

VD_OMNI RE.2017.0005 vom 20. Juli 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-07-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_RE.2017.0005

FR: VD_OMNI RE.2017.0005 du 20 juillet 2017

IT: VD_OMNI RE.2017.0005 del 20 luglio 2017

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____, D. _____/Le juge instructeur (PL), Municipalité de Lausanne, E. _____ AG, DGE-DIREV-ARC | Principes applicables à l'évaluation des immissions sonores lors de manifestations en plein air. Les conditions fixées par la municipalité concernant le niveau de bruit sont conformes au principe de prévention et suffisantes pour permettre la manifestation de sorte que la demande de mesures provisionnelles visant à interdire la manifestation pendant la période prévue et jusqu'à droit jugé sur le recours au fond doit être rejetée.

Erwägungen

E. 1

En vertu de l'art. 94 al. 2, 2^{ème} phrase de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), les décisions sur mesures provisionnelles du juge instructeur de la Cour de droit administratif et public, ainsi que celles relatives à l'effet suspensif, peuvent faire l'objet d'un recours au tribunal dans les 10 jours dès leur notification. Le présent recours a été formé en temps utile et il est recevable à la forme. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Selon l'art. 86 LPA-VD, l'autorité peut prendre, d'office ou sur requête, les mesures provisionnelles nécessaires à la conservation d'un état de fait ou de droit, ou à la sauvegarde d'intérêts menacés. Les mesures provisionnelles ne doivent en principe pas tendre à créer une situation de fait ou de droit nouvelle, ni anticiper sur le jugement définitif, une exception à ce principe ne pouvant être admise que lorsque la protection du droit ne peut pas être réalisée autrement (arrêts RE.2015.0012 du 15 décembre 2015; RE.2009.0003 du 26 février 2009; RE.2008.0005 du 6 juin 2008; RE.2007.0020 du 26 octobre 2007; RE.2007.0008 du 5 juin 2007) Les mesures provisionnelles doivent être ordonnées lorsque leur absence rendrait illusoire le bénéfice de l'admission du recours ou placerait le recourant dans une situation excessivement rigoureuse sans qu'un intérêt public exige d'attendre la décision au fond (arrêt RE.2012.0005 du 13 août 2012 consid. 1a et l'arrêt cité; Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif, Volume II: Les actes administratifs et leur contrôle, 3^e éd., Berne 2011, p. 307). Elles doivent résulter d'une pesée des intérêts en présence, en tenant compte de l'ensemble des circonstances, notamment des prévisions sur le sort du procès au fond. Le juge instructeur ne doit toutefois pas préjuger de l'issue du recours lorsque celle-ci dépend de l'appréciation de la cour qui sera amenée à statuer sur le fond. C'est dans ce cadre qu'il convient de déterminer si le refus des mesures provisionnelles est de nature à compromettre les droits de la partie qui les requiert et lui causer un préjudice irréparable (arrêts RE.2015.0012, RE.2009.0003 et RE.2008.0005 précités; RE.2005.0032 du 24 octobre 2005).

E. 3

a) En ce qui concerne l'effet suspensif, il convient de relever que sous l'empire de l'ancienne loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), en vigueur jusqu'au 31 décembre 2008, le dépôt du recours ne suspendait pas l'exécution de la décision attaquée, sauf décision contraire prise, d'office ou sur requête, par le magistrat instructeur (art. 45 LJPA). Le Tribunal administratif avait toutefois pour pratique d'accorder de manière générale l'effet suspensif au recours (arrêt RE.2008.0014 du 26 août 2008 consid. 1a), sauf si l'intérêt public ou un intérêt privé prépondérant exigeait le retrait ou la levée de l'effet suspensif, ou si le recours apparaissait d'emblée irrecevable ou mal fondé (voir notamment arrêt RE.2010.0007 du 31 décembre 2010 consid. 3a). b) L'art. 80 LPA-VD, applicable depuis le 1^{er} janvier 2009 au recours de droit administratif par le renvoi de l'art. 99 LPA-VD, est formulé de la manière suivante: " 1 Le recours administratif a effet suspensif. 2 L'autorité administrative ou l'autorité de recours peuvent, d'office ou sur requête, lever l'effet suspensif, si un intérêt public prépondérant le commande. " Dans un arrêt du 14 juillet 2009, la Cour constitutionnelle a écarté la requête formée par trois associations actives dans le domaine de la construction, qui tendait à ce que soient annulés les termes " si un intérêt public prépondérant le commande " qui figurent aux art. 69 al. 2 et 80 al. 2 LPA-VD. En bref, la Cour constitutionnelle a jugé qu'il n'était nullement dépourvu de sens ni de but d'exiger qu'en principe une décision ne déploie pas d'effet avant que sa légalité, voire son opportunité, aient été contrôlées par l'autorité de recours, et qu'il en allait de même de la limitation de l'exception à ce principe au seul cas où l'intérêt public l'exige (arrêt CCST.2008.0013 consid. 2d). L'arrêt de la Cour constitutionnelle relève en particulier qu'une décision qui refuserait arbitrairement de lever l'effet suspensif serait susceptible de faire l'objet d'un recours incident. Si la notion d'intérêt public prépondérant n'était pas interprétée de manière conforme aux droits fondamentaux en cause, il appartenait alors au juge devant statuer sur le recours incident de veiller à assurer une interprétation de cette disposition de manière conforme à la constitution (arrêt CCST.2008.0013 du 14 juillet 2009 consid. 2d). c) La garantie de la propriété tout comme la liberté économique font partie des droits fondamentaux qui doivent être pris en compte dans la procédure relative à l'effet suspensif, lorsqu'elle met en cause un propriétaire. L'art. 35 al. 1 Cst. prévoit en effet que les droits fondamentaux doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique, ce qui inclut la procédure incidente en matière d'effet suspensif et de mesures provisionnelles prévue par les art. 80, 86 et 94 LPA-VD. Dans cette procédure, le propriétaire peut donc se prévaloir de la protection accordée par la garantie constitutionnelle de la propriété (art. 26 Cst). Ainsi, les intérêts défendus par la garantie de la propriété, de niveau constitutionnel, doivent être pris en compte dans la pesée d'intérêts à effectuer pour statuer sur l'octroi, le retrait ou la restitution de l'effet suspensif. C'est pourquoi, il convient de tenir compte dans la pesée des intérêts en présence tant des intérêts privés du recourant à la suspension d'une décision contestée que de l'intérêt public et une exécution immédiate de celle-ci (arrêt RE.2010.0007 du 31 décembre 2010 consid. 2c; voir aussi GE.2009.0006 du 26 juin 2009 consid. 5b et les références citées). d) C'est en définitive dans le cadre d'une pesée générale des intérêts à prendre en considération que le juge instructeur doit déterminer si l'effet suspensif peut être accordé, retiré ou restitué au recours (voir arrêt RE.2008.0014 du 26 août 2008).

E. 4

Le pouvoir d'examen de la section du tribunal qui doit statuer sur le recours incident est limité à un contrôle en légalité de la décision du juge intimé, qui comprend l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 98 al. 1 let. a LPA-VD). La section du tribunal qui statue sur le recours incident ne peut donc substituer sa propre appréciation à celle du magistrat instructeur; elle doit seulement vérifier si ce dernier n'a pas tenu compte d'intérêts importants ou n'en n'aurait pas tenu compte de manière suffisante ou encore les aurait appréciés de façon erronée (arrêts RE.2016.0001 du 8 avril 2016 consid. 2; RE.2015.0011 du 5 février 2016 consid. 2; RE.2015.0010 du 28 juillet 2015 consid. 1; RE.2015.0008 du 21 mai 2015 consid. 2b; RE.2014.0011 du 16 décembre 2014 consid. 2a; RE.2014.0005 du 5 août 2014 consid. 2a, RE.2008.0014 du 26 août 2008 consid. 1; voir aussi arrêt RE.2005.0030 du 8 septembre 2005 consid. 1c). Cette limitation du pouvoir d'examen concerne aussi bien la question de l'effet suspensif selon l'art. 80 LPA-VD, que celle des mesures provisionnelles au sens de l'art. 86 LPA-VD.

E. 5

Les recourants insistent sur la nécessité d'une enquête publique préalable et d'un permis de construire pour autoriser la manifestation litigieuse. a) A cet égard, l'art. 68a al. 2 let. c du règlement d'application du 19 septembre 1986 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC; RSV 700.11.1) prévoit que les constructions et les installations mises en place pour une durée limitée, telles que constructions mobilières comme halles de fête, chapiteaux de cirque, tribunes et leurs installations annexes pour trois mois au maximum, peuvent ne pas être soumises à une autorisation de construire au sens de l'art. 103 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11). De telles installations sont soumises à des autorisations municipales de police concernant notamment les mesures d'hygiène et de sécurité, la réglementation des accès et du stationnement. En revanche elles échappent à l'exigence d'une enquête publique et aux règles matérielles applicables à la zone (arrêt AC.2015.0152 du 30 juillet 2015 consid. 1f). C'est ainsi que le tribunal a jugé que les installations du Paléo festival de Nyon ne nécessitaient pas une autorisation de construire spéciale prévue hors des zones à bâtir par l'art. 24 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). En effet, les installations au sens des art. 22 et 24 LAT sont des ouvrages conçus pour durer et qui ont un lien étroit avec le sol, ce qui n'était manifestement pas le cas des installations mobilières liées à un festival d'une durée annuelle de 6 jours qui ne répondent pas à une telle définition (arrêt AC.1991.0093 du 29 avril 1994 consid. 2c). b) Le même raisonnement est applicable aux installations de l'open air prévues sur l'esplanade de Montbenon du 23 juin au 21 juillet 2017. Il s'agit en effet d'installations mobilières sans lien étroit avec le sol, prévues pour une période légèrement inférieure à un mois. Or, l'art. 68a al. 2 let. c RLATC, qui mentionne un délai de trois mois pour les chapiteaux, est largement respecté pour la manifestation litigieuse. c) Il apparaît " a priori " que les installations liées à la manifestation du cinéma open air de Montbenon entrent dans le cadre des travaux qui ne sont pas soumis à l'exigence d'un permis de construire au sens de l'art. 22 LAT et font partie des constructions et des installations mises en place pour une durée limitée au sens de l'art. 103 al. 2 let. c LATC. La question de savoir si les inconvénients qui en résultent pour le voisinage sont ou non admissibles relève de l'examen de la conformité aux exigences du droit fédéral de la protection de l'environnement. Cette question est indépendante de celle de savoir si les travaux sont assimilés à une construction ou une installation au sens de l'art. 22 LAT. De plus, au stade des mesures provisionnelles, le tribunal se limite à examiner si, dans le cadre de la pesée des intérêts, l'autorité a suffisamment tenu compte des exigences

applicables en matière de protection de l'environnement.

E. 6

Les recourants se plaignent des nuisances de bruit et ils invoquent à cet égard les mesurages effectués par la police lausannoise (BVNPB) et les déterminations de la DGE du 12 juillet 2017 concernant ces mesurages. a) La loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE; RS 814.01) est applicable au bruit produit par la construction ou l'exploitation d'installations (art. 7 al. 1 in fine LPE). Selon l'art. 7 al. 7 LPE, il faut entendre par installation les bâtiments, les voies de communication ou autres ouvrages fixes ainsi que les modifications de terrain; les outils, machines, véhicules, bateaux et aéronefs sont assimilés aux installations. Le droit fédéral de la protection de l'environnement établit une distinction entre les installations fixes et celles qui ne le sont pas; les installations fixes nouvelles ou assimilées sont soumises à des valeurs limites d'exposition plus sévères (art. 23 et 25 LPE) et les installations fixes existantes font l'objet d'une réglementation spécifique sur les assainissements (art. 13 ss OPB). En outre, aucune valeur limite d'exposition n'est fixée dans les annexes à l'OPB pour la limitation du bruit provoqué par des appareils et machines mobiles, sauf si ces appareils servent au fonctionnement d'une installation fixe (art. 4 OPB). Ces appareils n'en restent pas moins soumis au principe général de limitation des émissions posés aux art. 1 al. 2 et 11 LPE. Les émissions de bruits extérieurs produits par ces appareils doivent en effet être limitées dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique, de l'exploitation et des coûts; et la population touchée ne soit pas sensiblement gênée dans son bien-être (art. 4 al. 1 OPB). b) Comme on l'a vu, la question de savoir si l'installation et les aménagements liés à la manifestation du cinéma open air de Montbenon sont assimilés à des installations fixes au sens de l'art. 7 al. 7 LPE est indépendante de celle de savoir si ces aménagements sont soumis ou non à la procédure de demande de permis de construire au sens des art. 22 LAT et 103 al. 1 LATC. Les deux législations sur l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement poursuivent à cet égard des buts distincts. La société E. _____, pour la manifestation qu'elle organise, utilise des appareils d'amplification du son qui sont des installations " mobiles " au sens de l'art. 7 al. 7, 2^{ème} phrase LPE et 4 al. 1 OPB. Ces appareils sont toutefois intégrés dans l'ensemble des aménagements et structures formés par l'écran géant et les gradins sur lesquels prennent place les spectateurs. Même si ces installations ont un caractère provisoire, elles ne peuvent être qualifiées de mobiles tant par l'importance des aménagements (en poids et dimensions) que par la durée de leur implantation au même emplacement pendant 29 jours. Ce d'autant plus que ce type de manifestation tend à se répéter chaque année au même emplacement, ce qui a été le cas par exemple pour la manifestation du cinéma open air de Bellerive. Il s'agit clairement d'une installation fixe au sens de l'art. 7 al. 7 LPE dont l'exploitation produit du bruit extérieur selon l'art. 2 al. 1, 1^{ère} phrase in fine OPB (arrêt AC.1991.0093 du 29 avril 1994 consid. 2b). La notion d'installation fixe au sens du droit fédéral de la protection de l'environnement n'implique en effet pas nécessairement une utilisation permanente; ce qui est aussi le cas pour les exploitations industrielles, artisanales et agricoles qui font l'objet d'une évaluation par phases de bruit (ch. 31 al. 1 de l'annexe 6 à l'OPB). La jurisprudence du Tribunal administratif bernois considère d'ailleurs que les installations de sonorisation liées aux aménagements d'un cinéma open air sont des installations fixes selon l'art 7 al. 7 LPE (arrêt du Tribunal administratif bernois du 20 août 2008, RRB 1395; RA JGK 32.32.2008.88, consid. 3.2, in JAB 2008 463 ss p. 469). c) La loi fédérale sur la protection de l'environnement a pour but de protéger les hommes contre les atteintes nuisibles ou

incommodantes en définissant en quelque sorte des normes de qualité de l'environnement (message du Conseil fédéral relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement du 31 octobre 1979 FF 1989 III p. 774). L'art. 11 LPE souligne la nécessité de faire débiter autant que possible la protection de l'environnement en luttant à la source contre les atteintes, c'est-à-dire en limitant tout d'abord les émissions de polluants atmosphériques ou de bruit (al. 1) indépendamment des nuisances existantes (al. 2), c'est-à-dire, même en l'absence d'une preuve formelle d'un préjudice à l'environnement, pour autant que les mesures soient techniquement possibles et économiquement supportables (message précité FF 1979 III p. 774). Enfin, si les atteintes restent nuisibles ou incommodantes malgré les mesures prises pour limiter les émissions, l'autorité peut imposer une limitation des émissions à la source plus sévère ou ordonner des prescriptions d'exploitation telles que les restrictions temporaires et locales de l'activité (art. 11 al. 3 LPE; message précité FF 1979 III p. 783). L'art. 11 LPE prévoit donc un examen de la limitation des émissions en deux étapes; dans la première étape, définie aux alinéas 1 et 2, il convient de limiter les émissions à titre préventif notamment par l'application de "valeurs limites d'émissions" ou des prescriptions en matière de construction ou d'exploitation (art. 12 al. 1 lit. a, b et c LPE); dans une deuxième étape, définie à l'alinéa 3, il convient de déterminer si, malgré les mesures prises à la source, les atteintes à l'environnement restent nuisibles ou incommodantes, en se référant aux valeurs limites d'immission fixées dans les ordonnances du Conseil fédéral (sur le concept de limitation des émissions en deux étapes voir notamment ATF 118 Ib 596 consid. 3b, 238 consid. 2a; 117 Ib 34 consid. 6a; 116 Ib 438 ss consid. 5; 115 Ib 462 consid. 3a et b). Cette procédure de limitation des émissions en deux étapes s'applique aussi en matière de bruit (ATF 116 Ib 168 consid. 8); les art. 7 al. 1 et 8 al. 1 OPB reprennent le principe de la limitation préventive des émissions en première étape pour les installations fixes nouvelles et les installations existantes modifiées (voir ATF 118 Ib 596 consid. 3c, 237 ss); une limitation plus sévère des émissions devant intervenir en seconde étape lorsque les valeurs limites d'immission (ou d'exposition au bruit) définies aux annexes 3 à 7 de l'OPB sont dépassées (art. 7 al. 1 lit. b,

E. 8

juin 2017. Le recours doit ainsi être rejeté et la décision attaquée maintenue. Au vu de ce résultat, il se justifie de mettre les frais de justice à la charge des recourants. Par ailleurs, la société exploitante, qui obtient gain de cause en ayant consulté un homme de loi, a droit aux dépens qu'elle a requis.

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