

VS_GERICHTE A1 11 126 vom 4. November 2011

VS Kantonsgericht, 2011-11-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 11 126](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_11_126)

FR: VS_GERICHTE A1 11 126 du 4 novembre 2011

IT: VS_GERICHTE A1 11 126 del 4 novembre 2011

Regeste

26 RVJ / ZVR 2013 Constructions – ATC (Cour de droit public) du 4 novembre 2011 – A1 2011 126 Limitation par un règlement de police des horaires d'exploitation d'une station-lavage - Dispositions légales à prendre en compte par l'autorité compétente en matière d'autorisation de construire (art. 15 al. 2 LC ; consid. 2a-2c). - Compétence du Conseil d'Etat pour connaître du recours (consid. 2d). - Portée du droit cantonal au regard des dispositions fédérales en matière d'environnement (art. 65 LPE ; consid. 3). - Une interdiction de police figurant dans une loi s'applique à toutes les situations envisagées par la norme (consid. 4). - Constitutionnalité d'une disposition de police fixant des horaires d'exploitation d'une station-lavage (art. 27 et 36 Cst. féd. ; consid. 5). - Prescriptions de police, rétroactivité et droits acquis (consid. 6). - Droit à légiférer pendant la procédure en cours (art. 5 al. 3 et 9 Cst. féd., art. 6 let. b LCo ; consid. 7). Réf. CH : art. 65 LPE, art. 27 Cst. féd., art. 36 Cst. féd.

Erwägungen

E. 14

novembre 2007. La commune de A. pouvait certes limiter l'exploitation de la station de lavage sous l'angle de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01). Encore fallait-il connaître l'ampleur des nuisances sonores provoquées par cette installation, ce qui n'était pas le cas. Le Conseil d'Etat renvoya donc l'affaire au Conseil communal pour ce motif, en lui enjoignant de procéder à une analyse de bruit avant de statuer à nouveau. Invité par le Conseil communal à fournir un rapport à ce sujet, les époux X. mandatèrent M. Le 2 juillet 2008, cet ingénieur affirma que la station de lavage, utilisée entre 07 h 00 et 20 h 00 en semaine et 09 h 00 et 20 h 00 le dimanche, n'induisait aucun dépassement des valeurs limites d'immission (VLI). De son point de vue, une fermeture retardée d'une demi-heure (à 21 h 30) n'y changerait rien, sauf à dire que les marges « seraient nettement plus faibles ». Son analyse ne tenait toutefois pas compte des bruits de comportement. Pour ce motif notamment, la commune s'attacha les services d'un autre expert, chargé de procéder à l'analyse laissée de côté par M. Ce travail fut accompli par N. Pour cet autre spécialiste, la station de lavage,

28 RVJ / ZVR 2013 exploitée tous les jours de la semaine de 07 h 00 à 21 h 00, ne provoquait pas de gêne sensible, sauf sur un point particulier de détermination situé sur une parcelle voisine non bâtie. Raisonnant par analogie avec les valeurs de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB ; RS 814.41), il conclut – sous la réserve précitée visant un terrain constructible non bâti – au respect des VLI. Les 9 et 23 juin 2009, le Conseil communal élabora une nouvelle teneur de son règlement de police (RCP). Le Conseil d'Etat l'approuva le 17 mars 2010, date à laquelle cette législation communale entra en vigueur. L'article 23 alinéa 1 RCP prévoit que l'utilisation des stations

et des tunnels de lavage en plein air situées dans les zones d'habitation ou vouées à l'habitat est interdite entre 12 h 00 et 13 h 00 et entre

E. 19

h 00 et 07 h 00, ainsi que les dimanches et les jours fériés. Statuant à nouveau le 22 juin 2010, le Conseil communal confirma son précédent refus. Il jugea « nécessaire – en ce qui concerne la limitation préventive des immissions – que la Municipalité interdise aux [époux X.] d'exploiter la station de lavage de véhicules les dimanches et les jours fériés ». Cette modalité d'exploitation était à son avis adéquate et pouvait raisonnablement leur être imposée. Elle découlait en outre de l'article 23 alinéa 1 RCP, « base légale formelle en vertu de l'article 12 LPE permettant d'interdire totalement des activités bruyantes les dimanches et les jours fériés ». Le 4 août 2010, les époux X. demandèrent au Conseil d'Etat d'annuler cette décision et de faire droit à leur demande d'extension d'horaire. Cette autorité rejeta leur recours : un prolongement des horaires d'ouverture ne pouvait pas entrer en considération, vu l'article 23 alinéa 1 RCP, disposition de police que la commune avait valablement édictée sur la base de l'article 8 alinéa 2 de la loi concernant l'ouverture des magasins du 22 mars 2002 (LOM ; RS/VS 822.20). Le 15 juin 2011, les époux X. demandèrent notamment au Tribunal d'annuler cette décision, d'admettre leur requête tendant à la modification de l'autorisation de construire (suppression de la charge, la limitation d'horaires) et de constater la contrariété au droit de l'article

E. 23

RCP.

RVJ / ZVR 2013 29 Considérants (extraits) (...) 2. a) Dans un grief formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, les recourants se plaignent d'un déni de justice. Ils rappellent que la requête publiée au B.O. n° 52 du 29 décembre 2006 – à l'origine de l'affaire – visait à assouplir les modalités d'exploitation découlant de la décision du 13 novembre 1984. Le litige s'inscrivait donc dans une procédure d'autorisation de construire (art. 33 ss de loi sur les constructions du 8 février 1996 – LC ; RS/VS 705.1), où l'application du droit (fédéral) de la protection contre le bruit était en cause. Aussi, en confirmant le refus communal sur la base d'une règle de police, le Conseil d'Etat était sorti du cadre du litige. De surcroît, cette autorité avait assis sa compétence pour en connaître en invoquant, à tort, l'article 15 LOM. b) Compris comme s'en prenant à un refus de statuer, le grief peut être d'emblée écarté : le Conseil d'Etat s'est prononcé sur la demande que lui avaient soumise les époux X. en confirmant le refus d'étendre les horaires d'ouverture de la station de lavage. Sa décision fait d'ailleurs l'objet du présent recours. Compris dans son acception matérielle, le déni de justice est synonyme d'arbitraire (ATF 85 I 88, consid. 2). A bien comprendre les recourants, la motivation invoquée par le Conseil d'Etat le serait parce qu'elle aurait pour fondement l'article 23 alinéa 1 RCP. Le Tribunal ne voit cependant pas en quoi la prise en compte de cette règle de police heurterait, à elle seule, le sens de la justice et de l'équité ou violerait une norme juridique particulière de rang supérieur. Les époux X. ne l'expliquent pas non plus. A bien regarder, le procédé n'a rien d'illégal. L'article 15 alinéa 2 LC dit, en effet, que les constructions et installations doivent respecter la LC, les dispositions du droit des constructions et les plans d'affectation ainsi que les autres dispositions du droit public fédéral, cantonal et communal. Or, parmi ces « autres dispositions » de droit public figurent la LOM et le RCP. L'autorité intimée pouvait donc valablement motiver sa décision en se référant à ces deux actes législatifs. Au sur-

l'article 61 alinéa 1 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6) l'astreignait à appliquer d'office le droit.

30 RVJ / ZVR 2013 c) Les époux X., qui réclament un réexamen de la clause accessoire litigieuse abstraction faite de l'article 23 alinéa 1 RCP, expliquent que si cette disposition de police devait être modifiée ou supprimée, ils se trouveraient désavantagés par rapport à d'éventuels concurrents dont l'autorisation de construire ne serait pas grevée d'une charge semblable à la leur. L'argument n'est pas convaincant. Si l'hypothèse que les recourants décrivent devait se réaliser, il leur serait en effet loisible de requérir ce réexamen des autorités compétentes après que l'article 23 alinéa 1 RCP aura été changé ou abrogé. Les recourants auront alors un intérêt légitime à faire trancher ce point, ce qui n'est pas le cas en l'état, puisque, actuellement, l'article 23 alinéa 1 RCP ne permet pas une exploitation effective de la station de lavage le dimanche et en soirée, jusqu'à 21 h 30. Admettant, certes implicitement, que cette disposition avait une portée distincte de celles de la LPE, de l'OPB et de la LC, le Conseil d'Etat pouvait logiquement se dispenser d'examiner la cause selon ces autres normes. Ce faisant, l'autorité attaquée n'a pas violé les règles de motivation déduites de l'article 29 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd. ; RS 101), qui ne l'obligeait pas à exposer et à discuter tous les moyens invoqués par les parties, mais seulement ceux qui étaient de nature à influencer de manière déterminante sur le contenu de la décision (P. Moor/E. Poltier, Droit administratif, vol. II, 3e éd., p. 350 et les références). d) Enfin, sous l'angle procédural, le Conseil d'Etat a certes fondé sa compétence sur l'article 15 LOM, alors que le litige se rapporte à la modification d'une charge grevant un permis de bâtir. La mention de cette disposition légale est toutefois sans conséquence, puisque l'article 46 LC désigne également le Conseil d'Etat comme instance de recours administratif. C'est dire que cette autorité était en toute hypothèse compétente pour statuer. 3. a) Ces premiers griefs formels écartés, il convient d'examiner la validité de l'article 23 alinéa 1 RCP sur lequel repose le refus communal confirmé par le Conseil d'Etat. Les recourants prétendent d'abord que cette disposition serait dépourvue de toute portée. Il est vrai que, depuis l'entrée en vigueur de la LPE, le 1er janvier 1985, la protection des personnes contre les atteintes nuisibles ou incommodes est réglée par la législation fédérale (art. 1 al. 1 LPE). Les dispositions du droit cantonal en cette matière n'ont plus de portée propre dans les domaines directement régis par le droit fédéral (ATF 120 Ib 287 consid. 3c/aa et les références).

RVJ / ZVR 2013 31 b) Cela ne signifie toutefois pas qu'il n'y ait plus de place pour des règles cantonales ayant pour objet ou pour effet de protéger contre les nuisances sonores (arrêt du TF 1A.132/1999 du 25 janvier 2000 consid. 2b/bb). Tel est le cas des normes de police visant à préserver la tranquillité publique, par exemple en instaurant une fermeture des commerces à midi, le soir ou en imposant le repos dominical (ibidem ; ATF 119 Ia 378 consid. 9b [JdT 1995 I 451] ; A.-C. Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, p. 349 ; P. Keller, Kommentar zum USG, n° 12 ad art. 65 ; A. Chablais, Protection de l'environnement et droit cantonal des constructions, p. 64). Le Tribunal fédéral a toujours reconnu la compétence des cantons de légiférer en la matière (arrêt du TF 2C_378/2008 du 20 février 2009 consid. 3.2 et les références ; cf. art. 71 let. c de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce du 13 mars 1964 – LTr ; RS 822.11). c) Poursuivant un but de police – comme l'indique d'ailleurs explicitement son message (BSGC, session de novembre 2001, p. 894) –, la LOM revêt une portée autonome, admissible sous l'angle de l'article 65 LPE, quand bien même cette législation

cantonale a indirectement pour effet de limiter les nuisances sonores. L'article 8 de cette loi, qui traite de la fourniture de prestations au moyen d'appareils automatiques, vise les stations de lavage (BSGC, session de mars 2002, p. 113). Edicté en application de cette disposition, l'article 23 alinéa 1 RCP conserve partant une portée propre par rapport au droit fédéral de la protection contre le bruit. L'arrêt P 41/87 du 12 janvier 1989 du Tribunal administratif cantonal, que citent les époux X. à l'appui de la thèse inverse, de même que les décisions du Conseil d'Etat mentionnées dans leur recours, contredisent la position du Tribunal fédéral, encore confirmée récemment, ainsi que l'avis de la doctrine qui s'est depuis lors prononcée à ce sujet (cf. let. b ci-dessus). d) Au demeurant, l'article 23 alinéa 1 RCP pourrait être interprété comme une mesure de limitation des émissions de bruit, prise à titre préventif et indépendamment des nuisances existantes. Découlant de l'article 11 alinéa 2 LPE, il y trouverait sa légitimité (ATF 119 Ia 378 précité consid. 9b ; cf. ég. arrêt VB.2001.00111 du Tribunal administratif du canton de Zurich du 12 septembre 2001 consid. 4a, dans une affaire similaire). Dans la systématique de la LPE, des mesures de ce genre peuvent en effet être ordonnées indépendamment de l'existence d'atteintes nuisibles ou incommodantes, et même si les

32 RVJ / ZVR 2013 valeurs limites d'exposition au bruit – pour les installations auxquelles elles s'appliquent – ne sont pas dépassées (arrêt du Tribunal fédéral 1A.109/2005 du 6 décembre 2005 consid. 4.3 et la référence). 4. a) Les époux X. arguent de l'inconstitutionnalité de l'article 23 alinéa 1 RCP, en dénonçant une atteinte inadmissible à leur liberté économique (art. 27 Cst. féd.). Comme tous les autres droits fondamentaux, cette liberté peut être restreinte pour autant que la limitation soit fondée sur une base légale, réponde à un intérêt public prépondérant et respecte les principes de proportionnalité et d'égalité de traitement entre concurrents (ATF 125 I 335 consid. 2a ; art. 36 Cst. féd.). b) Sur ce point, les époux X. objectent que leur installation ne cause aucune nuisance, en se référant aux expertises M. et N. ; ils se plaignent également du caractère disproportionné de la réglementation communale, en invoquant l'ampleur des investissements consentis. Cette argumentation ne leur est toutefois d'aucun secours. Lorsqu'une interdiction de police figure dans une loi, il n'y a, en effet, pas lieu d'examiner si son application se justifie pour d'autres raisons dans la situation d'espèce, pourvu que l'état de fait à examiner soit envisagé par la norme en question. En corollaire, le particulier ne saurait se soustraire à une telle interdiction en arguant que, dans son cas, l'inobservation de l'obligation policière ne compromettrait nullement le bien que celle-ci s'attache précisément à préserver (ATF 103 Ib 227 consid. 6 ; B. Knapp, Précis de droit administratif, 4ème éd., n° 129 ; M. Imboden/R. A. Rhinow, Verwaltungsrechtsprechung, vol. II, 5e éd., p. 973 s. ; A. Jost, Die neueste Entwicklung des Polizeibegriffs im schweizerischen Recht, p. 81 ; H. R. von Sumiswald, Allgemeines Polizeirecht, p. 111). c) Ces considérations rendent inutile la mise en œuvre d'une « expertise tendant à chiffrer les disparités d'horaires entre les stations de lavage en Valais et celle [des époux X.], ainsi que la perte économique générée » (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Elles épuisent par ailleurs le grief de défaut de motivation avancé au regard des griefs d'inconstitutionnalité de la décision litigieuse. Sur ce point, les recourants n'argumentaient en effet qu'au regard de leur situation concrète (cf. dossier du CE, p. 2 dernier paragraphe de leur détermination du 6 janvier 2011), qui n'est cependant pas décisive pour l'issue du litige, et ils s'abstenaient d'arguer d'une prétendue invalidité de l'article 23 alinéa 1 RCP pris pour lui-même. Au demeurant, une

RVJ / ZVR 2013 33 éventuelle violation du droit d'être entendu commise sur ce point serait guérie par la motivation du présent arrêt (ATF 117 Ib 64 consid. 4 p. 87 ; L. Kneubühler, *Die Begründungspflicht*, p. 214 et la référence), vu que, s'agissant d'une question purement juridique, le pouvoir d'examen du Tribunal est aussi étendu que celui du Conseil d'Etat (art. 47 al. 2 et 3 et 78 let. a LPJA). 5. a) A l'analyse, l'article 23 alinéa 1 RCP ne se révèle pas inconstitutionnel. Comme on l'a vu, cette disposition ne contredit ni le sens ni l'esprit du droit fédéral ; elle n'a pas non plus été édictée en violation d'une compétence exclusive de la Confédération, de sorte qu'elle échappe au grief tiré de la primauté du droit fédéral (art. 49 Cst. féd.). Valablement adopté par l'organe législatif communal et dûment approuvé par le Conseil d'Etat, l'article 23 alinéa 1 RCP constitue pour le reste une base légale formelle pouvant justifier une restriction à une liberté fondamentale (A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, 2e éd., n° 199). b) Des obligations de police visant à maintenir l'ordre public, la sécurité publique, la santé, la moralité et la bonne foi en affaires, de même que des mesures à caractère social ou de politique sociale justifient une restriction à la liberté économique (ATF 125 I 417 consid. 4a). C'est le cas des prescriptions concernant la fermeture nocturne ou dominicale des commerces, mesures de police propres à assurer la tranquillité publique, à garantir à la population des plages de repos et de délasserement, de même qu'à accroître son bien-être (cf. les références supra, consid. 3b ; cf. ég. arrêt du Tribunal fédéral 2P.50/2003 du 7 août 2003 consid. 2.2 ; ATF 97 I 499 consid. 4b ; E. Grisel, *Liberté économique*, p. 200 ; L. Schürmann, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, 3e éd, p. 101). De manière générale, une réglementation en la matière fait sens pour les stations de lavage : l'expérience de la vie montre en effet que ce type d'installations est source de nuisances (cf. à ce sujet le message relatif à la LOM, BSGC session ordinaire de novembre 2001, p. 897 et BSGC, session ordinaire de mars 2002, p. 113). Il importe peu, dans ce contexte, que seule l'installation de dame X. soit actuellement concernée par l'article 23 alinéa 1 RCP. Cette disposition de police aurait pu être prise même en l'absence complète de toute installation de ce genre : l'activité législative est par nature préventive et prospective et celle de police n'échappe pas à cette règle (cf. H. R. von Sumiswald, *op. cit.*, p. 120).

34 RVJ / ZVR 2013 Au demeurant, personne ne prétend qu'une autre station de lavage ne pourrait être à l'avenir construite sur la commune de A. c) En interdisant aux stations de lavage d'ouvrir le dimanche, les jours fériés, la nuit (19 h 00 à 07 h 00) et durant la pause de midi (entre 12 h 00 et 13 h 00), l'article 23 alinéa 1 RCP est manifestement apte à remplir le but susvisé. Il s'agit de jours respectivement plages horaires servant traditionnellement au ressourcement de la population. En particulier, la fermeture des stations de lavage à 19 h 00 n'est pas excessive. Il suffit pour s'en convaincre de constater que tous les magasins au sens de la LOM sont tenus de fermer à 18 h 30 du lundi au vendredi – sous réserve d'une dérogation que l'autorité communale peut octroyer sur une de ces journées – et 17 h 00 le samedi (art. 3 LOM). La fermeture dominicale correspond quant à elle à un usage largement répandu (sur ce sujet, cf. ATF 120 Ib 332 consid. 3a), de sorte qu'une telle restriction n'est pas critiquable. Quant à la plage de 12h00 à 13h00, il ne serait pas nécessaire de l'examiner en détail ici, vu que l'objet du litige concerne une prolongation des horaires à 21h30 et une ouverture dominicale. Le Tribunal observe toutefois qu'il s'agit là aussi d'une plage particulière de ressourcement durant la journée, que pouvait valablement vouloir préserver la commune de A. Il convient de rappeler à cet égard que les autorités compétentes disposent en matière de fixation d'horaires d'ouverture d'une grande liberté d'appréciation (arrêt du Tribunal fédéral 2P.77/2004 du 7 octobre 2004 consid. 3.3). Les recourants ne sau-

raient pour ce motif tirer profit du régime plus large qu'offrent certaines communes (cf. annexes à leur recours du 4 août 2010). Celle de A. a d'ailleurs déposé d'autres règlements de police prévoyant un régime semblable ou proche du sien (not. Monthey, Montana, Chermignon). d) Les époux X. ne peuvent enfin se plaindre d'inégalité de traitement ou reprocher à l'article 23 alinéa 1 RCP de fausser la concurrence. Les stations de lavage qui bénéficient d'horaires plus souples sont en effet soumises à la réglementation de certaines autres communes. Or, d'après la jurisprudence, l'obligation de traiter de façon égale les commerçants d'une même branche ne s'adresse 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. Le principe de l'égalité dans la loi trouve ainsi une limite institutionnelle, tenant à la structure fédéraliste de la Suisse (A. Auer/ G. Malinverni/M. Hottelier, op. cit., n° 1056). Du principe de l'égalité de

RVJ / ZVR 2013 35 traitement entre commerçants de la même branche, on ne peut donc tirer aucune obligation pour les cantons d'harmoniser entre eux leur législation, ni pour les communes d'harmoniser leur réglementation, dans les cantons où, comme en Valais, elles ont une certaine compétence en cette matière (art. 8 LOM). Que l'égalité n'existe pas entre propriétaires de stations de lavage soumis à des réglementations différentes, parce que leurs installations sont dans des communes différentes, n'est donc pas incompatible avec la Constitution fédérale (ATF 97 I 509 consid. 4a et les références). 6. a) Arguant du principe de non-rétroactivité, les recourants contestent pouvoir être soumis à l'article 23 alinéa 1 RCP, entré en vigueur bien après le début de l'exploitation de la station de lavage. Cette opinion méconnaît cependant l'essence même du pouvoir de police ainsi que le but de telles prescriptions, auxquelles les époux X. ne sauraient se soustraire en prétendant bénéficier de droits acquis (ATF 50 I 37 consid. 4 ; cf. ég. B. Knapp, op. cit., n° 1361). b) En tout état de cause, la jurisprudence a eu l'occasion de préciser qu'une règle de police soumettant à une autorisation et à un contrôle l'exploitation d'un établissement soustrait auparavant à ces mesures ne rétroagissait pas au sens étroit. Cette règle visait en effet l'état de choses existant au moment où elle était adoptée, et non pas un fait accompli (ATF 50 précité consid. 4 ; A. Grisel, Traité de droit administratif, vol. I, 2e éd., p. 148). Le raisonnement vaut pareillement ici, où l'article 23 alinéa 1 RCP n'attache aucune conséquence juridique à ce qui s'est passé avant son entrée en vigueur, mais ne s'applique qu'aux faits, qui, dérivant de la situation, se produisent postérieurement. C'est un cas de rétroactivité improprement dite. De surcroît, le litige porte ici sur le refus d'une demande d'extension d'horaires. Cette requête vise par elle-même un comportement futur qui n'a pas encore eu lieu, par définition, puisqu'il doit être autorisé. L'autorité doit donc la traiter logiquement au regard du droit applicable au moment où elle statue (ATF 107 Ib 133 consid. 2a). 7. Les recourants se plaignent encore d'abus de droit. Ils reprochent à la commune de A. d'avoir modifié la législation en vigueur en cours de procédure « pour tenter d'obtenir gain de cause ». L'activité législative déployée par cette collectivité publique afin de préserver la tranquillité publique ne heurte pas le principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 et 9 Cst. féd.). Elle répond à des motifs légitimes – analysés plus haut –

36 RVJ / ZVR 2013 et s'inscrit dans l'accomplissement des tâches qui lui incombent en vertu de l'article 6 lettre b LCo. 8. En définitive, la décision attaquée résiste à la critique en tant qu'elle confirme le refus communal sur la base de l'article 23 alinéa 1 RCP. Ce jugement a été confirmé par un arrêt du Tribunal fédéral du 8 mai 2012, sauf sur la mise des frais des deux expertises à charge des recourants (affaire 2C_1017/2011).

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