

DÉCISION DE  
LA DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS,  
DES TRANSPORTS ET DE L'ÉNERGIE

OJ n° 110/2017/17

Berne, le 8 novembre 2017

en la cause liée entre

**A.** \_\_\_\_\_ **SA**  
recourante

représentée par Me B. \_\_\_\_\_

et



**Monsieur C.** \_\_\_\_\_  
intimé 1

**Madame D.** \_\_\_\_\_  
intimée 2

**Madame E.** \_\_\_\_\_  
intimée 3

**Monsieur F.** \_\_\_\_\_  
intimé 4

**Madame G.** \_\_\_\_\_  
intimée 5

**Monsieur H.** \_\_\_\_\_  
intimé 6

**I.** \_\_\_\_\_ **Sàrl**  
intimée 7

**Monsieur J.** \_\_\_\_\_  
intimé 8

**Madame K.** \_\_\_\_\_  
intimée 9

**Madame L.** \_\_\_\_\_  
intimée 10

Monsieur **M.** \_\_\_\_\_  
intimé 11

Monsieur **N.** \_\_\_\_\_  
intimé 12

Madame **O.** \_\_\_\_\_  
intimée 13

Monsieur **P.** \_\_\_\_\_  
intimé 14

intimés 10 à 14 pour adresse I. \_\_\_\_\_ Sàrl

Monsieur **Q.** \_\_\_\_\_  
intimé 15

Madame **R.** \_\_\_\_\_  
intimée 16

Monsieur **S.** \_\_\_\_\_  
intimé 17

Madame **T.** \_\_\_\_\_  
intimée 18

et

**Commune de Tramelan, Conseil municipal, Hôtel de Ville, Grand-Rue 106,  
2720 Tramelan**

représentée par Me U. \_\_\_\_\_

en ce qui concerne la décision de la Municipalité de Tramelan du 4 janvier 2017  
(n°2016/46; modification de l'horaire d'exploitation de la station de lavage)

## **I. Faits**

1. Par décision du 11 février 2011, la Préfecture du Jura bernois avait octroyé à la société V. \_\_\_\_\_ SA un permis de construire pour la construction d'une station-service comptant 2 îlots de distribution et de 4 compartiments de lavage de voitures en libre service, pour l'aménagement d'un magasin/bar dans le bâtiment existant ainsi que pour 11 places de stationnement. La préfecture avait statué plusieurs charges, dont celle-ci: "La station de lavage sera ouverte uniquement du lundi au samedi, de 6 h à 20 h; elle sera

fermée les dimanches et les jours fériés". Les parcelles concernées, principalement n° W.\_\_\_\_\_, sont situées aux Z.\_\_\_\_\_, sur le territoire de la commune de Tramelan. Elles font partie de la zone régie par des prescriptions spéciales ZPS-a "Les Z.\_\_\_\_\_" (anciennement zone à planification obligatoire ZPO12); il s'agit d'une zone artisanale et industrielle. La parcelle n° W.\_\_\_\_\_ est propriété de la société X.\_\_\_\_\_ SA, dont l'administrateur unique est Y.\_\_\_\_\_. Celui-ci est président et administrateur de la recourante, et doté du droit de signature individuelle.

La décision du 11 février 2011 a fait l'objet d'un recours (OJ n° 110/2011/37) auprès de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE), retiré par la suite.

2. Seuls la station-service et le magasin ont été construits et sont exploités par V.\_\_\_\_\_ SA. La station de lavage est détenue par la recourante.

3. La recourante a déposé le 18 juillet 2016 une demande de permis de construire pour la modification de l'horaire d'exploitation de la station de lavage existante, le nouvel horaire étant le suivant: lundi à dimanche 6 h à 22 h. Les intimés et trois autres personnes ont formé opposition.

Dans son rapport des 24 et 30 août 2016, le beco (Office de l'économie bernoise) a considéré que le projet est conforme à l'ordonnance fédérale en matière de protection contre le bruit. Il a toutefois attiré l'attention de la commune que, sur la base de sa réglementation, celle-ci pouvait ordonner des mesures plus strictes. Il a précisé que la commune pouvait limiter les horaires d'ouverture, notamment si l'ouverture de l'installation les dimanches et les jours fériés n'est pas nécessaire du point de vue économique.

La recourante a produit des pièces comptables destinées à établir la nécessité économique de l'extension de l'horaire.

4. Par décision du 4 janvier 2017, la commune a rejeté la demande de permis de construire, principalement faute de preuves que la survie économique de la société d'exploitation de la station de lavage serait impérativement conditionnée à l'octroi de l'extension

d'horaire sollicitée. La commune s'est en outre fondée sur l'application systématique et la plus équitable possible de sa marge de manœuvre sur son territoire s'agissant d'installations analogues ou comparables.

5. Par écriture du 6 février 2017, la recourante a déclaré interjeter recours auprès de la TTE contre la décision du 4 janvier 2017. Elle conclut à l'annulation de celle-ci et à l'octroi de l'horaire suivant: du lundi au samedi de 7 h à 21 h 30; le dimanche de 8 h à 20 h; fermé les jours fériés. La recourante est d'avis que la limitation actuelle de l'horaire d'ouverture de la station de lavage n'est pas économiquement supportable. Elle estime que cette question se détermine par rapport à une entreprise standard de la branche et non par rapport à la santé financière de la recourante elle-même. Elle précise que pour être rentable, la station de lavage litigieuse devrait générer un chiffre d'affaire de 140'000 fr., alors qu'en 2015 elle n'atteignait que 81'000 fr. Elle invoque par ailleurs une violation de son droit d'être entendu, dès lors que la commune a jugé insuffisantes les informations transmises par la recourante sans pour autant requérir davantage d'explications. La recourante déplore de plus que les observations finales de l'intimée 3 ne lui aient pas été transmises. Elle reproche à la commune de n'avoir pas pris en compte, dans l'examen de la proportionnalité, le fait que les immissions sonores provenant des routes et des trains sont élevées dans le secteur; à ses yeux, l'extension de l'horaire ne causerait pas d'augmentation significative des immissions pour les riverains. La recourante ajoute qu'en plus de la réduction de ses prétentions horaires par rapport à sa demande de permis, elle serait disposée à fermer par une paroi en verre les quatre places de lavage du côté des immeubles voisins. Elle est d'avis que l'interdiction de prolonger l'horaire constitue une violation du principe de la liberté économique. Finalement, la recourante invoque l'égalité de traitement par rapport à d'autres stations de lavage de la région.

6. Entre le 7 mars et le 11 mars 2017, les intimés ont déposé leurs réponses. Ils concluent explicitement ou en substance au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Ils invoquent l'engagement pris par la requérante dans la précédente procédure ayant abouti au permis du 11 février 2011, les nuisances sonores dues à l'installation (notamment bruit des jets d'eau) et à la clientèle (notamment musique, conversations), les odeurs des produits et la propagation de particules de savon, dans une moindre mesure le bruit du trafic. Les intimés 8 et 9 se prononcent explicitement contre la modification de

projet telle que présentée dans le recours du 6 février 2017 (extension moins importante que celle requise dans la demande du 18 juillet 2016).

7. Dans sa prise de position du 13 mars 2017, la commune conclut au rejet du recours et à la confirmation de sa décision du 4 janvier 2017. La commune fait valoir que lorsque la recourante avait pris l'engagement, dans la première procédure, de n'exploiter la station que les jours ouvrables de 6 h à 20 h, elle était déjà conseillée par une société spécialisée dans la réalisation et la gestion de stations de lavage; les données de rentabilité devaient donc lui être connues dès le départ. La commune ajoute qu'à l'époque, elle avait proposé à la préfecture de fixer comme charge un horaire d'ouverture les jours ouvrables de 7 h à 20 h. La commune conteste le reproche de violation du droit d'être entendu, elle estime d'une part que les documents remis étaient clairs et ne nécessitaient pas d'explications complémentaires et, d'autre part, qu'il appartenait à la recourante de fournir elle-même les informations qu'elle jugeait pertinentes. Elle admet n'avoir pas transmis à la recourante les observations de certains opposants, au motif qu'elles n'influeraient pas sur l'issue de la cause. A propos du principe de proportionnalité, la commune relève qu'elle tient à appliquer strictement et uniformément le respect du repos le dimanche et les jours fériés. Elle s'oppose à la modification de projet, les modifications structurelles notamment (cloisonnement de la station de lavage) nécessitant à ses yeux le dépôt d'une nouvelle demande de permis. La commune est d'avis que la protection du repos et de la tranquillité doit l'emporter sur la liberté économique de la recourante. La commune considère comme seule pertinente la comparaison avec l'autre station de lavage sise sur son territoire, dont l'ouverture est autorisée du lundi au samedi de 7 h à 21 h.

8. L'Office juridique, qui conduit les procédures de recours pour le compte de la TTE<sup>1</sup>, a remis à la recourante les écritures des opposants qui ne lui avaient pas été transmises par la commune ainsi que deux autres pièces du dossier communal à sa demande.

L'Office juridique a en outre donné aux participants à la procédure l'occasion de se prononcer au sujet de l'hypothèse selon laquelle la TTE pourrait envisager d'autoriser l'ouver-

---

<sup>1</sup> art. 7 de l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie, OO TTE, RSB 152.221.191

ture du lavage automobile de 7 h à 21 h du lundi au samedi, les dimanches et les jours fériés demeurant fermés.

A l'exception de l'intimé 6, tous les participants à la procédure ont pris position. La recourante a maintenu sa demande d'extension de l'horaire conformément à son recours et fait savoir qu'il lui est absolument indispensable de pouvoir ouvrir la station de lavage aussi les dimanches. Elle a réitéré son offre de cloisonner la station du côté des immeubles voisins. Les intimés se sont tous prononcés en défaveur du décalage de l'horaire une heure plus tard par rapport à l'horaire actuel. La commune est également défavorable à l'hypothèse formulée par la TTE. Elle considère, comme les intimés, que l'ouverture de la station une heure plus tard le soir porte davantage préjudice à la tranquillité des riverains. Elle estime en outre primordial de maintenir l'horaire d'ouverture tel que fixé de manière consensuelle par les parties lors de l'audience de conciliation tenue par la préfecture dans la procédure relative à la demande de permis initiale. La commune rappelle finalement qu'elle a toujours été attentive au respect du repos le dimanche et les jours fériés et qu'il en va de même de la tranquillité en fin de journée.

## **II. Considérants**

### **1. Recevabilité**

a) En vertu de l'art. 40 al. 1 LC<sup>2</sup>, les décisions relatives à l'octroi d'un permis de construire peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la TTE. La recourante a qualité pour recourir au sens de l'art. 65 al. 1 LPJA<sup>3</sup> et de l'art. 40 al. 2 LC étant donné que la décision attaquée lui refuse le permis de construire. Elle est donc particulièrement atteinte par cette décision et a un intérêt digne de protection à sa modification. Au surplus, le recours de la recourante a été déposé en temps utile et selon les formes légales. Il est par conséquent recevable quant à la forme.

b) Le permis de construire constate – en tant qu'autorisation de police – que le projet de construction est en accord avec les prescriptions en matière de construction, d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement d'une part. D'autre part, il

---

<sup>2</sup> loi du 9 juin 1985 sur les constructions, LC, RSB 721

<sup>3</sup> loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives, LPJA, RSB 155.21

accorde la permission de construire sans laquelle cette activité est illicite.<sup>4</sup> Le permis de construire peut être assorti de conditions et de charges (art. 38 al. 3 LC).

Certains intimés ainsi que la commune rappellent l'engagement pris par la recourante, dans la procédure de demande de permis initiale, de limiter les heures d'ouverture de la station du lundi au samedi de 6 h à 20 h. Cet engagement était le fruit de la séance de conciliation du 24 août 2010, il a été confirmé par la suite à deux reprises par le président de la recourante (alors désigné comme propriétaire du terrain) par courrier du 30 juin 2010 et observations finales du 8 octobre 2010 adressés à la préfecture. Cet engagement a fait l'objet d'une charge dans la décision octroyant le permis initial. Il résulte de la lecture de cette décision que la préfecture n'a pas examiné matériellement, vu l'accord intervenu, si toute ouverture au-delà de l'horaire fixé serait contraire au droit. Par conséquent, la question de savoir si un horaire plus généreux est conforme au droit n'a pas encore force de chose décidée. La charge figurant dans la décision initiale octroyant le permis signifie que toute ouverture allant au-delà de l'horaire statué doit faire l'objet d'une nouvelle demande de permis. Cette charge ne fait donc pas obstacle à l'entrée en matière sur l'actuelle demande de permis ni sur le présent recours.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Aldo Zaugg / Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4<sup>e</sup> éd., vol. I, Berne 2013, art. 1a n. 1 s.

<sup>5</sup> décision de la TTE OJ n° "110 17 30" du 26 mai 2017, consid. 1c et jurisprudence citée

## 2. Objet du litige

a) L'horaire requis par la recourante dans son recours constitue une modification de projet au sens des art. 43 al. 1 et 3 DPC<sup>6</sup> par rapport à sa demande du 18 juillet 2016. Etant donné que la recourante réduit ses prétentions par rapport à la demande initiale, le projet doit être considéré comme restant le même dans ses éléments fondamentaux. La modification de projet remplace la première demande de permis pour les points qu'elle concerne<sup>7</sup>. Par conséquent, la TTE se borne à examiner la modification de projet.

b) La recourante s'est déclaré disposée à cloisonner par des parois en verre un des côtés des compartiments de lavage aux fins de réduire les immissions pour le voisinage. Elle n'a produit à l'appui de sa proposition qu'un croquis sommaire. Partant, sa proposition ne peut pas être considérée comme demande formelle de modification de projet. L'autorité de recours n'est pas tenue d'inviter le requérant ou la requérante à déposer une demande de modification du projet.<sup>8</sup> Quoi qu'il en soit, le cloisonnement proposé modifierait le projet dans ses éléments fondamentaux et nécessiterait une nouvelle publication, comme le soutient à raison la commune. En effet, les compartiments de lavage sont équipés chacun d'une lance à eau à haute pression. On ne peut exclure que la fermeture des espaces forme des caisses de résonance. A cela s'ajoute que cette modification de la construction aurait des effets sur les mouvements des véhicules: aujourd'hui ceux-ci entrent par le côté ouest des compartiments et en ressortent par le côté est. La fermeture de la face est impliquerait des manœuvres supplémentaires, éventuellement susceptibles d'augmenter le bruit du trafic sur le site, voire de porter atteinte à la sécurité des usagers. En présence d'une demande formelle de modification de projet, ces points devraient à tout le moins être éclaircis. Toutefois, compte tenu des considérants qui suivent, une éventuelle demande en bonne et due forme ne pourrait pas avoir d'influence positive sur l'issue du présent recours.

Il semblerait au vu du dossier (notamment prise de position de la commune p. 14) que des émanations de mousse de savon s'effectuent sur la route cantonale, située à une distance minimum d'environ 5 m de la station de lavage. Les bordiers doivent s'abstenir d'entraver les routes publiques par des constructions, installations, plantes ou arbres, ou par toute

---

<sup>6</sup> décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire, DPC, RSB 725.1

<sup>7</sup> JAB Jurisprudence administrative bernoise 2012 p. 463, consid. 2.2

<sup>8</sup> Zaugg / Ludwig, art. 32-32d n. 13a



autre mesure (art. 73 al. 1 LR<sup>9</sup>). Cette question ne fait pas partie de la présente procédure. La commune devra le cas échéant entreprendre une procédure de police des constructions à cet égard.

### 3. Protection contre le bruit

a) La recourante se plaint en substance d'une application erronée du droit fédéral sur la protection contre le bruit. Elle estime que le refus de l'extension de l'horaire n'est pas économiquement supportable, qu'il est disproportionné et contraire au principe de l'égalité de traitement. Elle est d'avis que l'extension de l'horaire ne cause pratiquement aucune augmentation des nuisances sonores, dans un environnement déjà passablement chargé.

b) La station de lavage est une nouvelle<sup>10</sup> installation fixe dont l'exploitation produit du bruit extérieur (cf. art. 2 al. 1 OPB<sup>11</sup> en relation avec l'art. 7 al. 7 LPE<sup>12</sup>). Les nouvelles installations ne doivent en principe pas produire d'immissions excédant les valeurs de planification dans le voisinage (art. 25 al. 1 LPE et 7 al. 1 let. b OPB). Pour les installations industrielles et artisanales, les valeurs limites d'exposition au bruit sont fixées à l'annexe 6 de l'OPB. S'agissant du bruit qui n'est pas d'origine technique, mais qui provient du comportement des utilisateurs (bruit secondaire), l'OPB ne prévoit ni valeurs limites d'exposition ni méthodes d'évaluation. Dans ce cas, la pratique a développé une règle par comparaison des critères relatifs aux art. 15 et 23 LPE (cf. art. 40 al. 3 OPB): les immissions dues à une installation nouvelle ne doivent pas causer plus que des dérangements minimes (*geringfügige Störungen*)<sup>13</sup>. Dans cette hypothèse, les nuisances doivent être appréciées au cas par cas par l'autorité, qui devra 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 ainsi que des caractéristiques et du degré de sensibilité de la zone.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> loi sur les routes du 4 juin 2008, LR, RSB 732.11

<sup>10</sup> 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 (art. 47 al. 1 OPB).

<sup>11</sup> ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit, OPB, RS 814.41

<sup>12</sup> loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, LPE, RS 814.01

<sup>13</sup> ATF 130 II 32, cons. 2.2; DEP 2001 p. 924

<sup>14</sup> arrêt du Tribunal fédéral non publié 1A.240/2005 du 9 mars 2007, cons. 4.3

Quoi qu'il en soit, la législation en matière d'environnement cherche avant tout à empêcher les nuisances (art. 74 al. 2 Cst.<sup>15</sup> et 1 al. 2 LPE).<sup>16</sup> C'est pourquoi en règle générale le bruit doit être prioritairement limité à la source (art. 11 al. 1 LPE), à l'aide des mesures énumérées à l'art. 12 al. 1 LPE (notamment de prescriptions d'exploitation: la réglementation des horaires est l'un des instruments envisageables à ce titre<sup>17</sup>); les mesures qui agissent sur la propagation du bruit n'entrent en considération qu'ensuite et celles qui limitent seulement ses effets auprès de l'homme ne seront envisagées qu'en dernier lieu.<sup>18</sup> De plus, la législation prévoit, pour la limitation des émissions, un concept d'action en deux étapes: une limitation dite préventive, qui doit être ordonnée d'abord, indépendamment des nuisances existantes (art. 11 al. 2 LPE), puis une limitation complémentaire ou plus sévère des émissions qui doit être statuée s'il appert ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard à la charge actuelle de l'environnement, seront nuisibles ou incommodantes (art. 11 al. 3 LPE). En concrétisation du principe de prévention, l'art. 11 al. 2 LPE et l'art. 7 al. 1 let. a OPB exigent l'application de toutes les mesures qui sont réalisables sur le plan de la technique et de l'exploitation d'une part, et qui sont économiquement supportables d'autre part, et ce même en l'absence d'une preuve formelle d'un préjudice réel à l'environnement.<sup>19</sup> Le respect des valeurs de planification n'absorbe pas le principe de prévention déduit de l'art. 11 al. 2 LPE, autrement dit les valeurs de planification ne constituent pas des limitations d'émissions au sens de l'art. 12 LPE.<sup>20</sup> Au contraire, l'art. 11 al. 2 LPE d'une part et le respect des valeurs de planification (et/ou celui de la limite du dérangement minime) d'autre part s'appliquent de façon cumulative (cf. aussi art. 7 al. 1 OPB).<sup>21</sup> L'art. 11 al. 2 LPE est applicable aussi bien au bruit d'origine technique qu'au bruit secondaire.<sup>22</sup>

c) Avec l'entrée en vigueur de la législation fédérale sur la protection de l'environnement, le droit cantonal relatif à la protection contre les immissions a certes perdu son caractère autonome lorsque son contenu matériel correspond au droit fédéral ou va moins

---

<sup>15</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Cst., RS 101

<sup>16</sup> Alain Griffel / Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband, 2011 (ci-après Kommentar USG - Ergänzungsband), art. 11 n. 3

<sup>17</sup> Kommentar USG - Ergänzungsband, art. 11 n. 7

<sup>18</sup> Kommentar zum Umweltschutzgesetz (ci-après Kommentar USG), 2<sup>e</sup> éd, art. 11 n. 4

<sup>19</sup> Message relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) du 31 octobre 1979, FF 1979 III p. 741 ss, spéc. 774

<sup>20</sup> arrêt du TF 1C\_506/2008 du 12 mai 2009, consid. 3.3; ATF 124 II 217, consid. 4b

<sup>21</sup> jugement du Tribunal administratif du canton de Berne JTA 100 2016 82 du 6 avril 2017, consid. 3.4

<sup>22</sup> Office fédéral de l'environnement, Evaluation des bruits quotidiens - aide à l'exécution pour les bruits quotidiens, 2014, p. 10 s.; Kommentar USG, art. 11 n. 16d

loin que celui-ci, mais il l'a conservé là où le droit cantonal complète les normes fédérales ou les renforce. Si les cantons ne sont certes pas habilités à fixer d'autres valeurs d'immissions, d'alarme ou de planification (art. 65 al. 2 LPE), les dispositions fédérales sur la protection contre le bruit n'excluent toutefois pas l'application de prescriptions cantonales (ou communales) destinées à protéger le repos nocturne ou dominical ou d'autres valeurs dites de police.<sup>23</sup> La doctrine et la jurisprudence désignent ces prescriptions comme une concrétisation du principe de prévention et/ou comme l'expression de l'usage local, et ce même en ce qui concerne les installations qui sont soumises à la LPE, notamment celles de l'industrie et du commerce<sup>24</sup>.

Selon l'art. 10 al. 1 RQ "Les Z. \_\_\_\_\_"<sup>25</sup>, les émissions de bruit d'une entreprise seront limitées dans la mesure où cela est réalisable sur le plan technique, de l'exploitation et économiquement supportable. L'al. 2 de cette disposition prescrit que les immissions dues à l'installation en cause ne dépasseront pas les valeurs de planification. Ces dispositions correspondent aux art. 11 al. 2 et 25 al. 1 LPE ainsi qu'à l'art. 7 al. 1 OPB entrés en vigueur ultérieurement, elles n'ont en soi plus de valeur autonome.

L'art. 10 al. 3 du RQ attribue toute la zone artisanale et industrielle "Les Z. \_\_\_\_\_" au degré de sensibilité (DS) III.

L'art. 8 al. 3 du règlement de police administrative de la commune de Tramelan<sup>26</sup> a la teneur suivante: "Toute activité bruyante est interdite le dimanche et les jours fériés. Il en va de même du lundi au vendredi de 20 h à 7 h ainsi qu'entre 12 h et 13 h, et du samedi avant 8 h, entre 12 h et 13 h et après 18 h. Est notamment interdite l'utilisation de tondeuses à gazon ou d'engins produisant des nuisances sonores analogues."

A cela s'ajoute l'art. 3 al. 1 de la loi cantonale sur le repos pendant les jours fériés officiels<sup>27</sup>, selon lequel il est interdit de se livrer pendant les jours fériés officiels (dont le dimanche fait partie, art. 2 let. a de cette loi) à une activité qui dérange les offices religieux

---

<sup>23</sup> arrêt du TF 2C\_881/2013 du 18 février 2014, consid. 7.1 et jurisprudence citée

<sup>24</sup> arrêt du TF 1A.282/2000 et 1A.286/2000 du 15 mai 2001, consid. 4e; Heidi Wiestner, Alltagslärm, in Bulletin du Groupe d'aménagement cantonal de Berne, KPG/GAC-Bulletin 6/2001, p. 162 s.

<sup>25</sup> règlement de quartier relatif à la zone artisanale et industrielle "Les Z. \_\_\_\_\_" du 8 décembre 1991

<sup>26</sup> du 1<sup>er</sup> novembre 2010

<sup>27</sup> loi du 1<sup>er</sup> décembre 1966 sur le repos pendant les jours fériés officiels, RSB 555.1

ou compromet considérablement le repos de quelque façon que ce soit. La jurisprudence de certains cantons disposant d'une réglementation analogue considère que le concept de "repos" ne se limite pas à protéger le voisinage contre des nuisances auditives, mais vise également à faire respecter le sentiment de dignité associé à ces journées.<sup>28</sup>

d) Une partie des parcelles dont les intimés sont propriétaires, usufruitiers ou locataires sont situées en zone d'habitation à deux niveaux. Selon l'art. 211 RCC<sup>29</sup>, le DS II est normalement attribué à cette zone. Toutefois, le long des routes cantonales, le DS III s'applique sur une profondeur de construction (art. 211 RCC, note 2; déclassement d'un degré en vertu de l'art. 43 al. 2 OPB). Les autres parcelles dont les intimés sont propriétaires ou locataires sont sises dans des zones mixtes, auxquelles le DS III est attribué. Selon l'annexe 6 OPB, ch. 2, les valeurs de planification pour le DS III sont fixées à 60 dB(A) pour le jour (7 à 19 h) et à 50 dB(A) pour la nuit (19 à 7 h). Au vu de l'expertise acoustique produite par la recourante en première instance, l'intensification de l'exploitation par l'extension de l'horaire permettrait tout de même de respecter ces valeurs pour toutes les parcelles, ce que les intimés ne contestent d'ailleurs pas. Par contre, cette constatation ne dispense pas l'autorité d'examiner si l'extension de l'horaire requise doit être refusée en vertu du principe de prévention.

#### 4. Caractère économiquement supportable

a) Aux termes de l'art. 11 al. 2 LPE, indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable. Le critère de la faisabilité sur le plan de la technique et de l'exploitation n'est pas contesté. Il y a donc lieu uniquement d'examiner si le refus de l'extension de l'horaire est économiquement supportable.

b) Quelle que soit la charge polluante totale, chaque source d'émissions doit être contenue dans les limites de ce que la technique permet d'obtenir dans des conditions économiques supportables. Il s'agit de maintenir la pollution le plus possible au-dessous du seuil

---

<sup>28</sup> décision du Conseil d'Etat du canton d'Obwald du 9 septembre 2003, OWVVG 2003/04 Nr. 23, consid. 6.2

<sup>29</sup> règlement communal de construction de la commune de Tramelan, du 14 juin 2015

de nocivité et d'inconfort. L'appréciation des conditions économiques supportables dépendra non seulement des circonstances particulières des exploitations, mais surtout de la situation au sein de certaines catégories ou branches. Elle se fondera en règle générale sur l'entreprise moyenne bien gérée.<sup>30</sup> Le critère du caractère économiquement supportable d'une mesure se rapproche partiellement de celui de la proportionnalité au sens étroit (Zumutbarkeit); il faut l'admettre lorsqu'il existe un rapport raisonnable entre la nécessité de la mesure et la gravité des inconvénients qui y sont liés. En vertu de l'art. 4 al. 3 OPair<sup>31</sup> – applicable par analogie –, pour évaluer si la limitation des émissions répond à ce critère, on se fondera sur une entreprise moyenne, économiquement saine de la branche concernée; lorsqu'il y a dans une branche donnée des catégories très différentes d'entreprises, l'évaluation se fera à partir d'une entreprise moyenne de la catégorie correspondante.<sup>32</sup> La notion de catégorie permet notamment de nuancer l'examen en fonction de la taille de l'entreprise de référence (grande, moyenne, petite entreprise).<sup>33</sup> Le critère du caractère économiquement supportable des limitations des émissions au sens de l'art. 11 al. 2 LPE se réfère à des entreprises lucratives gérées selon les principes de l'économie de marché. Lorsque les émissions proviennent d'autres types de sources qui ne sont pas (exclusive-ment) gérées selon ces principes (p. ex. les installations de caractère public), les conséquences financières des limitations doivent être prises en considération dans le cadre de l'examen de la proportionnalité.<sup>34</sup>

La mesure est considérée comme économiquement supportable si on peut s'attendre d'une part que l'entreprise standard dispose des liquidités pour financer la mesure et, d'autre part, que cette entreprise puisse malgré la mesure continuer à réaliser un bénéfice propre à assurer son existence.<sup>35</sup> La santé économique de l'entreprise de référence est un critère particulièrement important, elle doit reposer sur des critères objectifs tels qu'une bonne gestion, des structures de production actuelles, un niveau de coûts normal et des capitaux propres suffisants. Il se pose en outre la question de savoir, au sein de l'entreprise moyenne économiquement saine, sur quelle unité fonder l'évaluation du maintien ou non d'un bénéfice suffisant à l'existence de l'entreprise. La doctrine admet en tous les cas que

---

<sup>30</sup> FF 1979 III p. 783

<sup>31</sup> ordonnance sur la protection de l'air du 16 décembre 1985, OPair, RS 814.318.142.1

<sup>32</sup> arrêt du TF 1C\_84/2017 du 18 août 2017, consid. 5.3.1 et les références; Kommentar USG - Ergänzungsband, art. 11 n. 13

<sup>33</sup> Kommentar USG, art. 11 n. 34a

<sup>34</sup> ATF 127 II 306, consid. 8

<sup>35</sup> Kommentar USG, art. 11 n. 33

ce n'est pas l'unité technique (c'est-à-dire l'installation), mais bien l'unité économique (c'est-à-dire l'entreprise qui exploite l'installation) qui doit être considérée. Celle-ci peut à son tour s'envisager sous plusieurs angles. Le critère déterminant est celui du pouvoir effectif de décision en matière économique. Autrement dit, s'il faut prendre comme référence une grande entreprise, l'unité dont il y a lieu d'examiner les capacités de rendement pourra être la société mère, et ce même si la société fille est juridiquement indépendante. A l'opposé, si c'est une société à un seul associé qui doit servir de référence, ce ne sont pas forcément les moyens économiques de la personne morale qui entrent en ligne de compte, mais peut-être bien plutôt ceux de l'associé unique. Cette vision globale a pour but d'éviter qu'une entreprise puisse contourner les prescriptions de la protection de l'environnement par des procédés purement comptables. En définitive, l'appréciation doit porter sur l'entité qui supporte les coûts et tire un avantage économique de l'installation et qui, en fin de compte, décide de la mise en œuvre de celle-ci. En tous les cas, il n'est pas acceptable qu'une entreprise mal gérée puisse charger davantage l'environnement qu'une entreprise bien gérée.<sup>36</sup>

Le critère d'économicité proprement dit énoncé à l'art. 11 al. 2 LPE est de caractère objectif, puisque basé sur une entreprise moyenne de la branche, de façon à respecter la neutralité sur le plan de la concurrence.<sup>37</sup> En revanche, l'application plus large du principe de la proportionnalité implique la prise en considération d'aspects subjectifs. Si une mesure supportable sur le plan objectif (soit économiquement supportable pour une entreprise moyenne de la branche) ne l'est pas sur le plan subjectif (soit qui ne serait pas supportable financièrement pour le particulier au regard de sa situation personnelle), il revient à la personne touchée de le prouver, et d'obtenir cas échéant une dérogation à la mesure.<sup>38</sup> Par contre, pour admettre qu'une mesure préventive est supportable économiquement, une présomption tangible suffit en principe.<sup>39</sup> D'une façon générale, les autorités disposent d'un important pouvoir d'appréciation pour juger de ce qui est supportable au sens de l'art. 11 al. 2 LPE et de l'art. 7 al. 1 let. a OPB.<sup>40</sup> Cela vaut d'autant plus pour la marge d'apprécia-

---

<sup>36</sup> Alexander Zürcher, Die vorsorgliche Emissionsbegrenzung nach dem Umweltschutzgesetz, 1995, p. 183 s.; Kommentar USG - Ergänzungsband, art. 11 n. 13

<sup>37</sup> Fabia Jungo, Le principe de précaution en droit de l'environnement suisse – avec des perspectives de droit international et de droit européen, 2012, p. 180

<sup>38</sup> Jungo, p. 183 s.

<sup>39</sup> Kommentar USG - Ergänzungsband, art. 11 n. 13

<sup>40</sup> Jungo, p. 180

tion dont disposent les communes dans l'interprétation et l'application des normes qu'elles sont elles-mêmes habilitées à édicter (consid. 3c ci-dessus).<sup>41</sup>

c) La recourante reproche à la commune une fausse application du critère de l'économicité. Elle estime que la question de savoir si la limitation actuelle de l'horaire est économiquement supportable se détermine par rapport à une entreprise standard de la branche et non par rapport à sa propre santé financière. Pourtant, tout en citant une partie de la doctrine en la matière (soit Kommentar USG art. 11 n. 33, cf. note de bas de page 35 ci-dessus) ainsi que le message du Conseil fédéral (cf. note de bas de page 30 ci-dessus), elle tente elle-même d'établir l'absence d'économicité en fondant son argumentation pour ainsi dire exclusivement sur la rentabilité de l'installation litigieuse.

Comme la recourante l'admet elle-même, le caractère économiquement supportable de la mesure se définit par rapport à une entreprise moyenne saine de la branche du lavage de voitures en libre service. Il faut d'abord déterminer quelle catégorie d'entreprises prendre comme référence dans cette branche. A la connaissance de la TTE, il n'y a que très peu de jurisprudence traitant de la question de l'entreprise moyenne, particulièrement en matière de lavage automobile. A ce titre, le Tribunal fédéral a simplement relevé qu'une restriction d'horaire litigieuse, sauf à être excessive, n'est pas un obstacle à l'exploitation d'une station de lavage.<sup>42</sup> Dans une affaire concernant un atelier de mécanique agricole, la Haute Cour a considéré sur la base du dossier que l'atelier répondait aux critères de l'entreprise moyenne ordinaire de la branche; étant donné que celui-ci s'était révélé concrètement en mesure de supporter les restrictions d'horaire litigieuses, le tribunal n'a pas motivé davantage sa position.<sup>43</sup> En ce qui concerne les horaires des établissements publics, le Tribunal fédéral a estimé que, au vu du critère de l'entreprise moyenne, un tel établissement n'a aucun droit à exécuter un concept d'exploitation très particulier, et ce indépendamment des immissions qui y sont liées.<sup>44</sup>

La branche du lavage en libre service peut de prime abord apparaître assez différenciée. Il existe d'importants groupes spécialisés dans le lavage automobile, particulièrement le la-

---

<sup>41</sup> arrêt du TF 1A.62/1997 et 1P.150/1997 du 24 octobre 1997, consid. 3b, résumé dans DEP Droit de l'environnement dans la pratique 1998 p. 55; arrêt du TF 2C\_1017/2011 du 8 mai 2012, consid. 4

<sup>42</sup> arrêt du TF 2C\_1017/2011 du 8 mai 2012, consid. 5.4

<sup>43</sup> arrêt du TF 1C\_84/2017 du 18 août 2017, consid. 5.3.5

<sup>44</sup> arrêt du TF 1A.75/2001 du 20 novembre 2001, consid. 3.3

vage haute pression en libre service (p. ex. éléphant bleu). D'autres sociétés sont moins grandes mais également spécialisées, c'est notamment le cas de AA.\_\_\_\_\_ SA, la société qui a établi le budget et les prévisions de rentabilité pour le compte de la recourante. Selon les données disponibles sur internet, cette société gère 45 stations en Suisse, dont 15 sont sa propriété et 30 appartiennent à des particuliers. Autre cas de figure, les stations de lavage en libre service sont souvent l'accessoire d'un garage ou d'un atelier de réparation; on citera ici comme exemple le garage BB.\_\_\_\_\_, également sis à Tramelan, qui dispose de deux places de lavage en libre service. Il est usuel aussi que les stations de lavage fassent partie d'une station-service, comme ce qui était initialement prévu sur le site des Z.\_\_\_\_\_. Plus rare apparaissent les cas où une station de lavage est détenue et gérée de façon isolée.

d) En l'occurrence, les données de la situation sont les suivantes. La recourante dit exploiter la station de lavage, construite par elle. Or selon les vues disponibles sur internet, la station porte l'enseigne de AA.\_\_\_\_\_ SA. Sur le site internet de cette dernière, la station des Z.\_\_\_\_\_ figure au nombre des installations réalisées par elle. Bien que la recourante produise le budget et les prévisions de rentabilité établis par cette société, elle n'expose pas quels sont les rapports contractuels qui les lient. La recourante dit qu'elle "paie au propriétaire de la parcelle (la société X.\_\_\_\_\_ SA) un loyer mensuel de 500 fr. pour l'utilisation du terrain". De fait, X.\_\_\_\_\_ SA a pour seul membre Y.\_\_\_\_\_, qui est aussi président de la recourante et doté du droit de signature individuelle. L'autre administrateur de la recourante, vraisemblablement un membre de la même famille (AY.\_\_\_\_\_, lieu de domicile identique à celui de Y.\_\_\_\_\_), n'est porteur que d'un droit de signature collective à deux. Le permis de construire initial octroyé à V.\_\_\_\_\_ SA portait sur l'ensemble de l'installation (station-service, lavage en libre service, magasin/bar et places de stationnement), et ce n'est qu'ultérieurement que le lavage en a été isolé pour faire partie de la recourante.

Compte tenu de la situation décrite ci-dessus, il n'est pas évident de déterminer quelle catégorie d'entreprise moyenne choisir ici pour apprécier le caractère supportable de la mesure préventive. En l'espèce, celle-ci consiste dans la limitation d'horaire de 6 h à 20 h du lundi au samedi, alors que la recourante requiert 7 h à 21 h 30 ainsi que 8 h à 20 h le dimanche, les jours fériés restant toutefois fermés. A supposer qu'il faille se référer à une entreprise spécialisée de taille intermédiaire (à l'instar p. ex. de AA.\_\_\_\_\_ SA), on relèvera d'abord que ce genre d'entreprises dispose en principe d'un certain nombre



d'installations réparties en divers endroits de Suisse ou au moins d'une région donnée. On peut objectivement partir de l'idée que les stations ne bénéficient pas forcément toutes du même horaire extensif (p. ex. 6 h à 22 h 7/7 jours). En fonction du lieu où elles se trouvent, il paraît inévitable qu'une minorité d'entre elles soient soumises à un régime moins généreux. A cet égard, une limitation de 6 h à 20 h 6 jours sur 7, hormis les jours fériés, ne peut pas être qualifiée d'excessive. Toutefois, il ne semble pas raisonnablement plausible que l'interdiction faite à quelques installations d'ouvrir le dimanche et un peu plus longtemps le soir soit de nature à empêcher l'entreprise de référence d'obtenir un gain propre à assurer son existence. Ce type d'entreprises doit normalement être en mesure de trouver des emplacements à l'écart des habitations pour la plupart de leurs stations, de sorte que celles-ci puissent bénéficier de l'horaire extensif.

En considérant maintenant l'hypothèse où la station de lavage fait partie d'un garage ou d'une station-service, il faut relever, comme le fait d'ailleurs la recourante elle-même, que le lavage en libre service constitue une activité annexe pour cette catégorie d'entreprises. Par conséquent, une limitation de l'horaire dans ce cas ne devrait pas véritablement porter à conséquence sur le plan économique.

Si on se réfère finalement aux cas, plus rares, de petites sociétés détenant une station de lavage unique, on peut objectivement attendre d'une société de ce type ou de son associé unique qu'ils aient diversifié leurs affaires et leurs revenus, de sorte que leur santé économique ne dépende pas exclusivement d'une limitation d'horaire imposée à cette station. Une société de ce genre qui serait mise en difficulté de ce simple fait ne pourrait pas être considérée comme standard ni comme saine, et l'exigence de l'économicité ne lui serait d'emblée pas applicable. Il en va ainsi, à plus forte raison, d'une société de ce genre qui serait déficitaire (donc non lucrative) avant même la construction de la station.

Il résulte de ce qui précède que, suivant la catégorie considérée, soit l'entreprise de référence ne voit en principe pas sérieusement ses possibilités de gain remises en question par une limitation d'horaire telle que celle envisagée, soit le critère de l'économicité au sens strict ne lui est pas applicable tel quel.

e) En ce qui concerne l'autre volet de la condition du caractère économique supportable, à savoir que l'entreprise standard dispose des liquidités pour financer la mesure (cf. consid. 4b ci-dessus), il faut relever que cette question ne se pose pas dans le cas particu-

lier. En effet, la mise en œuvre de la mesure en soi ne coûterait rien, puisqu'il s'agirait seulement de ne pas étendre l'horaire actuel.

Les arguments de la recourante au sujet du caractère économiquement supportable de la mesure sont infondés. Au-delà de l'examen, plutôt schématique, de ce critère lié à la notion d'entreprise moyenne et saine, l'existence d'un rapport raisonnable entre le but visé par la mesure et la gravité des inconvénients financiers pour le particulier, envisagés cette fois sous l'angle subjectif, est traitée au considérant suivant.

## 5. Proportionnalité

a) Le principe de la proportionnalité commande qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (aptitude); il requiert en outre que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive, autrement dit il interdit toute limitation allant au-delà du but visé (nécessité); finalement, il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (exigibilité). Une mesure sera contraire au principe de proportionnalité (au sens étroit) si, dans la pesée des intérêts en présence, elle produit des effets insupportables pour l'administré. En règle générale, l'intérêt purement financier de celui-ci est d'un poids restreint.<sup>45</sup> En matière de protection préventive contre le bruit, une partie de la doctrine et la jurisprudence déterminent l'application de la proportionnalité au sens étroit par un rapport entre le coût de la mesure et son utilité. On doit refuser dans le cas concret une mesure qui présenterait une disproportion crasse entre son coût, élevé, et son utilité, faible.<sup>46</sup>

b) Le refus de l'extension de l'horaire le soir et le dimanche permet de diminuer la pollution sonore pendant ces heures. Le lavage à la lance à haute pression s'ajoute aux bruits du trafic. En particulier en soirée et le dimanche, l'horaire des trains est moins dense que pendant la journée en semaine; de même, le passage de véhicules à moteur s'espace. Le bruit d'une ou plusieurs lances à eau dans les interstices de calme est forcément perçu par le voisinage. La mesure répond au critère de l'aptitude.

---

<sup>45</sup> Pierre Moor, *Droit administratif* vol. I, 2<sup>e</sup> éd., 1994, p. 418 ss

<sup>46</sup> Jungo, p. 182 ss et références citées

c) Selon la doctrine, la maxime de la nécessité n'a pas de portée en matière de protection préventive contre les immissions, dans la mesure où des dispositifs doivent être adoptés indépendamment de toute nuisance existante et qu'ils doivent être aussi sévères que possible.<sup>47</sup>

d) Il faut finalement examiner la question de savoir si, en comparaison de l'utilité du refus de l'extension d'horaire, le coût de cette mesure se révèle admissible financièrement pour la recourante ou son président.<sup>48</sup>

L'utilité consiste dans la diminution de la pollution sonore (cf. consid. 5b ci-dessus). La commune à cet égard a édicté des règles de police d'application indépendante (cf. consid. 3c ci-dessus). Selon l'art. 8 al. 3 du règlement de police administrative, toute activité bruyante est interdite le dimanche et les jours fériés; il en va de même du lundi au vendredi de 20 h à 7 h ainsi qu'entre 12 h et 13 h, et du samedi avant 8 h, entre 12 h et 13 h et après 18 h. On constate que le lavage de la recourante, ouvert du lundi au samedi de 6 h à 20 h, bénéficie déjà d'un horaire plus généreux, surtout en ce qui concerne le samedi, mais elle gagne également sur la première heure matinale et la pause de midi. La prescription communale susmentionnée n'a rien d'exceptionnel en comparaison d'autres réglementations analogues.<sup>49</sup> La commune établit de façon convaincante qu'elle applique avec cohérence le respect du repos le dimanche et en fin de journée. En effet, le dépôt des sacs poubelles dans les conteneurs semi-enterrés n'est autorisé que de 6 h à 20 h, exception faite des dimanches et des jours fériés. Quant aux quatre points de collecte du verre, de l'alu, etc., ils ne sont utilisables que de 8 h à 20 h, exception faite des dimanches et des jours fériés.<sup>50</sup> L'autre station de lavage en activité sur le territoire de la commune (au garage BB. \_\_\_\_\_) n'est ouverte, selon le permis de construire du 11 octobre 1994, que de 7 h à 21 h, exception faite des dimanches et des jours fériés. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la limitation des horaires d'ouverture des stations de lavage répond à un intérêt public. En effet, les prescriptions concernant la fermeture nocturne ou dominicale des commerces par exemple sont des mesures de police propres à assurer la tranquillité

---

<sup>47</sup> Jungo, p. 186

<sup>48</sup> ATF 1C\_84/2017, consid. 5.3.2 ss

<sup>49</sup> cf. p. ex. ATF 126 II 366 consid. 4a, heure de police

<sup>50</sup> dossier communal, p 322 et 323

publique, ainsi qu'à garantir à la population des plages de repos. Les stations de lavage sont reconnues comme étant source de nuisances liées au bruit qu'elles produisent.<sup>51</sup>

La recourante fait valoir que les immissions sonores provenant des routes et des trains sont élevées dans le secteur; à ses yeux, l'extension de l'horaire ne causerait pas d'augmentation significative des immissions pour les riverains. Il faut d'abord rappeler que la réglementation de police en matière de repos dominical ne vise pas seulement la protection contre le bruit, mais la tranquillité de façon plus générale (cf. consid. 3c ci-dessus). Pour ce qui est des nuisances dues au bruit, on relèvera que la possibilité de circuler ou de prendre le train tard le soir et le dimanche correspond à un intérêt public évident. Celui-ci fait défaut pour ce qui est de la possibilité de laver sa voiture à ces moments. Par analogie, la législation fédérale est partie du même principe en fixant la phase nocturne à 22 h - 6 h pour le bruit technique du trafic routier et des chemins de fer, et à 19 h - 7 h pour le bruit technique de l'industrie et des arts et métiers.<sup>52</sup> Selon la jurisprudence, cette réglementation tient compte du fait qu'en règle générale, le bruit d'activités artisanales n'est plus toléré à partir de 19 h, alors que celui des moyens de transports n'est pas perçu comme considérablement plus gênant entre 19 h et 22 h par rapport à la manière dont il l'est pendant la journée.<sup>53</sup>

e) La recourante fait valoir que pour être rentable, la station de lavage doit générer un chiffre d'affaires d'environ 140'000 fr., ce que, en substance, l'horaire actuel ne permettrait pas. Elle précise que de 2012 à 2015, les chiffres d'affaires étaient de beaucoup inférieurs, soit 30'000 fr. en 2012 à 81'000 fr. en 2015. Elle affirme en outre que les frais effectifs sont plus élevés que dans le budget établi par la société AA. \_\_\_\_\_ SA. La recourante ajoute, sur la base de ses comptes, qu'elle fait des déficits considérables, sauf en 2015 où grâce au produit extraordinaire résultant de la vente d'un immeuble, un petit bénéfice a pu être réalisé.

Au vu de l'expertise acoustique produite par la recourante à l'appui de sa demande de permis du 18 juillet 2017, la moyenne actuelle est de 19'200 lavages par an. La recourante vise au moyen de la demande de permis une augmentation de ce nombre à 24'000 par an. En partant du chiffre d'affaires réalisé en 2015 (81'000 fr.), cette augmentation de 25 %

---

<sup>51</sup> arrêt du TF 2C\_1017/2011 du 8 mai 2012, consid. 5.3

<sup>52</sup> annexes 3, 4 et 6 de l'OPB

<sup>53</sup> arrêt du TF 1A.139/2002 du 5 mars 2003, consid. 4.4

porterait le nouveau chiffre à 101'250 fr et non pas au montant de 140'000 fr. auquel tend la recourante et qui, selon la prévision de rentabilité, était également celui que la station était censé obtenir à partir de 2015 et pour les années qui suivent. Etant donné que par rapport à la demande de permis, la recourante réduit ses prétentions horaires dans le présent recours, le nouveau chiffre susmentionné ne pourrait même pas être obtenu. Au demeurant, il n'est même pas certain que l'extension de l'horaire ait pour effet une augmentation de la fréquentation de la station dans la même proportion. Il y a plutôt lieu de craindre un déplacement partiel de la clientèle, dès lors que celle-ci préfère apparemment utiliser les lavages en libre service en soirée et le week-end (cf. aussi consid. 6b ci-dessous).<sup>54</sup>

S'agissant des frais effectifs de la station, l'affirmation de la recourante, selon laquelle ils se sont révélés supérieurs à ceux figurant dans le budget établi par AA. \_\_\_\_\_ SA, ne se vérifie que pour l'année 2013. En 2012, 2014 et 2015, les frais effectifs inscrits aux comptes d'exploitation de la recourante sont inférieurs à ceux portés dans ce budget. Pour l'année 2015, la recourante articule même, dans sa prise de position à l'attention de la commune, un chiffre qui représente plus du double de celui qui apparaît sur son compte d'exploitation.<sup>55</sup>

Il faut relever en outre que les déficits qu'invoque la recourante en se basant sur les comptes qu'elle a produits ne semblent pas être uniquement imputables à la station de lavage, car le poste pertes et profits reporté de l'exercice précédant, soit 2011 où la station n'était pas encore en activité, était déjà négatif.

Quoi qu'il en soit, les pièces comptables de la recourante ne doivent pas faire oublier que son président est également unique associé de la société X. \_\_\_\_\_ SA, laquelle constitue vraisemblablement une source de revenu, notamment de la part de l'exploitant de la station-service et du shop sous forme de loyer ou de rente du droit de superficie pour l'occupation des lieux. De plus, à l'adresse du siège de la recourante dans le canton de Fribourg se trouve également un garage qui procède à la vente et à l'entretien de véhicules. Selon la documentation disponible sur internet, le garage dispose d'une station-service exploitée par V. \_\_\_\_\_ SA, tout comme celle des Z. \_\_\_\_\_.

---

<sup>54</sup> jugement du Tribunal administratif du canton de Schwyz du 30 juin 2005, EGV-SZ 2005 Nr. B 8.10, consid. 1.2

<sup>55</sup> dossier communal p. 313

f) Il résulte de ce qui précède que l'avantage économique retiré par la recourante du fait de l'extension de l'horaire, ou l'impact négatif (coût) qu'elle subirait par le refus de celle-ci, doit être nettement relativisé. Tel que présentée dans la comptabilité, la recourante était déjà déficitaire avant la mise en œuvre de l'installation de lavage. Il apparaît que l'extension d'horaire requise ne permet ni à l'installation ni à la recourante de devenir rentables. Il n'appartient pas au droit de l'environnement d'assumer ces spécificités. Le président de la recourante doit selon toute vraisemblance pouvoir compter sur d'autres sources de revenu. De l'autre côté, le refus d'intensifier les horaires d'exploitation est en adéquation avec la protection des intérêts publics touchés. L'utilité du maintien de l'horaire actuel pour assurer la tranquillité du voisinage et protéger celui-ci de nuisances supplémentaires en soirée et le dimanche est avérée.

En définitive, il apparaît que l'intérêt privé de la recourante ne fait pas le poids face à la protection de la santé du voisinage. Le refus d'extension de l'horaire est exigible, car conforme à la règle de la proportionnalité au sens étroit. Le recours est infondé sur ce point.

g) La recourante fait valoir une atteinte à sa liberté économique. La limitation des heures d'ouverture de la station qu'elle exploite porte atteinte à sa liberté économique telle que garantie par l'art. 27 Cst. Il faut donc examiner si cette restriction en cause remplit les conditions de l'art. 36 Cst. Aux termes de l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés (al. 1); elle doit en outre être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2); elle doit enfin être proportionnée au but visé (al. 3).<sup>56</sup>

En l'occurrence, la restriction n'est pas grave, elle est économiquement supportable pour une entreprise moyenne et saine (cf. consid. 4d ci-dessus). Elle ne nécessite donc pas une loi au sens formel. Le règlement de police communal constitue une base légale suffisante. Au demeurant, la restriction se fonde également sur la LPE. L'intérêt public à garantir à la population des plages de repos exemptes le plus possible de nuisances liées au bruit justifie le refus d'intensification de l'exploitation. Comme il résulte des considérants qui précèdent, la mesure est conforme au principe de proportionnalité. Il n'y a donc pas de violation de la liberté économique de la recourante. Sur ce point également, le recours est infondé.

---

<sup>56</sup> arrêt du TF 1C\_84/2017 du 18 août 2017, consid. 5.1

## 6. Égalité de traitement

a) La recourante fait en outre valoir que la limitation qui lui est imposée fait naître une inégalité de traitement à son encontre rapport aux stations de lavage des communes environnantes, voire de certaines stations sises à Moutier.

Selon le principe de l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique découlant des art. 27 et 94 Cst., sont prohibées les mesures étatiques qui causent une distorsion de la compétition entre concurrents directs. On entend par concurrents directs les membres de la même branche qui s'adressent avec les mêmes offres au même public pour satisfaire les mêmes besoins. Ne sont considérés comme concurrents directs au sens de cette règle que les entreprises situées dans la circonscription territoriale à laquelle s'applique la législation en cause. Le principe de l'égalité de traitement trouve ainsi une limite institutionnelle dans la structure politique de la Suisse. L'obligation de traiter de façon égale les commerçants d'une même branche ne s'adresse ainsi qu'au législateur compétent pour établir des restrictions de police à la liberté du commerce et de l'industrie et ne vise que le territoire soumis à sa législation. Du principe de l'égalité de traitement entre commerçants de la même branche, on ne peut tirer aucune obligation pour les cantons d'harmoniser entre eux leur législation, ni pour les communes d'harmoniser leur réglementation, dans les cantons où elles ont une certaine compétence en cette matière.<sup>57</sup>

Dans la mesure où la recourante entend se prévaloir des horaires d'ouverture, plus larges, des stations de lavage situées sur le territoire d'autres communes du canton de Berne, son argumentation n'est ainsi pas pertinente.

b) De plus, du point de vue concret non plus, les stations de lavage sises dans ces communes ne peuvent pas être considérées comme concurrentes directes. Le lavage de la recourante est situé non loin du canton du Jura, à un croisement de deux routes cantonales de catégorie B. Le trajet entre la frontière jurassienne et Tavannes ne compte que Tramelan comme localité importante. Les autres stations mentionnées par la recourante se trouvent en plaine le long d'une route cantonale de catégorie A et/ou près d'une sortie d'autoroute. Il est donc improbable que l'extension de l'horaire permette

---

<sup>57</sup> arrêt du TF 2C\_1017/2011 du 8 mai 2012, consid. 6

d'attirer sensiblement davantage de clientèle. Il faut plutôt partir du principe que le cercle des clients de la recourante resterait plus ou moins le même, mais se déplacerait en partie sur le dimanche et la soirée (cf. aussi consid. 5e ci-dessus).

c) Ainsi, le seul concurrent pertinent par rapport au lavage de la recourante est celui du garage BB.\_\_\_\_\_, situé à 5 minutes en voiture de la station de la recourante. Cette station n'est ouverte, selon le permis de construire de 1994, que de 7 h à 21 h, et elle reste fermée le dimanche et les jours fériés. Interrogée par l'Office juridique sur l'hypothèse que le même horaire lui soit autorisé, la recourante n'a pas déclaré préférer cet horaire par rapport aux heures d'ouverture actuelles (6 h à 20 h). Par conséquent, il n'y a pas lieu de statuer dans la présente procédure sur la question de savoir si l'horaire autorisé à la station du garage BB.\_\_\_\_\_ s'applique aussi à la station de la recourante. Au demeurant, les deux stations bénéficient du même nombre d'heures et de certains écarts par rapport au règlement de police administrative. Le fait que la station du garage BB.\_\_\_\_\_ reste ouverte jusqu'à 21 h 30 le soir n'est pas couvert par le permis de construire correspondant et relève de la police des constructions. Au surplus, la commune a démontré de façon convaincante qu'elle tenait à appliquer uniformément son règlement. On peut partir de l'idée que si elle devait de nouveau trancher un cas analogue à la présente espèce, elle ne s'écarterait pas de sa pratique.<sup>58</sup>

Au vu de l'ensemble de ce qui précède, le grief d'inégalité de traitement invoqué par la recourante doit également être rejeté.

## 7. Droit d'être entendu

a) La recourante reproche à la commune d'avoir violé son droit d'être entendue, dans le sens où celle-ci n'a pas contacté le président de la recourante pour qu'il lui fournisse les explications supplémentaires dont elle aurait prétendument eu besoin au sujet des données économiques.

La question litigieuse était claire à partir du moment où le beco a considéré comme indiqué d'examiner la nécessité économique de l'extension de l'horaire. Dès lors, la recourante a

---

<sup>58</sup> arrêt du TF 1A.139/2002 du 5 mars 2003, consid. 9



eu, en première instance déjà, suffisamment l'occasion de se prononcer sur cette question en toute connaissance de cause.<sup>59</sup> En tant qu'elle revendique une intensification de son exploitation, c'est à elle avant tout qu'il incombe de produire toutes pièces utiles à sa cause (art. 20 al. 2 LPJA; cf. aussi consid. 4b ci-dessus). De plus, l'autorité est en droit de procéder à une appréciation anticipée des moyens de preuve. Si l'état de fait lui paraît suffisamment élucidé, elle renonce à d'autres mesures d'instruction même si toutes les possibilités d'investigation n'ont pas été épuisées.<sup>60</sup> A cet égard, le considérant de la commune selon lequel l'argumentation et les pièces remises par la recourante ne permettent pas de "prouver que la survie de la société d'exploitation de la station de lavage est impérativement conditionnée à l'extension d'horaire sollicité" (décision attaquée, consid. 3.5.10) ne constitue pas une violation du droit d'être entendu, mais une motivation du rejet de la demande de permis sur la base des moyens de preuve produits. Sur ce point, le grief de violation du droit d'être entendu exprimé à l'encontre de la commune est infondé.

b) La recourante déplore de plus que les observations finales de l'intimée 3 ne lui aient pas été transmises. La commune ne le conteste pas mais nie avoir ainsi violé le droit d'être entendu de la recourante. Elle fait valoir que ces observations finales, datées du 21 décembre 2016, n'ont pas pu influencer l'issue de la cause, dès lors que le Conseil municipal, à l'unanimité, avait déjà décidé formellement lors de sa séance du 20 décembre 2016. La commune ajoute que dans la décision datée du 4 janvier 2017, elle a simplement mentionné la réception de cette lettre, ainsi que des observations finales d'autres opposants, en les reproduisant en outre presque dans leur intégralité. Elle relève finalement que la recourante n'a formulé dans son recours aucune remarque quant au contenu des observations finales des opposants.

Les parties ont le droit de consulter le dossier de la procédure, à moins que des intérêts publics ou privés prépondérants n'exigent que le secret soit gardé (art. 23 al. 1 LPJA). Ce droit concerne toutes les pièces, et non seulement celles qui contiennent des faits et arguments nouveaux et sont susceptibles de participer à la formation de la décision.<sup>61</sup> Partant, la commune aurait dû transmettre à la recourante les observations finales de tous les intimés qui en ont fait parvenir, même si elles ne comportaient aucun élément inédit et décisif.

---

<sup>59</sup> arrêt du TF 1C\_161/2015 du 22 décembre 2015, consid. 3.3

<sup>60</sup> Pierre Moor / Etienne Poltier, *Droit administratif* vol. II, 3<sup>e</sup> éd., 2011, p. 405; Benoît Bovay, *Procédure administrative*, 2000, p. 4178; Thomas Merkli / Arthur Aeschlimann / Ruth Herzog, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsverfahren im Kanton Bern*, 1997, art. 21 n. 14

<sup>61</sup> JAB 2009 p. 328, consid. 2.4 et jurisprudence citée

En ce sens, le droit d'être entendu de la recourante a été violé. Toutefois, cette violation a été réparée dans la présente procédure. De plus, elle est de peu d'importance, dès lors qu'en effet ces pièces n'étaient pas de nature à influencer sur la prise de décision de la commune. D'une part, le contenu des observations finales des intimés 1, 2, 6 et 7, parvenues en novembre 2016, était déjà connu du Conseil municipal lorsqu'il a pris sa décision, le 20 décembre 2016, à l'unanimité et sans entrer en discussion ni voter. D'autre part, le contenu des observations finales du 21 décembre 2016, parvenues à la commune le 22 décembre 2016, allait dans le même sens que la décision déjà prise formellement. Aucun acte de procédure supplémentaire n'a eu lieu entre le 22 décembre 2016 et le 4 janvier 2017. Ce laps de temps est à l'évidence imputable aux fêtes de fin d'année. La violation du droit d'être entendu, minime, n'a pas d'influence sur l'issue de la présente procédure ni sur la répartition des frais.

## 8. Frais et dépens

a) Les frais de procédure sont perçus sous la forme d'un émolument forfaitaire. Un émolument supplémentaire peut être perçu pour les enquêtes particulières, les expertises ou d'autres mesures d'instruction (art. 103 al. 1 LPJA). Un émolument forfaitaire de 200 à 4'000 fr. est perçu pour les décisions sur recours dans des affaires de justice administrative (art. 19 al. 1 en relation avec art. 4 al. 2 et 3 OEmo<sup>62</sup>).

Selon la pratique de la TTE, les frais de la procédure sont fixés à 1'800 fr. Les frais de la procédure de recours sont mis à la charge de la partie qui succombe, à moins que le comportement d'une partie au cours de la procédure permette une répartition différente ou qu'il soit justifié par des circonstances particulières de ne pas percevoir de frais (art. 108 al. 1 LPJA). La recourante en tant que partie succombante assume les frais de procédure.

b) La recourante n'a pas droit à des dépens étant donné qu'elle succombe (art. 108 al. 3 LPJA).

Le représentant de la commune produit une note d'honoraires en invoquant la quantité d'arguments développés par la recourante, l'importance des intérêts publics en jeu ainsi

---

<sup>62</sup> ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale, OEmo, RSB 154.21

que la complexité des questions juridiques. La commune n'a en règle générale pas droit au remboursement de ses dépens, à moins qu'elle ne soit impliquée dans la procédure comme une personne privée, ce qui n'est pas le cas dans la présente cause (art. 104, al. 4 en relation avec art. 2, al. 1, lit. b LPJA). Sur la base de l'art. 104 al. 4 LPJA, les dépens ne sont remboursés qu'à titre exceptionnel. Le remboursement exige des circonstances particulières, par exemple l'existence d'une affaire spécialement complexe<sup>63</sup> ou d'autres motifs empêchant la commune de défendre ses intérêts à moins de recourir aux services d'un avocat.<sup>64</sup> Dans la plupart des cas, l'autorité qui statue dans le cadre de ses attributions est réputée être raisonnablement en mesure de défendre son point de vue dans la procédure de recours qui fait suite à sa propre décision.<sup>65</sup> La qualification d'affaire particulièrement complexe n'est pas acquise du seul fait d'un nombre élevé de griefs.<sup>66</sup> Jusqu'à présent, le Tribunal administratif n'a encore jamais reconnu l'existence de circonstances particulières (position de personne privée mise à part).<sup>67</sup> Il a même rejeté en principe la quérulence comme motif de remboursement, tout en réservant par exemple l'hypothèse où plusieurs recourants isolés impliqueraient intentionnellement une commune dans un grand nombre de procédures, de sorte que les ressources de celle-ci ne suffiraient pas à y faire face.<sup>68</sup>

En l'espèce, l'affaire a pu présenter quelques difficultés en première instance, liées notamment aux questions de nature économique. Cependant, l'ensemble du dossier montre que la commune était en mesure d'accomplir son devoir. Surtout, au stade de la présente procédure de recours, l'affaire ne peut pas être qualifiée de spécialement complexe s'agissant de la tâche de la commune.<sup>69</sup> Celle-ci a consisté à formuler deux prises de position dont une accompagnée de quelques pièces justificatives. D'un point de vue objectif, le recours n'a pas projeté la commune dans une situation de blocage nécessitant impérativement les services d'un avocat et justifiant le remboursement des frais y relatifs.<sup>70</sup> Les

---

<sup>63</sup> Markus Müller, *Bernische Verwaltungsrechtspflege*, 2<sup>e</sup> éd., 2011, p. 240; Ruth Herzog / Michel Daum, *Die Umsetzung der Rechtsweggarantie im bernischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege*, in JAB 2009 p. 1 ss, spéc. 23, et référence aux travaux préparatoires

<sup>64</sup> JTA 2014/141 du 4 juillet 2014, consid. 3

<sup>65</sup> JAB 2015 p. 581, consid. 7.3

<sup>66</sup> JTA 2014/50 du 12 février 2015, consid. 3.3

<sup>67</sup> JAB 2015 p. 581, consid. 7.3; JAB 2014 p. 544, consid. 7.2; JTA 2014/254 du 18 mai 2015, consid. 6; 2014/50 du 12 février 2015, consid. 3.3; 2014/758 du 5 décembre 2014, consid. 4.2; 2014/2 du 21 novembre 2014, consid. 6.2; 2014/141 du 4 juillet 2014, consid. 3; 2013/92 du 12 février 2014, consid. 8.2

<sup>68</sup> JAB 2015 p. 581, consid. 7.3

<sup>69</sup> JTA 2013/92 du 12 février 2014, consid. 8.2

<sup>70</sup> JTA 2014/254 du 18 mai 2015, consid. 6

motifs du recours, même si certains d'entre eux sont plus manifestement infondés que d'autres, ne peuvent pas être considérés comme relevant d'un procédé déloyal.<sup>71</sup> En définitive, faute de circonstances particulières, la commune n'a pas droit à des dépens.

### III. Décision

1. Le recours du 6 février 2017 est rejeté. La décision du 4 janvier 2017 est confirmée.
2. Les frais de la procédure sont mis à la charge de la recourante à raison de 1'800 fr. La facture lui sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.
3. Il n'est pas alloué de dépens.

### IV. Notification

- Me B.\_\_\_\_\_, par courrier recommandé
- Madame D.\_\_\_\_\_ et Monsieur C.\_\_\_\_\_, par courrier recommandé
- Madame E.\_\_\_\_\_, par courrier recommandé
- Madame G.\_\_\_\_\_ et Monsieur F.\_\_\_\_\_, par courrier recommandé
- Monsieur H.\_\_\_\_\_, par courrier recommandé
- I.\_\_\_\_\_Sàrl, par courrier recommandé
- Madame K.\_\_\_\_\_ et Monsieur J.\_\_\_\_\_, par courrier recommandé
- I.\_\_\_\_\_Sàrl, par courrier recommandé
- Monsieur Q.\_\_\_\_\_, par courrier recommandé
- Madame R.\_\_\_\_\_, par courrier recommandé
- Madame T.\_\_\_\_\_ et Monsieur S.\_\_\_\_\_, par courrier recommandé
- Me U.\_\_\_\_\_, par courrier recommandé

---

<sup>71</sup> JTA 2014/50 du 12 février 2015, consid. 3.3

DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS,  
DES TRANSPORTS ET DE L'ÉNERGIE  
La directrice

Barbara Egger-Jenzer  
Conseillère d'Etat