

VS_GERICHTE A1 19 187 vom 7. Januar 2021

VS Kantonsgericht, 2021-01-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_19_187

FR: VS_GERICHTE A1 19 187 du 7 janvier 2021

IT: VS_GERICHTE A1 19 187 del 7 gennaio 2021

Regeste

Par arrêt du 15.02.2021 (2C_161/2021), le Tribunal fédéral a rejeté le recours en matière de droit public interjeté par X_ contre ce jugement. A1 19 187 ARRÊT DU 7 JANVIER 2021 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Christophe Joris, président, Thomas Brunner et Jean-Bernard Fournier, juges, Elodie Cosandey, greffière ad hoc, en la cause COMMUNAUTÉ DES COPROPRIÉTAIRES PAR ÉTAGES DE L'IMMEUBLE « J _____ », par son administrateur K _____, ainsi que L _____ et K _____, P _____ et Q _____, R _____, S _____ et T _____, U _____ et V _____, W _____ et X _____, recourants, tous représentés par Maître M _____,

Erwägungen

E. 48

LPJA), hormis la conclusion n° 3 visant à l'annulation de la décision du Conseil communal du 4 décembre 2018, puisqu'en vertu de l'effet dévolutif complet du recours administratif (art. 47 et 60 LPJA) la décision du Conseil d'Etat s'est substituée à celle du Conseil communal. 2. Le Conseil d'Etat a déposé céans le dossier complet de la cause, lequel contenait les documents produits par la commune de Y _____, de sorte que les demandes des parties en ce sens sont satisfaites (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Concernant l'édition de l'ensemble des dossiers précédents concernant le dancing « A _____ » requise par les recourants, il convient de rappeler que, nonobstant les garanties procédurales de l'article 29 al. 2 Cst, l'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_640/2020 du 1er décembre 2020 consid. 3.2). En l'occurrence, ce moyen de preuve n'apparaît pas décisif et n'est pas de nature à influencer sur la décision à rendre, la situation étant suffisamment établie par les actes de la cause. Au demeurant, relativement aux dossiers A1 07 xxx et A1 07 xxx, s'agissant d'actes internes, ils sont déjà en possession de la Cour de céans.

- 9 - 3. Dans un premier grief, les recourants invoquent une violation des articles 11 LPE et 5 LHR, soutenant que l'établissement public pour lequel avait été délivrée l'autorisation d'exploiter litigieuse ne répondait pas aux prescriptions en matière de limitation des émissions sonores, et contestent l'application faite par le Conseil d'Etat de l'article 4 al. 3 LHR. 3.1.1 Conformément à l'article 4 al. 2 LHR, l'autorisation d'exploiter est délivrée à la personne physique responsable de l'exploitation lorsque les conditions liées aux locaux et emplacements (cf. art. 5 LHR) et les conditions liées à la personne (cf. art. 6 LHR) sont remplies. Aux termes de l'article 4 al. 3 LHR, l'autorisation d'exploiter est requise lors de

chaque mise en exploitation et remise en exploitation des locaux et emplacements et lors de chaque modification de l'autorisation entrée en force. En cas de remise en exploitation de locaux ou emplacements ou de modification d'une autorisation entrée en force, une opposition ne peut être formée qu'en lien avec le motif pour lequel une nouvelle procédure de délivrance de l'autorisation est engagée. La nouvelle du 24 février 2016 qui a ajouté à cette disposition sa deuxième phrase visait, comme le rappelle le Conseil d'Etat, à éviter que la modification d'une autorisation d'exploiter devienne, pour les opposants, une occasion de remettre en cause l'octroi de cette autorisation ou son existence (ACDP A1 20 xx du xxx 2020 consid. 2). Ainsi, en cas de réouverture par le même exploitant ou un nouvel exploitant, d'un établissement public resté inexploité pendant un certain laps de temps, les motifs d'opposition recevables seront limités en fonction du changement ou non d'exploitant et en fonction d'une modification ou non des lieux (cf. BSGC session de mai 2016, p. 529). Toutefois, cette restriction des motifs d'opposition provoquée par l'article 4 al. 3 LHR ne concerne en rien le pouvoir d'examen de la commune et ne dispense nullement l'autorité de son devoir de vérifier d'office si les conditions des articles 5 et 6 LHR sont encore remplies avant de délivrer l'autorisation demandée, comme le relève expressément le Message du 24 février 2016 relatif au projet de loi modifiant la LHR (cf. message précité, p. 530 ; ACDP A1 18 xxx du xxx 2019 consid. 6.3).

3.1.2 Intitulé « Conditions liées aux locaux et emplacements », l'article 5 LHR prescrit que les locaux et emplacements désignés par l'autorisation d'exploiter doivent notamment être conformes aux prescriptions en matière d'aménagement du territoire, de construction, de denrées alimentaires et de protection de l'environnement ; en d'autres termes, l'autorisation d'exploiter au sens de la LHR, y compris dans l'hypothèse de l'article 4 al. 3 LHR, ne peut être délivrée qu'à la condition que les locaux et emplacements concernés respectent, au moment de l'octroi de la nouvelle autorisation, les prescriptions précitées.

- 10 - Sous l'angle de la protection de l'environnement, il y a lieu de relever qu'un établissement public produit généralement des immissions, telles que des bruits et/ou des odeurs, qui peuvent provenir de l'intérieur des locaux, se diffusant dans le voisinage à travers les ouvertures ou les murs, ou encore de l'extérieur, par exemple d'une terrasse, du parking destiné aux clients, voire des abords immédiats de l'établissement. Les règles du droit fédéral de la protection de l'environnement – applicables aux établissements publics tels que cafés, restaurants, discothèques, etc. – prévoient que notamment les pollutions atmosphériques, le bruit et les vibrations sont limités par des mesures prises à la source (limitation des émissions ; art. 11 al. 1 LPE). De plus, indépendamment des nuisances existantes, il importe de limiter les émissions, à titre préventif, dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE). Appelée à statuer sur une demande d'autorisation d'exploiter au sens de la LHR, l'autorité doit donc s'assurer que ces exigences légales sont respectées. Les limitations de l'horaire d'exploitation, par exemple, tendent à garantir le respect durant la nuit des exigences du droit fédéral de la protection de l'environnement, afin que les habitants du voisinage ne soient pas exposés à des nuisances excessives (ATF 130 II 32 consid. 2.1).

3.1.3 En l'occurrence, la discothèque sise sur la parcelle n° xxx est une installation fixe dont l'exploitation produit du bruit ; elle est ainsi soumise aux prescriptions de droit fédéral en matière de protection contre le bruit (art. 2 al. 1 de l'ordonnance fédérale du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit [OPB ; RS 814.41], en relation avec l'art. 7 al. 7 LPE). Aucune des annexes à l'OPB ne s'applique au bruit des établissements publics, de sorte que l'autorité compétente en matière de protection

contre le bruit doit évaluer les immissions de bruit en se fondant directement sur les principes de l'article 15 LPE (art. 40 al. 3 OPB ; ATF 133 II 292 consid. 3.3) : il faut veiller à ce que l'exploitation ne provoque pas de gêne sensible pour les voisins, en tenant compte du genre de bruit dont il s'agit, de sa fréquence, du moment où il se produit, du niveau du bruit ambiant, des caractéristiques et du degré de sensibilité de la zone où sont perçues les immissions. Dans ce cadre, il convient également de prendre en considération l'effet des immissions sonores sur des catégories de personnes particulièrement sensibles (art. 13 al. 2 LPE) et protéger particulièrement la phase d'endormissement et de sommeil, située entre 22 h et 23 h (arrêt du Tribunal fédéral 1C_460/2007 du 23 juillet 2008 consid. 2.2 ; ACDP A1 15 XXX du 29 avril 2016 consid. 3.3.2). L'autorité doit apprécier la situation en se fondant sur un constat concret effectué lors d'une inspection des lieux, eu égard notamment à la situation des voisins, à leur nombre, à leur éloignement par rapport à la source de bruit, au type d'établissement, au nombre de places et aux horaires

- 11 - d'exploitation de l'installation à l'origine des nuisances sonores, ainsi qu'en fonction du risque d'émergence des bruits vis-à-vis du bruit de fond. Ce constat doit permettre de vérifier objectivement si les nuisances sonores sont excessives au regard de l'art. 15 LPE, question qui ne peut être résolue uniquement au vu de plaintes ou de témoignages de voisins (arrêt du Tribunal fédéral 1C_460/2007 précité consid. 2.3 ; RVJ 2011 p. 175 consid. 2b ; ACDP A1 15 xxx précité consid. 3.3.2). Exerçant ainsi son pouvoir d'appréciation, l'autorité peut s'inspirer de directives ou de lignes directrices rédigées par des professionnels si ces documents reposent sur des critères fiables et proposent des mesures qui restent dans la ligne du droit positif. Dans ce contexte, la jurisprudence a validé l'utilisation de la directive du Groupement des responsables cantonaux de la protection contre le bruit (« Cercle bruit ») du 10 mars 1999 (entièrement révisée au 1er février 2019) concernant la détermination et l'évaluation des nuisances sonores liées à l'exploitation des établissements publics (aide à l'exécution 8.10), qui reste cependant une aide à la décision, sans véritable portée normative (arrêt du Tribunal fédéral 1C_13/2020 du 13 octobre 2020 consid. 5.5 ; ATF 137 II 30 consid. 3.4 ; ACDP A1 19 179 du 2 mars 2020 consid. 5.5.1). Pour les immissions sonores causées par le son de la musique, la directive du Cercle Bruit fixe des limites pour le bruit aérien sous forme de recommandations. Au niveau de sensibilité II, ces valeurs sont, pour les nouvelles installations, de 45 dB(A) pour la période comprise entre 7 h et 19 h (période d'activité), de 40 dB(A) pour la période comprise entre 19 h et 22 h (période de tranquillité) et de 35 dB(A) pour la période comprise entre 22 h et 7 h (période de sommeil). Si ces valeurs sont respectées, selon la jurisprudence, on peut supposer que la perturbation est tout au plus insignifiante (ATF 137 II 30 consid. 3.5 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_161/2013 du 27 février 2014 consid. 4.1 ; ACDP A1 19 xxx précité consid. 5.5.2). Pour les installations existantes, les valeurs correspondantes sont de 50 dB(A) pour la période comprise entre 7 h et 19 h (période d'activité), de 45 dB(A) pour la période comprise entre 19 h et 22 h (période de tranquillité) et de 40 dB(A) pour la période comprise entre 22 h et 7 h (période de sommeil). 3.2 En l'occurrence, la parcelle n° xxx, où se trouve l'installation en cause, est rangée en zone d'habitations collectives de B _____ 0.80, dans laquelle l'habitat collectif destiné au tourisme est souhaité (art. 54 let. a du règlement communal des constructions et des zones de la commune de D _____ approuvé par l'Assemblée primaire le 26 janvier 1999 ; ci-après : RCCZ), et soumise à un degré de sensibilité II au bruit (art. 50 RCCZ). De plus, sur le vu du règlement d'utilisation et d'administration de la communauté des propriétaires de l'immeuble « J _____ » du 21 mai 1973 autorisant l'exploitation

- 12 - du dancing existant (cf. art. 29 dudit règlement), la discothèque « A _____ » peut être assimilée à une installation existante. L'autorisation d'exploiter litigieuse a été délivrée par l'autorité communale moyennant le respect des horaires d'ouverture (22 h à 4 h) et la limitation à dix soirées par année. Dans sa décision, le Conseil communal rappelle, quant à la question des nuisances sonores, que « des mesures ont été prises pour pallier toute problématique, en particulier l'installation d'une porte d'entrée en lieu et place de rideaux, l'installation d'un fumoir (les clients ne sortant plus dehors de la discothèque pour fumer) les changements des grandes enceintes diffusant de la musique dans la discothèque contre de plus petites. » Ce faisant, il se rapporte principalement au contenu de l'autorisation d'exploiter délivrée en 2006, laquelle avait été subordonnée à la prise de mesures adéquates, à savoir la fixation des enceintes par un système de suspension souple, le bridage de la sonorisation à 85 dB (A) et l'installation d'une porte d'entrée, dont le respect devait faire l'objet de contrôles réguliers. Quoi qu'en disent les recourants, des mesures préventives en matière de protection contre le bruit ont donc bel et bien été imposées dans l'autorisation d'exploiter. En revanche, il ne ressort du dossier aucun contrôle officiel récent du respect de ces mesures par la commune de Y _____, étant précisé que le rapport d'inspection du 3 décembre 2018 concerne uniquement le respect des prescriptions en matière d'incendie. A cet égard, les relevés effectués, par des particuliers, après la délivrance de l'autorisation d'exploiter, au moyen d'appareils non certifiés, ne sauraient dédouaner la commune de son obligation. Force est dès lors de constater que l'autorisation d'exploiter du 4 décembre 2018 a été délivrée sans qu'aucun contrôle concret, au moyen de mesures de bruit sur le terrain, ne soit effectué. Ce contrôle technique est pourtant indispensable ; il vise à établir si l'autorisation demandée et les mesures de prévention déjà ordonnées satisfont aux standards matériels du droit de la protection de l'environnement (art. 5 LHR). Il doit contribuer, avant l'octroi de cette autorisation, à l'élucidation des faits pertinents pour cette décision (cf. art. 17 ss LPJA ; ACDP A1 15 xxx précité consid. 3.3.3). A défaut, l'autorité délivre une autorisation d'exploiter sans s'être au préalable assurée que les mesures décidées pour parer aux nuisances de bruit sont adéquates et aptes à garantir le respect des prescriptions de protection contre le bruit de la LPE et de l'OPB. Au surplus, conformément à la volonté du législateur explicité précédemment (consid.3.1.1), la modification de l'article 4 al. 3 LHR ne vise pas à supprimer les inspections de l'Etat afin que l'établissement respecte la conformité des locaux (cf. message précité, p. 530). C'est, partant, à tort que le Conseil d'Etat a débouté les recourants et confirmé la validité de

- 13 - l'autorisation d'exploiter accordée à Z _____. Le recours doit donc être admis sur ce point et l'affaire renvoyée à l'autorité communale pour qu'elle fasse procéder à un contrôle concret des nuisances sonores émises par l'exploitation de la discothèque « A _____ » sise sur le n° xxx. Ce pronostic de bruit pourra se fonder sur la directive du Cercle bruit du 10 mars 1999. 4. Dans un second grief, les recourants se plaignent de l'installation, à l'intérieur de la discothèque, d'un fumoir qui ne respecterait, selon eux, aucunement les prescriptions légales. Ils reprochent au Conseil d'Etat de s'être retranché derrière l'article 4 al. 3 LHR pour déclarer l'argument irrecevable. 4.1 Une interdiction de fumer a été introduite dans notre canton pour protéger les non-fumeurs du tabagisme passif. En vertu des articles 109 ss LS, il est généralement interdit de fumer dans les locaux accessibles au public, à moins que cela ne se fasse dans des espaces fermés et suffisamment ventilés pour les fumeurs (fumoirs). Le 1er mai 2010, la LPTP et l'OPTP qui lui est associée sont entrées en vigueur. La législation fédérale et cantonale sur la protection des non-fumeurs exige que les locaux fermés accessibles au public ou servant de lieu de travail

à plusieurs personnes soient en principe non-fumeurs (art. 1 en lien avec l'art. 2 al. 1 LPTP ; art. 109 al. 1 LS). Toutefois, selon l'article 2 al. 2 LPTP, l'exploitant ou la personne responsable du règlement de maison peut autoriser à fumer dans des locaux spécialement aménagés dans lesquels aucun employé ne travaille, pour autant qu'ils soient isolés des autres espaces, désignés comme tels et dotés d'une ventilation adéquate. Conformément à l'article 9 de l'ordonnance cantonale sur la protection de la population contre la fumée passive et l'interdiction de la publicité pour le tabac du 1er avril 2009 (RS/VS 818.120), un établissement ne peut aménager un fumoir que s'il respecte les conditions suivantes : le fumoir doit être suffisamment aéré, naturellement ou par un système adéquat de ventilation (let. a), il ne doit pas constituer un lieu de passage (let. b), il doit être clairement séparé du reste de l'établissement et être doté d'un système permettant de maintenir la porte d'accès automatiquement fermée (let.c) et sa superficie ne doit pas dépasser un tiers de la surface totale de service de l'établissement (let. d). En outre, aux termes de l'article 4 al. 1 et 2 OPTP, l'exploitant ou la personne responsable du règlement de maison veille à ce que le local fumeur soit séparé hermétiquement des autres pièces par des éléments de construction fixes, qu'il ne serve pas de lieu de passage vers d'autres pièces, qu'il dispose d'une porte à fermeture autonome et qu'il soit équipé d'une ventilation adéquate. A chacun des accès, les locaux fumeurs doivent être clairement désignés comme tels, à des endroits bien visibles.

- 14 - 4.2 En l'espèce, le fumoir litigieux n'existait pas lors de la délivrance de l'autorisation d'exploiter de 2006, si bien que la limitation des motifs d'opposition au sens de l'article 4 al. 3 LHR ne saurait trouver ici application. Par ailleurs, si les différentes parties s'accordent sur l'existence d'un fumoir, aucun élément au dossier n'atteste, en revanche, que ce dernier a été soumis à un contrôle du respect des prescriptions légales précitées (consid. 4.1). Il s'ensuit que l'autorité compétente (cf. art. 14 al. 2 de l'ordonnance cantonale sur la protection de la population contre la fumée passive et l'interdiction de la publicité pour le tabac) doit inspecter le fumoir de l'établissement et doit traiter les allégations des recourants selon lesquelles le fumoir n'est pas conforme aux exigences légales. Le grief est donc fondé. 5. En définitive, le recours est admis, la décision attaquée est annulée et l'affaire est renvoyée à l'autorité communale pour instruction et nouvelle décision au sens des considérants 3.2 et 4.2 (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). En effet, sur ces questions, les conseils communaux ont un pouvoir d'examen et une marge de manœuvre plus étendus que ceux du Conseil d'Etat statuant sur recours (art. 47 al. 5 LPJA), ce qui dissuade de renvoyer le dossier à celui-ci plutôt qu'au Conseil communal de Y _____. 6. Z _____ paiera un émolument de justice de 1500 fr., débours inclus, calculé principalement sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3, 11, 13, 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/VS 173.8). Elle versera aux recourants, solidaires entre eux, 2000 fr. de dépens pour les deux instances de recours, compte tenu de l'activité déployée par leur avocat, qui a consisté principalement en la rédaction du recours administratif du 10 janvier 2019 et du recours de droit administratif du 26 septembre 2019 (art. 91 al. 1 et 2 LPJA ; art. 4 et 27 LTar).