

# VD\_OMNI AC.2024.0069 vom 19. Dezember 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-12-19, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2024.0069](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2024.0069)

FR: VD\_OMNI AC.2024.0069 du 19 décembre 2024

IT: VD\_OMNI AC.2024.0069 del 19 dicembre 2024

## Regeste

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_/Municipalité de Lutry, Direction générale de l'environnement DGE-DIREV | Rejet du recours contre le permis de construire portant sur la réaffectation de deux cabanes, situées sur une parcelle du domaine public communal, en buvette saisonnière, avec une terrasse pour huit personnes. Le choix de la municipalité d'appliquer à la bande de terrain où sont situées les deux cabanes, qui est sans affectation définie par le PGA en vigueur, le régime de la zone de verdure ou d'utilité publique (celui prévu pour le reste de la parcelle), n'est pas critiquable (consid. 4a). La buvette prévue est conforme à cette zone (consid. 4b). Elle est également conforme au futur PACom (consid.5). Pas de violation des normes du droit fédéral sur la protection contre le bruit (consid.7). Pas de violation du principe de la coordination, les questions du crédit de construction ou de l'exploitation de la buvette pouvant être traitées ultérieurement (consid.8).

## Erwägungen

### E. 1

La décision par laquelle une municipalité lève les oppositions et délivre le permis de construire peut faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal cantonal au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). En l'occurrence, le recours a été déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD) et il respecte les exigences légales de motivation (art. 79 LPA-VD). Les recourants sont propriétaires (actuellement, pour l'un d'eux, usufruitier) de parcelles directement voisines de l'emplacement du projet litigieux; ils ont participé à la procédure précédente en formant opposition lors de l'enquête publique. Ils ont manifestement qualité pour recourir au sens de l'art. 75 let. a LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

### E. 2

Dans la procédure de recours de droit administratif, il incombe au juge de se prononcer sur les rapports juridiques que l'autorité administrative a précédemment réglés de manière contraignante, sous la forme d'une décision. C'est cette décision qui détermine l'objet de la contestation devant le Tribunal cantonal. Ensuite, pour délimiter l'objet du litige, il faut examiner quel élément de la décision attaquée est effectivement contesté (cf. notamment ATF 144 II 359 consid. 4.3, ATF 131 V 164 consid. 2.1; CDAP AC.2023.0346 du 9 septembre 2024 consid. 2, AC.2023.0060 du 4 septembre 2023 consid. 2a). Dans leurs conclusions, les recourants demandent l'annulation des décisions ou autorisations spéciales figurant dans la synthèse CAMAC. Il s'agit de l'autorisation de la DGE délivrée sur la base de l'art. 12 LPDP et de l'autorisation de l'ECA concernant la protection incendie. Or, dans leur argumentation, les recourants ne développent aucun grief contre ces deux décisions. On ne voit pas en quoi ces autorisations violeraient le droit public fédéral ou cantonal. En

particulier, les recourants ne prétendent pas que la DGE se serait trompée en considérant que la transformation, voire la reconstruction (cf. infra, consid. 4), des cabanes de pêcheurs existantes ne pouvait pas être interdite sur la base de l'art. 12 LPDP, qui renvoie aux règles du droit fédéral relatives à l'espace cours d'eau (art. 12 al. 1bis LPDP); ces cabanes se trouvent en effet à plus de 20 m de la rive du Léman, c'est-à-dire en dehors de l'espace réservé aux eaux défini par le droit fédéral (cf. art. 36a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux [LEaux; RS 814.20], art. 41b de l'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux [OEaux; RS 814.201] ainsi que les dispositions transitoires de la modification du 4 mai 2011 de l'OEaux). Les autorisations spéciales contenues dans la synthèse CAMAC ne font donc pas partie de l'objet du litige. Les préavis ou remarques des services cantonaux ne sont quant à eux pas des décisions ni des autorisations spéciales. Ces textes ne sont donc pas visés par les conclusions des recourants.

### **E. 3**

L'objet de la contestation et du litige est le permis de construire délivré par la municipalité. On peut considérer que la parcelle du domaine public communal n° 91 est une "place rattachée au domaine public" et que certaines prescriptions relatives aux routes s'y appliquent (voir la définition de l'art. 2 al. 1 de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes [LRou; BLV 725.01]). Cela étant, ni la bande de terrain où se trouvent les cabanes, ni l'emplacement prévu pour l'installation de la terrasse saisonnière, ne sont actuellement des surfaces réservées à la circulation des véhicules. Il a du reste pu être constaté, à l'inspection locale, que la rangée nord des cases de stationnement était utilisée pour l'hivernage des bateaux et que le passage de piétons ou de cyclistes à l'arrière de ces cases était difficile (les bateaux dépassant la limite des cases pour automobiles). L'ouvrage litigieux n'est donc pas un ouvrage routier (projet de construction de route communale selon les art. 11 ss LRou); il peut être traité comme un projet de peu d'importance qui d'après l'art. 13 al. 2 LRou fait l'objet d'un permis de construire. Il s'agit d'une procédure simplifiée, où s'appliquent les règles de la LATC sur le permis de construire (art. 103 ss LATC; cf. AC.2022.0237 du 8 juillet 2024).

### **E. 4**

a) Dans la procédure de permis de construire, là où s'appliquent directement les prescriptions des plans d'affectation communaux (art. 14 ss de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT; RS 700], art. 22 ss LATC), il incombe en principe, en vertu de l'art. 22 al. 2 let. a LAT, à l'autorité compétente d'examiner si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone. Dans la mesure où le compartiment de terrain en question est une place du domaine public, sans affectation définie par le plan général d'affectation en vigueur – cette surface est laissée en blanc sur le PGA –, la municipalité dispose d'une grande liberté pour déterminer quelles règles de police des constructions elle entend appliquer, étant rappelé que cette partie de la place publique ne se trouve à l'évidence pas en dehors des zones à bâtir (cf. ATF 114 Ib 344; AC.2024.0013 du 29 juillet 2024 consid. 5). En l'occurrence, la municipalité a appliqué la réglementation de la zone de verdure ou d'utilité publique, ce régime étant prévu par le PGA pour une partie du quai Vaudaire; ce choix n'est pas critiquable. b) La municipalité retient que la buvette saisonnière (les deux cabanes avec la terrasse attenante) est une construction ou installation d'utilité publique au sens de l'art. 145 al. 2 RCAT. Cette interprétation du règlement communal est admissible. En effet, créer une infrastructure permettant aux passants d'obtenir les produits traditionnellement offerts dans une buvette ou un kiosque,

sur un quai lacustre très fréquenté en été, est un projet communal qui peut être qualifié d'utilité publique. Lorsque le régime de la zone de verdure ou d'utilité publique s'applique, il incombe à la municipalité de fixer de cas en cas les distances aux limites, hauteurs et coefficient d'occupation au sol (COS) en fonction des exigences de protection du site et de la destination de l'ouvrage (art. 145 al. 3 RCAT). L'implantation des deux cabanes actuelles, très proches de la limite de propriété, peut être considérée comme réglementaire, la municipalité n'estimant pas qu'il soit nécessaire de fixer à cet endroit une distance minimale à respecter jusqu'aux parcelles voisines; plusieurs installations accessibles au public se trouvent du reste le long du mur de soutènement des jardins de la première recourante. La hauteur de la buvette, qui ne devrait pas dépasser le niveau des clôtures des propriétés voisines, n'est à l'évidence pas excessive. En définitive, la municipalité peut considérer que l'ouvrage litigieux est conforme à l'affectation de la zone et qu'il respecte les normes communales de police des constructions. Dans ces conditions, le régime juridique applicable depuis l'entrée en vigueur du PGA ou du RCAT permet de délivrer le permis de construire pour le projet litigieux, avec l'implantation et le gabarit prévus, sans qu'il soit nécessaire d'invoquer la protection de la situation acquise (cf. ATF 113 Ia 119) pour autoriser la "réaffectation" des deux cabanes. En d'autres termes, comme ces deux cabanes ne sont pas des "bâtiments existants non conformes aux règles de la zone à bâtir entrées en force postérieurement, relatives aux dimensions des bâtiments, à la distance aux limites, au coefficient d'occupation du sol, ou à l'affectation de la zone" (cf. art. 80 al. 1 LATC), il importe peu de déterminer si le projet consiste en une transformation (cf. art. 80 al. 2 LATC) ou plutôt en une reconstruction (cf. art. 80 al. 3 LATC), l'une et l'autre opération étant admissibles. L'argumentation des recourants à ce propos n'est dès lors pas pertinente.

c) Les recourants soutiennent néanmoins que le descriptif du projet mis à l'enquête publique ne correspondrait pas aux travaux réellement envisagés, lesquels consisteraient non pas en une réaffectation des cabanes existantes, mais en une démolition de celles-ci pour construire une nouvelle buvette. Or, comme la qualification du projet comme transformation ou comme reconstruction n'est pas décisive, il importe peu que les plans d'architecte indiquent précisément si tel ou tel élément des cabanes doit être démoli et reconstruit (selon les prescriptions formelles du droit cantonal, la partie démolie devant alors figurer en jaune, et la partie reconstruite en rouge – cf. art. 69 al.1 ch. 9 du règlement du 19 juin 1986 d'application de la LATC [RLATC; BLV 700.11.1]) ou s'il est simplement maintenu avec le remplacement de certains matériaux ou structures. Quoi qu'il en soit, le dossier préparé par la municipalité et son architecte, comprenant différents plans et des photographies (photomontages), est à l'évidence suffisamment clair pour que les intéressés puissent comprendre en quoi consiste le projet. Le grief de violation des règles de forme concernant le dossier de plans et l'enquête publique (art. 108 et 109 LATC; art. 69 RLATC) est à l'évidence mal fondé.

## **E. 5**

Les autorités communales ont engagé un processus de révision du plan général d'affectation et un projet de nouveau plan (PACom I) a été mis à l'enquête publique du 16 novembre au 15 décembre 2022. Conformément à ce que prévoit l'art. 49 al. 1 LATC, le projet de nouveau PACom déploie un effet anticipé: la municipalité doit en principe refuser tout permis de construire allant à l'encontre du plan d'affectation envisagé déjà mis à l'enquête publique. Dans le cas particulier, la municipalité a donc examiné si le projet litigieux était compatible avec la réglementation envisagée pour la place du quai Vaudaire, affectée en zone de desserte 15 LAT; y seraient admis les constructions et aménagements d'utilité

publique (art. 71 du projet de règlement [RPACom]). La municipalité estime en définitive que, comme la réglementation actuelle, la réglementation envisagée permet d'installer à cet endroit une buvette saisonnière, considérée comme une construction d'utilité publique (cf. supra, consid. 4). Son interprétation, dans ce cadre, de la norme pertinente n'est manifestement pas critiquable. Autrement dit, on ne voit pas en quoi le projet de réaffectation des deux cabanes serait susceptible de compromettre l'établissement du nouveau plan d'affectation. Aucune mesure conservatoire (cf. art. 46 ss LATC) ne s'impose, de ce point de vue.

#### **E. 6**

Dans ce contexte, les recourants se réfèrent à l'art. 108 al. 1 RPACom qui dispose que le nombre de places de stationnement requis pour les véhicules motorisés et les vélos est déterminé conformément aux normes de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS) en vigueur lors de la demande de permis de construire. On déduit de leur argumentation que le futur PACom exigerait de mettre à disposition de la buvette un certain nombre de places de stationnement dédiées; or cela n'est pas prévu dans le permis de construire. La municipalité n'a pas estimé que la création de la buvette, sur une place principalement vouée au stationnement des automobiles, devrait être accompagnée de l'aménagement de nouvelles places de parc; les recourants ne prétendent du reste pas que cela serait une obligation en vertu du droit actuellement en vigueur. Par leur argumentation, les recourants soutiennent que le projet litigieux devrait être également conforme au règlement du plan d'affectation envisagé, vu l'art. 49 LATC. Or on ne voit pas pourquoi la municipalité aurait dû considérer que le futur RPACom imposerait la création de places de parc supplémentaires, pour une petite buvette aménagée près d'un parking public. Le texte de l'art. 108 RPACom ne le dit pas expressément et on ignore la teneur exacte des normes VSS qui seront applicables lors de l'entrée en vigueur du futur PACom. En définitive, le permis de construire n'avait pas à être complété sur ce point en vertu de la mesure conservatoire de l'art. 49 LATC.

#### **E. 7**

Les recourants se plaignent d'une violation des normes du droit fédéral sur la protection contre le bruit. a) Le projet litigieux, à savoir la réaffectation en buvette saisonnière des deux cabanes avec une terrasse pour huit personnes, correspond à la création d'une installation fixe nouvelle dont l'exploitation produit un bruit extérieur, au sens des art. 7 al. 7 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) et 2 al. 1 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41). A ce titre, elle est soumise aux règles de la législation fédérale sur la protection de l'environnement en matière de limitation des nuisances sonores (ATF 126 III 223 consid. 3c; 123 II 74 consid. 3c et 3d et les réf. citées). La législation fédérale ne s'applique pas uniquement aux bruits d'origine technique, mais aussi aux bruits de comportement liés directement à l'exploitation d'une installation (ATF 123 II 74 consid. 3b). Selon l'art. 25 al. 1 LPE, de nouvelles installations fixes ne peuvent être construites que si les immissions causées par le bruit de ces seules installations ne dépassent pas les valeurs de planification dans le voisinage. En principe, ainsi que le prévoit l'art. 40 al. 1 OPB, l'autorité évalue les immissions de bruit extérieur produites par les installations fixes sur la base des valeurs limites d'exposition fixées dans les annexes 3 à 9 OPB. Dans ces annexes, le Conseil fédéral a fixé de telles valeurs – des valeurs de planification, des valeurs limites d'immissions et des valeurs d'alarme – pour le bruit du trafic routier, le bruit des chemins de

fer, etc, mais pas pour les établissements publics. L'art. 40 al. 3 OPB dispose que " lorsque les valeurs limites d'exposition font défaut, l'autorité d'exécution évalue les immissions de bruit au sens de l'art. 15 de la loi; elle tient compte également des art. 19 et 23 de la loi ". Les trois articles auxquels il est fait référence sont les définitions légales des valeurs limites d'immissions (art. 15 LPE), des valeurs d'alarme (art. 19 LPE) et des valeurs de planification (art. 23 LPE), qui sont des valeurs inférieures aux valeurs limites d'immissions. Ainsi, lorsque l'art. 25 al. 1 LPE est applicable, les habitants du voisinage d'une nouvelle installation peuvent en principe compter sur une limitation des émissions de bruit plus sévère que si la loi prévoyait uniquement le respect des valeurs limites d'immissions, seuil en deçà duquel la population n'est pas censée être gênée de manière sensible dans son bien-être (cf. art. 15 LPE). L'autorité qui doit déterminer, au stade du permis de construire, si un nouvel établissement public respecte l'art. 25 al. 1 LPE, en appliquant donc les critères des valeurs de planification, doit tenir compte du genre de bruit, du moment où il se produit, de la fréquence à laquelle il se répète, du niveau de bruit ambiant existant ainsi que du degré de sensibilité de la zone ( ATF 146 II 17 consid. 6.2, ATF 130 II 32 consid. 2.2). Selon la jurisprudence, la directive DEP peut constituer une aide à la décision (cf. ATF 137 II 30 consid. 3.4; TF 1C\_464/2022 du 3 juillet 2023 consid. 2.2, 1C\_203/2017 du 9 mars 2018 consid. 3.1.2; CDAP AC.2020.0144 du 1<sup>er</sup> mars 2021 consid. 3, AC.2018.0278 du 11 juillet 2019 consid. 4a). b) La directive DEP propose des " méthodes spécifiques d'évaluation du bruit " pour les sources sonores intérieures et pour les sources sonores extérieures (terrasses). En l'occurrence, seule la terrasse sera source de nuisances sonores puisque la buvette saisonnière ne disposera pas de salle (ni du reste de cuisine avec ventilation) et qu'aucune musique ne sera diffusée. Comme indiqué plus haut (cf. supra , let. G), pour évaluer le bruit de la terrasse litigieuse, la DGE a précisément utilisé le formulaire Excel de la directive DEP. Il en ressort que tant pour la période de jour (07h-19h) que pour celle du soir (19h-22h), l'exploitation de la terrasse est peu gênante. L'évaluation donne en effet un résultat de 0.00 et selon la directive DEP, le résultat qui ne dépasse pas le coefficient 1 respecte les valeurs de planification. Les recourants contestent le calcul de la DGE. Avec des données de base différentes - 20 clients pendant la journée (7h-19h), 14 en soirée (19h-22h, voire après l'heure de fermeture) – et en situant à 30 m le point d'immission, ils arrivent à un résultat très légèrement supérieur à 1 le soir. Cela signifierait un faible dépassement de la valeur de planification (mais pas de la valeur limite d'immission, le coefficient 2 n'étant de loin pas atteint). Or, il n'y a pas de motifs de mettre en doute la méthode et les résultats pris en compte par le service spécialisé de l'administration cantonale. L'évaluation du bruit d'un petit kiosque ou d'une petite terrasse, dans un lieu qui n'est pas particulièrement tranquille – un quai proche d'une plage assez fréquentée en été, avec une route cantonale à proximité –, pourrait être effectuée sans utiliser le formulaire de la DEP car il est manifeste que, dans son exploitation normale, elle n'est pas susceptible de produire beaucoup de nuisances. Si l'on utilise néanmoins le formulaire Excel, il est admissible d'y insérer les données correspondant à ce qui a été autorisé (horaires, nombre de places sur la terrasse). Il n'y a aucun motif de considérer que la DGE aurait rempli ce formulaire de manière erronée; en particulier, l'évaluation de la distance entre le point d'immission déterminant (la fenêtre d'un local à usage sensible au bruit) et le centre de la terrasse projetée paraît correcte. Le résultat obtenu corrobore l'appréciation qui peut être faite sur la base de l'expérience, à savoir que le seuil de nuisances qui pourrait être fixé en appliquant les critères de l'art. 23 LPE n'est pas dépassé. En d'autres termes, le bruit de cette nouvelle installation respecte les exigences de l'art. 25

al. 1 LPE. Les autres bruits provenant des diverses activités possibles sur le quai (notamment: conversations des adeptes de la pétanque ou du tennis de table, des promeneurs, des clients du kiosque qui ne s'arrêtent pas sur la terrasse, etc.) n'ont pas à être pris en compte dans l'évaluation selon l'art. 25 LPE. Il convient de rappeler que les nuisances causées par des incivilités à proximité des établissements publics, notamment après l'heure de fermeture, relèvent de l'application du règlement de police et non pas du droit fédéral de la protection de l'environnement (AC.2023.0210 du 29 août 2024 consid. 7c). Les griefs des recourants à ce propos sont mal fondés.

## **E. 8**

Les recourants dénoncent une absence de coordination en invoquant l'art. 25a LAT. Cette disposition énonce des principes en matière de coordination " lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités ". Pour un projet de construction communal, le droit fédéral n'exige pas une coordination de la procédure du permis de construire, menée par la municipalité, avec celle d'octroi du crédit de construction par le conseil communal, l'exécution des travaux, avec la garantie de leur financement, pouvant être organisée après l'entrée en force du permis de construire (cf. Arnold Marti, Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, Art. 25a N. 33). Les recourants ne sont donc pas fondés à critiquer, sous cet angle, l'octroi du permis de construire. L'argumentation des recourants n'est pas non plus concluante en tant qu'ils dénoncent une absence de coordination des procédures de permis de construire et d'octroi de concession pour usage privatif du domaine public. Le projet de réaffectation des cabanes est un projet communal, qui requiert une autorisation selon la LATC, sans qu'il y ait une procédure de mise à disposition du domaine public à certaines personnes. A ce stade, la municipalité a engagé une procédure destinée à vérifier que le projet soit conforme aux règles de police des constructions ainsi qu'aux normes du droit fédéral de la protection de l'environnement qui doivent être appliquées en cas de construction ou de transformation d'une installation fixe. Il n'y a pas, dans cette procédure, d'acte de gestion du domaine public pour qu'il soit directement mis à disposition de tiers; aucun bénéficiaire ne se voit, d'après le dossier, conférer une autorisation d'usage du domaine public ni une concession. Les conditions concrètes (contractuelles ou autres) d'exploitation de la buvette, après la construction, pourront être organisées ultérieurement par la commune, le cas échéant; cela n'est pas en contradiction avec les principes de la coordination énoncés à l'art. 25a LAT, puisque cela ne relève pas de la phase de la construction de l'installation. On peut ajouter que, contrairement à ce qu'affirment les recourants, le choix de la municipalité de transformer en terrasse de buvette une petite surface d'une place publique qui conservera pendant la majeure partie de l'année son utilisation comme parking (en l'occurrence pour le stationnement hivernal d'un ou deux bateaux), n'équivaut pas à une désaffectation du domaine public. Le statut foncier, de droit public, de cet espace n'est pas modifié par l'octroi du permis de construire litigieux.

## **E. 9**

Les recourants estiment que l'exploitation de la buvette ou kiosque devrait être subordonnée à la délivrance d'une licence par l'autorité compétente selon la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (LADB; BLV 935.31), et que cette procédure administrative devrait être coordonnée avec la procédure LATC. Or, comme cela ressort de l'avis du service cantonal chargé de ces questions de police du commerce, le droit cantonal n'exige pas l'octroi d'une licence pour les petites buvettes ni pour les kiosques exploités

moins de six mois par année, lorsqu'ils accueillent moins de dix personnes (art. 3 al. 1 let. h et i LADB). Aucune question de coordination ne se pose dans ce contexte, au stade de l'octroi du permis de construire litigieux.

#### **E. 10**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, entièrement mal fondé, et à la confirmation de la décision attaquée. Les frais judiciaires sont mis à la charge des recourants, qui succombent (art. 49 al. 1 LPA-VD). Ceux-ci paieront également des dépens à la Commune de Lutry, représentée par un avocat (art. 55 LPA-VD).

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