

VD_OMNI AC.2017.0287 vom 10. Januar 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-01-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2017.0287

FR: VD_OMNI AC.2017.0287 du 10 janvier 2019

IT: VD_OMNI AC.2017.0287 del 10 gennaio 2019

Regeste

A. _____/Municipalité de Leysin, POLICE CANTONALE DU COMMERCE,
B. _____, C. _____, D. _____, E. _____, DGE-DIREV-ARC | Transformation d'un dépôt servant à l'exploitation d'un restaurant en cuisine. Requête auprès de la DGE de mesures d'assainissement par le propriétaire d'un appartement attenant au local dans le même bâtiment, rejetée. Recours. Le restaurant, exploité depuis 1981, doit être considéré comme une installation existante. Le déplacement de la cuisine ne constitue pas une modification notable de l'installation au sens de l'art. 8 OPB (c. 3a et b). Régime OPB et LPE des bruits intérieurs (c. 3c.). Rejet du recours: la DGE était fondée à ne pas imposer sur la base de la LPE une amélioration de l'isolation acoustique du bâtiment puisque l'installation à l'origine du bruit est une installation existante qui n'a pas subi depuis 1985 de transformation susceptible de justifier des mesures d'assainissement et puisque les prescriptions de l'art. 32 OPB ne s'appliquent pas en pareil cas.

Erwägungen

E. 1

Les exploitants du restaurant et la Police du commerce ont suggéré la fixation d'une audience avec inspection locale. Le droit d'être entendu tel que garanti par l'art. 29 al. 2 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) comprend le droit pour l'intéressé de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 129 II 497 consid. 2.2 ; 124 I 49 consid. 3a et les réf. cit.). En particulier, le droit de faire administrer les preuves suppose notamment que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. L'autorité peut donc mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient pas l'amener à modifier sa décision (ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les réf. citées). Le dossier de la cause est suffisamment complet en l'espèce pour permettre à la Cour de céans de trancher, au vu des considérants qui suivent. Il y a dès lors lieu de rejeter la requête des parties tendant à fixer une audience avec inspection locale.

E. 2

L'autorité intimée indique dans sa réponse que sa lettre du 21 juin 2017 au recourant n'avait pas été adressée à ce dernier comme décision mais " en tant que constatation technique basée sur les éléments à disposition du signataire et invitant les parties à rechercher en premier lieu une solution à l'amiable ". a) La question se pose donc de savoir si la

correspondance de l'autorité intimée du 21 juin 2017 doit être considérée comme une décision susceptible de recours au sens de l'art. 74 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Par décision, on entend, selon l'art. 3 LPA-VD, toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations (let. a); de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droit ou d'obligations (let. b); de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (let. c). La décision est ainsi un acte de souveraineté individuel, qui s'adresse à un particulier et qui règle de manière obligatoire et contraignante, à titre formateur ou constatatoire, un rapport juridique concret relevant du droit administratif (ATF 121 II 473, traduit in JdT 1997 I 370 consid. 2a p. 372). En d'autres termes, elle constitue un acte étatique qui touche la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports juridiques avec l'Etat (ATF 121 I 173 précité ; PE.2009.0166 du 19 mars 2010 consid. 1a et les réf. cit.). Le courrier de la DGE-ARC du 21 juin 2017 oppose une fin de non-recevoir aux demandes du recourant. En cela, l'autorité intimée a refusé d'entrer en matière sur la demande du recourant tendant à faire ordonner des mesures d'assainissement du restaurant; il s'agit là d'une décision attaquable au sens de l'art. 3 al. 1 let. c LPA-VD. b) Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale du

E. 7

octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) le 1er janvier 1985, et de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41) le 1er 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 consid. 3a; 116 Ib 175 ss consid. 1b/bb; 115 Ib 456 consid. 1c; 114 Ib 214 consid. 5; AC.2003.0098 du 31 octobre 2003; sur la question de savoir quand les dispositions de droit cantonal gardent une portée propre, voir par exemple AC.2001.0011 du 18 décembre 2001 et l'ATF 1C_453/2007 du 10 mars 2008). Pour ce qui concerne l'application de la législation sur la protection de l'environnement, le règlement cantonal du 8 novembre 1989 d'application de la LPE (RVLPE; BLV 814.01.1) prévoit: " Art. 2 Règles générales de compétence 1 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. 2 S'il y a lieu à autorisation spéciale au sens de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions, l'autorité compétente est le département désigné par cette législation. L'article 12, alinéa 2, du présent règlement est réservé. 3 (...) " Selon l'art. 16 al. 1 let. a RVLPE, la DGE est compétente en matière d'assainissement des installations existantes (art. 16 et 17 LPE). La compétence *ratione materiae* pour rendre une décision en matière d'assainissement revient dès lors à la DGE. c) La décision du 21 juin 2017 n'indique aucune voie de recours. Selon l'art. 27 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud (Cst-VD ; BLV 101.01), les parties ont le droit de recevoir une décision motivée avec indication des voies de recours. Cette exigence est reprise à l'art. 42 al. 1 let. f LPA-VD, qui dispose que la décision contient l'indication des voies de droit ordinaires ouvertes à son encontre, du délai pour les utiliser et de l'autorité compétente pour en connaître. D'après un principe général du droit découlant de l'art. 9 Cst., protégeant la bonne foi du citoyen, lorsqu'il existe une obligation de mentionner une voie de droit, son omission ne doit pas

porter préjudice au justiciable; celui-ci ne doit en outre pas pâtir d'une indication inexacte ou incomplète sur ce point (ATF 134 I 199 consid. 1.3.1 p. 202 ; 131 I 153 consid. 4 p. 158 ; 127 II 198 consid. 2c p. 205, et les arrêts cités ; GE.2010.84 du 22 février 2011). En l'espèce, un recours a été déposé en temps utile compte tenu des fêtes et il respecte les exigences légales de motivation (art. 76, 77, 79 et 96 LPA-VD). La qualité pour recourir est définie à l'art. 75 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD): elle est reconnue à toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 75 let. a LPA-VD). En l'espèce, le recourant est propriétaire d'un lot de PPE attenant au lot sur lequel des mesures d'assainissement ont été requises, et refusées, de sorte que la qualité pour recourir doit lui être reconnue (cf. notamment l'arrêt AC.2016.0445 du 29 novembre 2017). En conséquence, il y a lieu d'entrer en matière sur le fond. 3. Le recourant soutient que le lot n° 17 a subi des transformations importantes en été 1986 et il estime que c'est à cette période que la cuisine existante a été étendue au niveau inférieur du lot de PPE n° 17 et équipée d'appareils bruyants dans un local destiné jusqu'alors à l'entreposage de matériel et vivres. Il considère qu'une telle transformation constitue une modification importante, de sorte que la cuisine située au rez-de-chaussée inférieur doit être considérée comme une installation fixe nouvelle (subsidiairement, une installation fixe existante) produisant des nuisances sonores excessives au regard du droit de l'environnement. a) Comme évoqué ci-dessus, depuis l'entrée en vigueur de la LPE le 1^{er} janvier 1985 et de l'OPB le 1^{er} avril 1987, la protection des personnes contre les atteintes nuisibles ou incommodes - notamment contre le bruit - est régie par le droit fédéral. Le droit fédéral de la protection de l'environnement régit notamment la limitation des émissions de bruit produites par des installations. La notion d'installation (ou installation fixe) est définie dans la loi (art. 7 al. 7 LPE: "Par installations, on entend les bâtiments, les voies de communication ou autres ouvrages fixes") et dans l'ordonnance sur la protection contre le bruit (art. 2 al. 1 OPB: "Les installations fixes sont les constructions, les infrastructures destinées au trafic, les équipements des bâtiments et les autres installations non mobiles dont l'exploitation produit du bruit extérieur"). En l'occurrence, c'est l'établissement public en tant que tel (café-restaurant, auparavant tea-room) qui est une installation au sens du droit fédéral. Ce genre d'installation comporte généralement des sources sonores intérieures (production de musique, bruit de la clientèle, installations techniques y compris cuisines) et des sources sonores extérieures (bruit sur la terrasse, allées et venues de la clientèle, stationnement), qui doivent chacune faire l'objet d'une appréciation spécifique mais l'évaluation des nuisances d'un établissement public doit être effectuée de manière globale (voir à ce sujet la directive du Cercle bruit, ch. 1 et 3). La jurisprudence fédérale rappelle régulièrement que 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. Un établissement public produit généralement du bruit extérieur, provenant de l'intérieur des locaux (se diffusant dans le voisinage à travers les ouvertures ou les murs), ou encore de l'extérieur (terrasse, parking, abords immédiats de l'établissement - cf. ATF 130 II 32 consid. 2.1; ATF 123 II 325 consid. 4a/bb). S'agissant des anciennes installations, construites ou mises en exploitation avant l'entrée en vigueur de la LPE, la mesure de limitation des émissions est l'assainissement (art. 2 al. 4 OPB), conformément aux art. 16 à 18 LPE prévoyant une obligation d'assainir les anciennes installations qui ne satisfont pas aux prescriptions de la LPE (cf. ATF 126 II 480 consid. 3 p. 483). Les mesures

d'assainissement des anciennes installations, dites "existantes" sont régies par les art. 13 ss OPB. La distinction entre installations "existantes" et installations nouvelles se fonde sur l'art. 47 al. 1 OPB qui précise que les installations fixes sont réputées nouvelles si, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, la décision qui autorise le début des travaux n'est pas encore entrée en force. Selon la jurisprudence (ATF 123 II 325 consid. 4c/cc), la date décisive est en principe le 1^{er} janvier 1985. En d'autres termes, les installations fixes qui existaient déjà avant cette date sont soumises aux art. 16 à 18 LPE, respectivement 13 ss OPB, et non pas, notamment, aux art. 7 ss OPB qui règlent la situation des installations fixes nouvelles. L'art. 2 al. 2 OPB prévoit en outre que sont également considérées comme nouvelles installations fixes les installations fixes et les constructions dont l'affectation est entièrement modifiée. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a par ailleurs précisé que 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 (ATF 116 Ib 435 consid. 5; ATF 123 II 325 consid. 4). b) aa) En l'espèce, on retiendra que les locaux formant le lot n°17 de la PPE étaient initialement utilisés pour l'exploitation d'un tea-room. En 1981, ce tea-room a été transformé en restaurant. Ce changement a entraîné certaines nuisances intérieures provoquant des plaintes des voisins, ainsi que le montrent les pièces produites par le recourant. bb) La date à laquelle le dépôt au rez-de-chaussée inférieur a été transformé en cuisine est plus difficile à déterminer avec exactitude. Comme évoqué, le recourant soutient que le dépôt situé au niveau inférieur a été transformé en cuisine durant l'été 1986. Il se fonde en particulier sur les correspondances échangées durant l'année 1982 entre les conseils des anciens propriétaires des lots concernés, sur un courrier de juin 1986 qui évoque l'agrandissement de la cuisine, sur le fait que le dépôt au rez inférieur, qui figure sur les plans initiaux, n'est plus présent sur des plans de 1992, sur les procès-verbaux de l'assemblée générale de la PPE en 1991 et 1992, ainsi que sur l'acte modificatif de PPE de 1992. Pour les propriétaires actuels du lot n°17, les transformations du local situé au rez-inférieur en cuisine ont été effectuées de 1974 à 1978. C'est sur la base de cette information que l'autorité intimée a refusé un assainissement alors même qu'il avait été accepté dans un premier temps. Il ressort indiscutablement du dossier que le lot n°17 a été exploité dès l'origine et jusqu'en automne 1981, sous forme d'un Tea-room nommé F._____, puis, et sans discontinuer jusqu'à ce jour, comme restaurant. Le permis de construire du 15 janvier 1974 prévoit la création d'une surface commerciale de 60m² sans autre précision sur la distribution des locaux. En revanche, le permis d'habiter et d'utiliser les locaux commerciaux au rez-de-chaussée et sous-sol ouest, délivré le 26 décembre 1977, mentionne, au rez-de-chaussée: " un tea-room de 24 places, établissement sans alcool, avec installations sanitaires pour hommes et femmes, point de vente pâtisserie ". Pour le sous-sol (rez-de-chaussée inférieur), il indique: " cuisine et dépôt ". Ce document paraîtrait ainsi attester qu'une cuisine a été aménagée dès l'origine dans le local attenant au lot n°17 au rez-de-chaussée inférieur. Toutefois, sur les plans mis à l'enquête, le local litigieux est désigné comme "dépôt". Si un plan postérieur daté du 12 mars 1974, désigne le local litigieux du rez-de-chaussée inférieur comme "cuisine de café", on ne sait pas dans quelles circonstances il a été établi. On relèvera aussi que des plans d'exécution détaillés du tea-room de juillet 1976 laissent penser qu'il existait au rez-de-chaussée un espace permettant de cuisiner. Pour le surplus, la correspondance échangée en 1982 et 1986 tend aussi à établir que la transformation du dépôt en cuisine n'est pas intervenue avant 1986: le propriétaire du lot n°17 conteste l'existence d'une cuisine en 1982 et le propriétaire du lot n°1 s'oppose à un agrandissement de cuisine en 1986. Enfin, les procès-verbaux des

assemblées de la PPE d'avril 1991 et 1992, ainsi que l'acte modificatif de la PPE du 3 novembre 1992 sont aux yeux du tribunal, déterminants: ils laissent en effet penser que la transformation du dépôt en cuisine a eu lieu quelques années avant 1992, les millièmes de la PPE ayant dû être adaptés afin que la répartition des charges reflète ce nouvel état de fait en novembre 1992. En appréciant l'ensemble de ces éléments et compte tenu des pièces à sa disposition, le tribunal retiendra donc, avec le recourant, que cette transformation n'a pas eu lieu avant l'été 1986. cc) Le restaurant, exploité depuis 1981, doit donc être considéré comme une installation existante au sens de la loi. Le recourant soutient, en se référant à la jurisprudence du Tribunal fédéral, que la transformation du dépôt en cuisine ferait de cette cuisine une nouvelle installation fixe au sens de la loi. Lorsqu'une installation existante est modifiée, les éléments nouveaux ne sont pas nécessairement assujettis aux règles relatives aux installations nouvelles. Ce n'est que dans l'hypothèse où les éléments subsistants de l'ancienne installation n'apparaissent que très secondaires du point de vue de la construction, de l'exploitation et des atteintes à l'environnement, que les travaux doivent être assimilés à une installation nouvelle (ATF 116 Ib 435 ss); dans les autres cas, l'art. 8 OPB distingue entre les modifications notables, qui impliquent la perception d'immissions plus élevées en provenance de l'installation même ou d'une utilisation accrue des voies de communication (al. 2 et 3) ou qui équivalent à une reconstruction (al. 3 in fine), et les modifications qui n'entraînent pas d'augmentation des immissions (al. 1). Lorsque l'installation est notablement modifiée, les émissions de bruit de l'ensemble de l'installation devront au moins être limitées de façon à ne pas dépasser les valeurs limites d'immissions (al. 2), ce qui implique que les mesures pourront aller au-delà de ce qu'exigerait le simple respect du seuil, si les conditions d'application du principe de prévention sont réalisées (ATF 115 Ib 456 ss, sp. 466), alors que dans l'hypothèse visée à l'alinéa 1^{er}, les émissions de bruit des éléments nouveaux ou modifiés doivent être limitées dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable (art. 8 al. 1 OPB). En l'espèce, on ne peut retenir, ainsi que l'allègue le recourant, que la transformation du dépôt en cuisine ferait de cette cuisine une nouvelle installation fixe au sens de la loi. Comme retenu ci-dessus, c'est l'établissement public en tant que tel (café-restaurant, auparavant tea-room) qui est une installation au sens du droit fédéral et il ne s'agit pas d'une transformation quasi-complète du restaurant. En outre, celui-ci produisait déjà certaines nuisances, ainsi que cela ressort du dossier. dd) Il reste à déterminer si la modification de l'installation doit être qualifiée de notable au sens de l'art. 8 al. 3 OPB. Les installations du restaurant ont été modifiées après 1985, sur un plan fonctionnel, la cuisine ayant été aménagée au rez inférieur en lieu et place d'un dépôt. Il faut toutefois considérer que ce changement n'est pas tel qu'il conduise à considérer que les éléments qui subsistent apparaissent secondaires par rapport aux éléments nouveaux. En effet, une cuisine existait nécessairement déjà dans le tea-room, puis dans le restaurant exploité. L'aménagement d'une cuisine dans le local au rez inférieur se limite ainsi à un déplacement de la cuisine déjà existante qui desservait l'établissement public. Si la cuisine a été déplacée au niveau inférieur, les locaux du rez inférieur et rez-de-chaussée ont toujours été reliés par un escalier intérieur qui existait également depuis l'origine. Ce changement de la répartition des pièces n'est pas de nature à transformer une installation existante silencieuse ou peu bruyante en une installation provoquant des nuisances dans la mesure où une cuisine a tout le temps été exploitée avant et après la date déterminante du 1^{er} janvier 1985 dans cet établissement public sans que les caractéristiques de l'exploitation, comme la clientèle, les prestations fournies ou la capacité d'accueil, ne changent. On relèvera également que l'établissement, et

sa cuisine, produisaient déjà certaines nuisances, avant ce changement, ainsi que cela ressort du dossier et en particulier des correspondances échangées en 1982. Par ailleurs, le recourant, propriétaire du lot n°1 depuis 2005, s'est plaint des nuisances de la cuisine dès 2016 seulement, soit bien après le transfert de la cuisine au rez inférieur. En réalité, et comme cela ressort de ses écritures, le recourant s'est plaint après la reprise de l'établissement par les exploitants I. _____ et J. _____ au printemps 2016, ces derniers n'ayant pas modifié eux-mêmes la cuisine. Ainsi, il apparaît que ce n'est finalement pas le transfert de la cuisine au rez inférieur, soit la modification de l'installation, qui est à l'origine des nuisances dont se plaint le recourant, mais plutôt le changement d'exploitant. Dans de telles conditions, le déplacement de la cuisine litigieuse ne saurait constituer une modification notable de l'installation au sens de l'art. 8 OPB. ee) On relèvera encore, s'agissant de la transformation du dépôt en cuisine après 1986, qu'il ne ressort pas du dossier que ces aménagements aient fait l'objet d'une demande de permis de construire ou d'une autorisation, ce qui n'est pas surprenant dans la mesure où seuls les travaux de construction modifiant de façon sensible l'affectation d'un bâtiment sont soumis à autorisation (art. 103 al. 1 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) et 68 let. b du règlement d'application du 19 septembre 1986 de la LATC (RLATC; BLV 700.11.1). La jurisprudence cantonale a régulièrement jugé qu'il n'y a pas lieu de donner une interprétation extensive de la notion de changement d'affectation, qui doit rester limitée aux cas où l'on est en présence d'un changement fondamental parce qu'une catégorie donnée d'affectation (par exemple l'habitation) est totalement abandonnée au profit d'une autre (par exemple l'activité artisanale). Il faut être particulièrement attentif à ne pas étendre le champ d'application du permis de construire (autorisant un changement d'affectation) lorsque des travaux ne sont pas en cause: vu la garantie de la liberté individuelle, le permis de construire ne doit pas devenir un moyen de contrôle systématique sur la présence et l'activité des personnes ou sur l'utilisation des biens dans les constructions existantes (AC.1997.0044 du 23 novembre 1999 in RDAF 2000 I 244; AC.2000.0214 du 5 juin 2002; AC.2002.0127 du 23 avril 2003; AC.2002.0060 du 31 octobre 2003; AC.2003.0095 du 6 janvier 2004; AC.2003.0178 du 27 avril 2004; AC.2004.0147 du 23 décembre 2004; AC.2007.0009 du 11 avril 2007; AC.2008.0101 du 11 décembre 2008). En présence de volumes préexistants figurant sur les plans sur la base desquels l'autorisation a été délivrée, il n'appartient pas à l'autorité de s'immiscer de manière détaillée dans l'utilisation qui en est faite; ainsi, on ne saurait voir un changement d'affectation soumis à autorisation dans le fait qu'un exploitant puisse renoncer à l'usage d'un garage pour son tracteur dans le but d'y entreposer des sacs d'engrais (AC.1997.0104 du 30 mars 2005). Suivant en cela la jurisprudence du Tribunal fédéral, la jurisprudence cantonale considère qu'en l'absence de travaux, on ne se trouve en présence d'un changement d'affectation soumis à autorisation qu'en cas de changement significatif du point de vue de la planification (c'est à dire de l'affectation définie par l'autorité de planification) ou du point de vue de l'environnement (ATF 113 Ib 219 consid. 4d p. 223; outre l'arrêt AC.1997.0044 et les arrêts déjà cités, v. p. ex. AC.2001.0029 du 8 octobre 2001). En l'espèce, le bâtiment abrite depuis sa transformation en 1977 un commerce sous la forme d'un établissement public, soit un tea-room dans un premier temps, puis un restaurant dès 1981. Le local du rez-de-chaussée et celui du rez inférieur étaient dès l'origine destinés à cette activité commerciale et servaient à l'exploitation de l'établissement public. On ne saurait dès lors considérer que la nouvelle utilisation comme cuisine dès 1986 du local sis au sous-sol constituerait un changement d'affectation dès lors qu'elle reste clairement en relation avec

l'exploitation du restaurant. Ces modifications d'usage ne constituaient donc pas un changement d'affectation qui aurait dû faire l'objet d'une autorisation de construire. c) Le recourant demande néanmoins que l'établissement public, ou plutôt sa cuisine, fasse l'objet d'un assainissement et que les émissions de bruit soient limitées dans ce cadre. aa) Les règles relatives aux assainissements sont propres aux installations fixes existantes. L'article 16 LPE a la teneur suivante: "Art. 16 Obligation d'assainir 1 Les installations qui ne satisfont pas aux prescriptions de la présente loi et aux dispositions d'autres lois fédérales qui s'appliquent à la protection de l'environnement seront assainies. 2 Le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur les installations, l'ampleur des mesures à prendre, les délais et la manière de procéder. 3 Avant d'ordonner d'importantes mesures d'assainissement, les autorités demandent au détenteur de l'installation de proposer un plan d'assainissement. 4 S'il y a urgence, les autorités ordonnent l'assainissement à titre préventif. En cas d'impérieuse nécessité, elles peuvent décider la fermeture de l'installation." La loi fédérale règle, aux art. 16 à 18 LPE, l'assainissement des anciennes installations produisant du bruit. Cette procédure tend à soumettre ces installations, construites ou mises en exploitation avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, aux exigences de l'art. 11 LPE et des règles complémentaires sur la limitation des émissions (cf. notamment ATF 126 II 480 consid. 3 p. 483). Les nouvelles installations, autorisées après le 1^{er} janvier 1985 sont censées respecter ces exigences. La LPE et l'OPB posent des exigences différentes en matière de limitation des émissions de bruit suivant qu'il s'agit d'une installation existante ou d'une installation nouvelle; alors que les nouvelles installations ne doivent en principe pas produire d'émissions excédant les valeurs de planification dans le voisinage, 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, en vertu des art. 8 et 13 al. 1 OPB, indépendamment des mesures requises en vertu du principe de prévention (arrêt 1A.111/1998 du 20 novembre 1998 consid. 3a paru in DEP 1999 p. 264). En tant qu'installation fixe existante, le restaurant peut en principe être soumis à un assainissement au sens de l'art. 13 OPB afin de respecter les valeurs limite d'immission. bb) Selon l'art. 13 OPB, pour les installations fixes qui contribuent de manière notable au dépassement des valeurs limites d'immission, l'autorité d'exécution ordonne l'assainissement nécessaire (al. 1), de telle façon que les valeurs limites d'immission ne soient plus dépassées (al. 2 let. b). Dans l'application de l'art. 13 OPB, il s'agit en premier lieu d'examiner quelles sont les valeurs limites d'immission pertinentes. C'est le lieu de relever que selon la jurisprudence, il faut distinguer le bruit extérieur produit par les installations du bruit intérieur produit par ces mêmes installations. 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 ou dans un bâtiment voisin ou contigu (ATF 1A.233/2002 & 1P.587/2002 du 23 janvier 2004 consid. 2.2; 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], Zurich 1992-2003, n. 22-23 ad Vorbemerkungen zu Art. 19-25; cf. aussi arrêt 1A.111/1998 du 20 novembre 1998, partiellement reproduit in DEP 1999 p. 264 consid. 3b). Il résulte de l'analyse des art. 2 al. 6, 39 al. 2 et 40 al. 1 OPB que les valeurs limites d'immission au sens de l'art. 13 OPB, mentionnées ci-dessus et à mesurer à la fenêtre du bâtiment exposé (là où il comporte des locaux à usage sensible au bruit), se réfèrent exclusivement au bruit extérieur. Dans le

présent cas, seul le bruit intérieur émis par l'établissement public en question est source de désagréments pour le recourant. Même si la réglementation de l'OPB vise essentiellement à limiter le bruit extérieur – c'est-à-dire les nuisances qui se propagent depuis une installation en atteignant les personnes situées à l'extérieur ou dans le voisinage de celle-ci –, il a été retenu, dans plusieurs arrêts non publiés du Tribunal fédéral, que le bruit intérieur (se propageant à l'intérieur du bâtiment abritant l'installation) devait également être limité, en principe. Comme les valeurs limites d'exposition des annexes de l'OPB ont été conçues pour la limitation des nuisances de bruit extérieur, elles ne sont pas déterminantes pour l'évaluation du bruit intérieur. C'est pourquoi il faut déterminer, sur d'autres bases, quels types de nuisances ou quels niveaux de bruit intérieur sont susceptibles de gêner "de manière sensible la population dans son bien-être", ce qui constitue le critère pour la fixation des valeurs limites d'immission en vertu de l'art. 15 LPE; l'art. 40 al. 3 OPB prévoit du reste expressément que l'autorité d'exécution doit se fonder directement sur les critères de la loi (art. 15 LPE, mais aussi art. 19 et 23 LPE) quand les valeurs limites d'exposition font défaut – ce qui est le cas pour le bruit extérieur de certaines installations (bruit de la clientèle d'un établissement public, par exemple) ainsi que pour le bruit intérieur (cf. notamment TF 1C_138/2017 du 5 juillet 2017 consid. 2.5; 1C_238/2016 du 11 janvier 2017 consid. 6.2; 1C_510/2011 du 18 avril 2012 consid. 3; 1A.276/2004 du 12 juillet 2005 consid. 5; 1A.111/1998 du 20 novembre 1998 publié in: RDAF 2000 I p. 792; cf. également l'arrêt TF 1A.233/2002 du 23 janvier 2004 consid. 2, où le Tribunal fédéral est plus nuancé; dans la jurisprudence cantonale, voir notamment AC.2012.0220 du 31 janvier 2013 consid. 5). Dans ces arrêts, il est pour l'essentiel question des exigences applicables aux nouvelles installations ou aux nouveaux bâtiments. Le Tribunal fédéral a jugé qu'il fallait se référer aux critères d'isolation acoustique des nouveaux bâtiments prévus par les art. 21 LPE ("Quiconque veut construire un immeuble destiné au séjour prolongé de personnes doit prévoir des aménagements adéquats de lutte contre le bruit extérieur et intérieur [...]"), et 32 OPB. Cette dernière disposition, adoptée par le Conseil fédéral en vertu de la délégation de l'art. 21 al. 2 LPE, est ainsi libellée: "1 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. 2 Lorsque les valeurs limites d'immission sont dépassées et que les conditions fixées à l'art. 31, al. 2, pour l'attribution du permis de construire sont remplies, l'autorité d'exécution renforce dans une mesure appropriée les exigences posées en matière d'insonorisation des éléments extérieurs. 3 Les exigences s'appliquent également aux éléments extérieurs, aux éléments de séparation, aux escaliers et aux équipements qui sont transformés, remplacés ou montés à neuf. Sur requête, l'autorité d'exécution accorde des allègements lorsque le respect des exigences est disproportionné." La Directive du Cercle bruit se réfère expressément, comme l'art. 32 al 1 OPB, à la norme SIA 181 s'agissant de l'évaluation du bruit des "installations techniques y compris cuisines", qui est une catégorie de "sources sonores intérieures" d'un établissement public. A la rubrique 5.1/S4, cette directive, dans sa version révisée du 15 décembre 2017, expose ce qui suit: "En fonction de l'état actuel de la technique et des connaissances, l'évaluation de ce type de nuisances doit être effectuée selon les exigences minimales définies dans la norme SIA 181 (Bruit des équipements techniques et des installations fixes du bâtiment). Les

valeurs de référence définies au tableau 6 de la norme SIA 181 - édition 2006 doivent être strictement respectées pour les installations techniques autorisées après le 1er juin 2006. Pour les installations plus anciennes, les valeurs de référence de la version antérieure correspondante doivent être appliquées." Dans un arrêt apparemment isolé et non publié (1C_311/2007 du 21 juillet 2008, à propos d'une discothèque), le Tribunal fédéral a jugé qu'il fallait ordonner une limitation des immissions de bruit intérieur d'une discothèque sur la base de la LPE, en s'inspirant de la directive "Détermination et évaluation des nuisances sonores liées à l'exploitation des établissements publics" du 10 mars 1999 (modifiée le 30 mars 2007) publiée par le Cercle bruit – Groupement des responsables cantonaux de la protection contre le bruit (consid. 3.3). Il s'est référé aux valeurs limites proposées par cette directive pour la production de musique (ch. 5.1/S1). Cette jurisprudence n'est toutefois pas directement déterminante dans la présente espèce où le bruit provenant d'une cuisine est mis en cause. Il convient de relever ici que, d'après le rapport acoustique de l'expert du recourant – dont la pertinence n'est pas contestée, ni par l'intimé ni par le service spécialisé du canton –, le problème ne provient pas de la qualité ou des caractéristiques techniques des machines installées dans la cuisine du restaurant, mais bien plutôt de la qualité de l'isolation acoustique des éléments de séparation (murs) entre les locaux du restaurant et l'appartement du recourant. Pour le bruit aérien, une insuffisance d'isolation de 2 dB a été notée au rez inférieur et, pour le bruit de chocs, une insuffisance d'isolation de 7 dB. Aussi, la conclusion du rapport acoustique du 25 juillet 2016 est-elle la suivante: "les isolations au bruit aérien et au bruit des chocs [...] ne respectent pas les exigences minimales (et a fortiori accrues) de la norme SIA 181-1988." cc) Comme évoqué ci-dessus, le litige ne porte donc pas sur la limitation du bruit extérieur, mais sur celle du bruit perçu par les occupants de l'appartement contigu à la cuisine du restaurant, où ce son pénètre, dans le même immeuble, bruit assimilable à du bruit intérieur, dans une installation existante. Il résulte de la jurisprudence que le régime juridique propre à l'évaluation et à la limitation du bruit intérieur, en droit public, n'est pas clairement établi. Les règles de la LPE sur la protection contre les immissions de bruit (art. 11 à 25 LPE) ont été essentiellement 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. 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 bruit intérieur. Ce type de bruit n'y est mentionné qu'en relation avec la nécessité d'assurer une isolation acoustique suffisante dans les nouveaux bâtiments destinés au séjour prolongé des personnes (FF 1979 III 791). L'installation litigieuse étant antérieure au 1er janvier 1985 date d'entrée en vigueur de la LPE, finalement seule la question de l'application des règles sur l'assainissement se pose. Les règles du droit fédéral sur l'assainissement (art. 16 ss LPE) ne s'appliquent pas lorsque l'isolation acoustique d'un bâtiment comportant des locaux à usage sensible au bruit est jugée insuffisante (cf. Wolf, Kommentar USG, n. 8-9 ad art. 21 LPE). L'amélioration, après la construction, des mesures passives de protection contre le bruit n'est pas régie par les normes sur la limitation des émissions de bruit à la source. En d'autres termes, pour un ancien bâtiment d'habitation (ou comportant d'autres locaux à usage sensible au bruit), l'autorité ne peut pas ordonner une amélioration de son isolation acoustique, en particulier pour les éléments extérieurs du bâtiment, au titre des règles sur l'assainissement, car c'est l'installation produisant du bruit qui peut faire l'objet de mesures fondées sur les art. 16 ss LPE. Le législateur a prévu, à l'art. 16 al. 2 LPE, qu'il appartenait au Conseil fédéral d'édicter les prescriptions nécessaires sur l'assainissement des installations, l'ampleur des

mesures à prendre, les délais et la manière de procéder (art. 16 al. 2 LPE). Cette autorité avait donc la possibilité de ne prévoir, dans l'OPB, aucune disposition spécifique pour l'amélioration de l'isolation acoustique de bâtiments existants (d'avant 1985). L'art. 32 OPB ne s'applique qu'aux nouveaux bâtiments – voire le cas échéant aux travaux de remplacement ou de transformation des éléments extérieurs ou de séparation (art. 32 al. 3 OPB) – mais pas aux anciens bâtiments qui ne font pas l'objet de travaux de transformation. En ne prévoyant pas, à l'art. 32 OPB, un "assainissement" des anciens bâtiments mal isolés, le Conseil fédéral a donc estimé, en quelque sorte, que la situation d'un bâtiment où les habitants d'un appartement sont exposés à des nuisances excessives provenant des locaux voisins, à cause de l'insuffisance de l'isolation acoustique des éléments de séparation, n'était pas une situation où l'on pouvait ordonner des mesures d'assainissement consistant à améliorer l'isolation acoustique – contrairement aux situations où l'isolation acoustique de bâtiments existants est ordonnée parce que ceux-ci sont exposés à des nuisances excessives provenant de routes, d'aéroports ou d'autres installations publiques ou concessionnaires dont l'assainissement n'est pas possible (cf. art. 15 OPB). Le Conseil fédéral n'a pas prévu d'autres prescriptions pour l'assainissement des installations produisant du bruit intérieur. Dans le cas particulier, il ressort du dossier que le restaurant est un établissement public ordinaire, dont la cuisine ne paraît pas exploitée au-delà de 22 heures (voir rapport acoustique, ch. 2.2) et dont les équipements ne paraissent pas plus bruyants que ceux des autres restaurants comparables (le recourant ne s'était du reste pas plaint, pendant plusieurs années, des bruits provenant de la cuisine). Au titre du principe de la prévention (art. 11 al. 2 LPE) ou en vertu des règles sur l'assainissement (art. 13 al. 2 OPB), des mesures de limitation des émissions ne peuvent être ordonnées que pour autant que cela soit réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation, et aussi que cela soit économiquement supportable. Dans le cas particulier, on ne voit pas pourquoi il faudrait envisager d'imposer des restrictions à l'exploitant du restaurant (réduction des horaires de la cuisine, remplacement des équipements, etc.), qui lui seraient économiquement défavorables, alors que le problème provient directement et exclusivement, à lire le rapport d'expertise, de la qualité de l'isolation acoustique des murs de séparation. d) En définitive, comme le droit fédéral ne permet pas à l'autorité cantonale d'imposer, sur la base de la LPE, une amélioration de l'isolation acoustique du bâtiment litigieux, puisque l'installation à l'origine du bruit est une installation existante, ou une ancienne installation, qui n'a pas subi depuis 1985 de transformation susceptible de justifier des mesures d'assainissement à l'occasion des travaux (cf. art. 8 OPB) et puisque les prescriptions de l'art. 32 OPB ne s'appliquent pas en pareil cas, la DGE était fondée à ne pas donner d'autre suite à la requête du recourant. Il convient de relever, avec la DGE (voir ses déterminations du 6 décembre 2017), que si les autorités administratives ne peuvent pas intervenir, il n'est pas exclu que le conflit de voisinage puisse être soumis au juge civil, ou que la question de l'isolation acoustique puisse être résolue par les copropriétaires de la PPE, dans la mesure où les murs concernés sont des parties communes de l'immeuble. Cette question n'a toutefois pas à être examinée plus avant dans le présent arrêt. En conclusion, le commerce litigieux et sa cuisine respectent la législation de droit public sur la protection contre le bruit. Enfin, vu les développements exposés supra, la question de savoir si l'immeuble d'habitation du recourant dispose d'une isolation acoustique suffisante n'a pas à être traitée sous l'angle du droit public. 4. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, aux frais du recourant qui succombe. Les propriétaires, les exploitants et la municipalité n'étant pas assistés, ils n'ont pas droit à des dépens.

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