalité d'Arnex-sur-Orbe, POLICE DU COMMERCE, Service de l'environnement et de l'énergie, Service du développement territorial, Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments, FAVRE | Pour déterminer si l'ouverture d'un nouveau dancing après un arrêt d'exploitation d'un night-club de plus de 18 mois doit faire l'objet d'une enquête publique, il faut se référer aux buts de l'enquête. Selon la jurisprudence, l'enquête publique a un double but. D'une part, elle est destinée à porter à la connaissance de tous les intéressés, propriétaires voisins, associations à but idéal ou autre, les projets de construction au sens large du terme, y compris les démolitions et modifications d'affectation d'un fonds ou d'un bâtiment qui pourraient les toucher dans leurs intérêts. D'autre part, elle doit permettre à l'autorité d'examiner si le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'aux plans d'affectation légalisés ou en voie d'élaboration en tenant compte des éventuelles interventions de tiers intéressés ou des avis et autorisations spéciales des autorités cantonales; le cas échéant, de fixer les conditions nécessaires au respect de ces dispositions. En l'espèce, compte tenu de la durée de l'arrêt d'exploitation du night club, une enquête publique est nécessaire

## **Erwägungen**

### **E. 1**

La décision municipale du 14 juillet 2010 refuse de délivrer une autorisation d'utiliser les locaux affectés à l'usage de discothèque et exige une mise à l'enquête publique du projet avec indication des places de parc sur le plan de situation. a) L'enquête publique prévue par l'art. 109 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RSV 711.11) a un double but. D'une part, elle est destinée à porter à la connaissance de tous les intéressés, propriétaires voisins, associations à but idéal ou autre, les projets de construction au sens large du terme, y compris les démolitions et modifications d'affectation d'un fonds ou d'un bâtiment qui pourraient les toucher dans leurs intérêts; le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend en effet le droit pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant à sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 126 I 15 consid. 2a p. 16; 124 II 132 consid. 2b p. 137 et la jurisprudence citée). D'autre part, l'enquête publique doit permettre à l'autorité d'examiner si le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'aux plans d'affectation légalisés ou en voie d'élaboration en tenant compte des éventuelles interventions de tiers intéressés ou des avis

et autorisations spéciales des autorités cantonales; le cas échéant, de fixer les conditions nécessaires au respect de ces dispositions; l'enquête publique est en principe nécessaire lorsque la décision municipale implique une pesée des intérêts en présence (arrêts AC.2009.0140 du 28 octobre 2009; AC.2008.0127 du 17 mars 2009; AC.2007.0148 du 11 mars 2008; AC.2003.0006 du 7 décembre 2004; AC.2002.0174 du 9 décembre 2002; AC.1998.0107 du 31 août 1999; AC.1996.0013 du 28 avril 1998; AC.1995.0282 du 11 novembre 1998). b) Il convient d'examiner si ces conditions qui répondent aux fonctions essentielles de l'enquête publique sont remplies pour permettre à la municipalité d'exiger une enquête publique. A cet égard, l'exploitation du night club Euphoria dans les locaux du bâtiment de la route d'Orbe n°1 a cessé au mois de janvier 2008. Les travaux engagés pour reprendre l'exploitation d'une discothèque ont débuté sans autorisation préalable au mois d'octobre 2009. L'interruption de l'exploitation a ainsi duré au moins 18 mois. Après une telle interruption, il se pose la question de savoir si les habitants du village touchés par l'exploitation de la nouvelle discothèque projetée, devraient pouvoir se déterminer sur la conformité d'une telle installation par rapport aux règles de la zone du village A dans le cadre d'une enquête publique. aa) Selon l'art. 3.1 du règlement communal sur le plan d'affectation et la police des constructions de la commune d'Arnex-sur-Orbe de 2005, la zone du village A est destinée à l'habitation, aux exploitations agricoles, aux commerces, au petit artisanat non préjudiciable à l'habitation, ainsi qu'aux services et équipements d'utilité publique. La jurisprudence du tribunal a précisé que l'exploitation d'une discothèque constitue une activité commerciale au sens large; à la différence cependant des activités de services traditionnelles, tels que les magasins d'alimentation, les salons de coiffure, les pharmacies ou les cabinets médicaux, l'exploitation de commerces destinés à des activités nocturnes peut entrer en conflit avec le voisinage; le Tribunal administratif (Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, CDAP) a considéré qu'un piano-bar ou une discothèque étaient des établissements gênants pour le voisinage dans la mesure où leur activité s'exerçait à des heures tardives dans la nuit et qu'ils étaient par conséquent incompatibles avec une zone village à caractère mixte (voir arrêt TA AC.1993.0229 du 19 juillet 1994). En revanche, il a jugé que l'exploitation d'un bar à café sans alcool, avec une salle de jeux vidéos sur une surface de 100 m

## **E. 2**

La municipalité a aussi refusé de délivrer une autorisation d'utiliser au sens de l'art. 128 LATC. Les recourants contestent aussi cette décision en estimant que les travaux ne nécessitaient pas une enquête publique, qu'il s'agissait de purs travaux d'aménagement intérieurs et d'adaptation des locaux aux exigences des différents services concernés de l'administration cantonale, en particulier celles de l'établissement cantonal d'assurance. Les recourants invoquent aussi les investissements importants, de l'ordre de 300'000 à 400'000 fr. qu'ils ont réalisés pour la rénovation de l'établissement et pour répondre aux exigences de tous les services concernés de l'administration cantonale. a) Il résulte toutefois du considérant qui précède que l'ouverture d'un nouvel établissement après une période d'interruption de plus de 18 mois nécessite une enquête publique et aussi un permis de construire au sens de l'art. 103 LATC. La municipalité est amenée à statuer sur la question de savoir si l'exploitation de l'établissement peut ou non être mise au bénéfice de la protection de la situation acquise et si les places de stationnement projetées sont suffisantes. Or, le permis d'utiliser au sens de l'art. 128 LATC a pour objet de permettre à la municipalité d'examiner si les travaux qui ont été autorisés sont conformes au permis de construire. La municipalité se trouvait donc devant l'impossibilité de statuer sur un permis

d'utiliser dès lors qu'elle n'avait pas été en mesure de délivrer un permis de construire pour l'ensemble des travaux déjà réalisés. b) Les recourants ont sollicité directement auprès des services concernés de l'administration cantonale les différentes autorisations spéciales nécessaires à l'ouverture de l'établissement. Mais la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire prévoit une procédure spécifique concernant la procédure d'autorisation de construire en relation avec des autorisations spéciales cantonales. Cette procédure prévoit que la demande doit en premier lieu être adressée à la municipalité (art. 108 al. 1 LATC). Si les travaux projetés nécessitent une autorisation spéciale cantonale au sens de l'art. 120 LATC, la municipalité transmet alors la demande avec les pièces aux départements intéressés avant l'ouverture de l'enquête, et leur communique ensuite les oppositions et observations (art. 113 al. 1 et 2 et art. 122 al. 1 LATC). L'autorité cantonale statue sur les autorisations spéciales relevant de leur compétence sans préjudice des dispositions relatives aux plans et règlements communaux d'affectation (art. 123 al. 1 LATC). Les décisions cantonales sont alors communiquées à la municipalité qui les notifie aux constructeurs et aux éventuels opposants (art. 123 al. 3 LATC). La communication des décisions cantonales à la municipalité fait en principe l'objet de la synthèse de la Centrale des autorisations (CAMAC). Cette procédure a un objectif bien précis qui est le respect du principe de coordination prévu par l'art. 25a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700). Elle permet une notification unique de toutes les décisions cantonales et communales requises par le projet en assurant une appréciation complète sur les différents aspects juridiques des travaux envisagés. Les recourants n'ont toutefois pas respecté cette procédure en s'adressant directement aux autorités cantonales après avoir déjà engagé les travaux de rénovation et sans avoir déposé préalablement une demande de permis de construire auprès de la municipalité. La procédure prévue par les art. 103 ss LATC a précisément pour objet d'éviter la situation dans laquelle les recourants se trouvent actuellement en permettant de communiquer au constructeur à la fois les décisions des autorités cantonales et communales (art. 123 al. 3 LATC). c) Il se pose encore la question de savoir si les recourants peuvent se prévaloir du principe de la bonne foi. aa) Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration ( ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 636 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée ( ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 637; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123 et les références citées). Même si les conditions posées pour bénéficier de la protection de la bonne foi sont réalisées, il faut en outre examiner si l'intérêt public à l'application du droit impératif ne l'emporte pas sur le principe de la bonne foi; cet examen s'opère par la pesée des intérêts privés de l'administré de se voir protégé dans sa bonne foi et l'intérêt public à l'application régulière du droit objectif ( ATF 119 Ib 397 consid. 6e p. 409; 116 Ib 185 consid. 3c p. 187; 114 Ia 209

consid. 3c p. 215; 101 Ia 328 consid. 6c p. 331 et les références citées). bb) En l'espèce, les recourants ont engagé des investissements très importants dans les travaux de rénovation pour l'ouverture de la discothèque, de l'ordre de 300'000. à 400'000 fr. selon les indications données à l'audience. Ils ont de plus payé 150'000 fr. de loyer d'avance à la signature du contrat de bail en septembre 2009. Ils subissent de ce fait un grave préjudice financier en ne pouvant ouvrir l'établissement qui est prêt à être exploité. Il convient donc d'examiner si des assurances ont été données aux recourants sur le fait que la municipalité allait autoriser l'ouverture du nouvel établissement. A cet égard, l'attestation établie par la municipalité le 4 juin 2008 peut laisser comprendre que la discothèque bénéficie d'une situation acquise dans le bâtiment et qu'une réouverture nécessite plusieurs travaux de mise en conformité notamment en ce qui concerne la défense incendie et la protection contre le bruit. L'attestation précise encore parmi ces conditions le « dépôt d'une demande de licence complétée et préavisée par la Municipalité ». Plus d'une année après, la municipalité montre quelques réticences concernant l'ouverture de la discothèque. Tout d'abord, dans un fax adressé à la Police du commerce le 12 octobre 2009, elle précise qu'en cas de demande de patente, elle préavisera négativement en raison de l'insuffisance des places de parc. La municipalité s'est aussi adressée le 21 octobre 2009 au propriétaire pour demander des explications sur les travaux engagés sans autorisation et en précisant qu'elle n'entrera pas en matière quant à l'éventuelle ouverture de cet établissement tant qu'elle n'aurait pas obtenu satisfaction sur les points concernant le tambour d'entrée et les travaux spécifiques demandés par l'ECA. Le procès-verbal de la séance du 30 octobre 2009 fait état de l'insuffisance des places de parc et constate que des travaux importants ont été engagés sans information ni autorisation de l'administration communale. Le procès-verbal mentionne aussi l'absence de demande de patente et rappelle les nombreux courriers adressés au propriétaire fixant les conditions pour une reprise de l'activité de la discothèque. Le procès-verbal note en conclusion, que « Messieurs Nikolic et Pirelli se sont engagés à faire les demandes nécessaires auprès de la Police du Commerce et de l'administration communale d'Arnex-sur-Orbe ». A la suite de cette séance les recourants ont déposé le 3 novembre 2009 une demande de licence auprès de la Police du commerce, qui les a d'emblée rendus attentifs au fait qu'une enquête publique pourrait être exigée selon l'ampleur des travaux réalisés et qui a réservé le préavis de la municipalité (e-mail du 10 novembre 2009). Mais les recourants et le propriétaire n'ont entrepris aucune démarche auprès de la municipalité pour déposer une demande d'autorisation de construire et ils ont poursuivi les travaux déjà engagés sans autorisation. La municipalité a renouvelé le 16 décembre 2009 son exigence concernant le dépôt d'une demande de permis de construire auprès du conseil des exploitants (Me Barillion). Il ressort des différents courriers échangés entre la municipalité, le propriétaire et les exploitants, que l'essentiel des travaux de rénovation se sont vraisemblablement achevés à la fin du mois de décembre 2009 (voir les lettres de Stéphane Favre du 21 décembre 2009 et de Zoran Nikolic du 6 janvier 2010). La municipalité a ensuite été plus explicite dans ses courriers et prises de positions en précisant qu'elle refusait l'autorisation d'exploiter tant que la demande pour l'exécution des travaux ne lui avait pas été adressée. cc) Il résulte de ces circonstances, que la municipalité n'a pas d'emblée manifesté une opposition de principe au projet de discothèque lors de la délivrance de la première attestation au propriétaire le

#### **E. 4**

juin 2008 en réservant les exigences des différents services de l'administration cantonale et les travaux d'assainissement concernant la défense incendie, la protection contre le bruit,

ainsi que son préavis. Mais à l'époque, l'établissement pouvait encore être mis au bénéfice du droit à la protection de la situation acquise, en l'absence d'une interruption notable de l'exploitation, ce qui n'est probablement plus le cas en octobre 2009. Le courrier adressé le 21 octobre 2009 au propriétaire fait état d'un refus d'entrer en matière, mais qui semble lié aux conditions mentionnées dans ce courrier concernant les travaux de mise en conformité; il ressort enfin du procès-verbal de la séance du 30 octobre 2009, que les problèmes de stationnement sont évoqués et les représentants de la municipalité ont mentionné la nécessité du dépôt d'une demande auprès de l'administration communale pour la réalisation des travaux en cours; le procès-verbal relève que les recourants se sont engagés à faire les démarches nécessaires. Mais la municipalité pouvait agir de manière plus explicite et elle avait à ce moment la compétence d'ordonner l'arrêt des travaux selon l'art. 105 LATC. La municipalité s'est toutefois limitée à requérir le dépôt d'une demande de permis pour les travaux en cours. Il n'en demeure pas moins que ni les recourants, ni le propriétaire, n'ont déposé une demande de permis de construire; les recourants se sont limités à effectuer les démarches nécessaires auprès de la Police du commerce pour les demandes de licences. En définitive, il apparaît que les recourants ont d'emblée décidé de réaliser les travaux de réaménagement et de rénovation de l'établissement au mois de septembre 2009 sans déposer aucune demande préalable ni auprès de la Police du commerce ni auprès de la municipalité; ils ont pris ainsi un risque important sur les investissements engagés, en particulier par le paiement des 150'000 fr. de loyer d'avance, qui les poussait à aller de l'avant dans les travaux. Il est vrai que la municipalité n'a pas adopté une position claire et explicite lors de la séance du mois octobre 2009 quant à un éventuel refus du nouvel établissement, mais il est douteux que son comportement puisse être interprété comme une assurance en vue de délivrer un permis d'exploiter sans enquête publique. dd) La question de savoir si le comportement de la municipalité au mois d'octobre 2009 pouvait ou non être compris comme une assurance concernant l'ouverture de l'établissement peut toutefois rester ouverte. En effet, il existe un intérêt public important à l'application du droit impératif qui l'emporte sur le principe de la bonne foi. La municipalité, les recourants ainsi que les autorités cantonales concernées ne sont en effet pas les seules parties à la procédure relative à la demande d'ouverture de l'établissement. L'art. 13 de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD; RSV 173.36) prévoit que les personnes susceptibles d'être atteintes par la décision à rendre et qui participent à la procédure ont qualité de parties en procédure administrative (let. a). Or, les propriétaires voisins sont directement touchés par une éventuelle réouverture de l'établissement et ils ont la qualité de partie. Ils doivent donc être en mesure de participer à la procédure concernant la demande d'ouverture du nouvel établissement dans le cadre de l'enquête publique (voir consid. 1 ci-dessus). Ils ont alors la possibilité d'exercer l'ensemble des droits qui leur sont reconnus par la loi sur la procédure administrative (art. 33 à 36 LPA-VD). Ils peuvent en particulier se prononcer sur les problèmes de conformité de l'établissement projeté à l'affectation de la zone et de protection de la situation acquise après les 18 mois d'interruption, ou sur le bien fondé de l'expertise acoustique. Une éventuelle assurance de la municipalité ne pourrait lier les propriétaires voisins ni restreindre l'exercice de leur droit qui découle directement des exigences constitutionnelles du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst. voir aussi ATF 132 II 485 consid. 3.2 p. 494; 127 III 576 consid. 2c p. 578 s.; ATF 126 I 7 consid. 2b p. 10; 124 II 132 consid. 2b p. 137 et la jurisprudence citée). ee) Enfin, l'étude acoustique n'est pas complète. Tant le SEVEN que la municipalité ont insisté dans leurs interventions pour connaître l'affectation de l'ensemble du bâtiment, le préavis favorable du SEVEN étant

subordonné à l'absence de logement. Or, il ressort des plans et renseignements donnés par la municipalité et le propriétaire, qu'il existe plusieurs logements (appartements, chambres) et que l'un des logements est actuellement occupé. Cette situation modifie les conclusions de l'étude, même si l'occupant actuel du logement ne se déclare pas gêné par la discothèque, car seule la destination objective des locaux est prise en compte. En outre, le SEVEN a estimé que la discothèque devait être assimilée à un nouvel établissement dès lors qu'elle avait été autorisée à ouvrir de manière permanente seulement après le 1<sup>er</sup> janvier 1985, ce que confirme encore l'extension des heures d'ouverture en soirée, admise en 1987 jusqu'à 2h les vendredis et samedis, puis en 1989 jusqu'à 4h. L'établissement ne peut ainsi bénéficier de la tolérance de

### **E. 5**

dB(A) par rapport aux valeurs limites de la directive DEP pour les établissements autorisés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1985. Dès lors que la demande d'ouverture de l'établissement doit faire l'objet d'une enquête publique, il appartiendra aux recourants de modifier et de compléter l'étude acoustique pour tenir compte de ces éléments. 3. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée maintenue. En ce qui concerne la répartition des frais et dépens, le tribunal estime, compte tenu de l'ensemble des circonstances, qu'il y a lieu de compenser les dépens et de laisser les frais de justice à la charge de l'Etat.

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