[AZA 0]

1A.19/2000

Ie COUR DE DROIT PUBLIC
****

19 juin 2000

Composition de la Cour: MM. les Juges Aemisegger, Président,
Féraud et Jacot-Guillarmod. Greffier: M. Jomini.

_____

Statuant sur le recours de droit administratif
formé par
X._____, représentée par Me Antoine Zen Ruffinen, avocat à Sion,

contre
l'arrêt rendu le 13 décembre 1999 par la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais, dans la cause qui oppose la recourante à la commune de Salins;

(établissements publics, protection contre le bruit)
Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- X._____ exploite depuis 1996 l'établissement public (café-restaurant) "A._____", sur la parcelle n°124 du cadastre de la commune de Salins, appartenant à Y._____ et classée en zone d'habitation de forte densité.

Par des requêtes déposées les 3 juin et 5 août 1998, X._____ et Y._____ ont demandé au conseil municipal de la commune de Salins (ci-après: le conseil municipal) une patente F pour exploiter un "cabaret-night-club" dans le bâtiment "A._____"; selon la loi cantonale du 17 février 1995 sur l'hôtellerie, la restauration et le commerce de boissons alcooliques (LRH), cette patente F est prévue pour les "établissements avec attractions où la danse est régulièrement pratiquée et qui peuvent servir des mets et boissons à quiconque" (art. 7 et 8 al. 6 LRH). Le conseil municipal a mis cette demande à l'enquête publique dès le 28 août 1998; le projet a suscité plusieurs oppositions émanant principalement de propriétaires fonciers voisins. Par une décision du 5 octobre 1998, le conseil municipal - après avoir considéré que seule X._____ remplissait les conditions personnelles et professionnelles pour pouvoir valablement requérir une patente - a rejeté la demande; le refus est fondé sur "les nuisances concernant le bruit" et "la situation en plein quartier résidentiel".

X._____ a recouru contre cette décision auprès du Conseil d'Etat du canton du Valais. Cette autorité a rejeté le recours par un prononcé du 18 août 1999, en retenant que l'existence d'un cabaret-night-club dans ce type de zone résidentielle entraînerait des nuisances supplémentaires non compatibles avec les caractéristiques de la zone, car une exploitation "normale" d'un tel établissement, ouvert de 16 heures à 4 heures, provoque immanquablement de nombreuses allées et venues, des bruits de voitures, des éclats de voix, des rires, etc. , de nature à gêner de manière importante le repos nocturne des habitants du quartier. Cette décision se réfère, quant aux dispositions applicables, aux règles de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814. 01) et de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814. 41).

B.- X._____ s'est pourvue devant la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais, en concluant à l'annulation du prononcé du Conseil d'Etat et à l'octroi de la patente F.

La Cour de droit public a rejeté le recours par un arrêt rendu le 13 décembre 1999. Elle a considéré en substance que les nuisances sonores de l'établissement devaient être évaluées selon les règles du droit fédéral de la protection de l'environnement et que l'appréciation du Conseil d'Etat à ce sujet était correcte, justifiant donc le refus de la patente sollicitée.

C.- Agissant par la voie du recours de droit administratif, X._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal cantonal et de renvoyer l'affaire à l'autorité de première instance pour nouvelle décision. Elle se plaint de lacunes dans les constatations de fait, à défaut d'évaluation concrète des nuisances que provoquerait son établissement.
Elle prétend aussi que le conseil municipal aurait déjà admis la conformité du projet, en accordant le 6 juillet 1998 à Y._____ une autorisation de construire pour l'agrandissement des locaux "A._____"; le projet aurait donc déjà été jugé compatible avec les règles d'aménagement du territoire et de protection contre le bruit. En exposant que son recours de droit administratif peut également être traité comme un recours de droit public - sans prendre dans ce cadre des conclusions différentes -, X._____ se plaint encore d'arbitraire et de violation du principe de la bonne foi (selon l'art. 4 aCst.).

Le conseil municipal conclut au rejet du recours.

Le Conseil d'Etat a présenté quelques remarques, sans prendre de conclusions. La Cour de droit public a renoncé à déposer des déterminations.

L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage a été invité à déposer des observations (cf. art. 110 al. 1, 2e phrase OJ); celles-ci ont été communiquées aux parties.

Considérant en droit :

1.- La voie du recours de droit administratif (art. 97 ss OJ) est ouverte contre une décision, prise en dernière instance cantonale, fondée notamment sur la législation fédérale sur la protection de l'environnement, quand la contestation porte sur l'application de ces dispositions (cf. ATF 125 II 10 consid. 2a p. 13; 124 II 517 consid. 1 p. 518; 123 II 231 consid. 2 p. 233 et les arrêts cités). La requérante de l'autorisation litigieuse a manifestement qualité pour recourir en vertu de l'art. 103 let. a OJ. Elle a agi en temps utile (cf. art. 106 OJ). Son recours de droit administratif est donc recevable.

A titre subsidiaire, la recourante présente son acte comme un recours de droit public. Vu l'issue de la présente affaire (cf. infra), il n'y a pas lieu d'examiner si les conditions de recevabilité de ce recours sont remplies (cf.
art. 84 al. 2 OJ).

2.- a) La Cour de droit public s'est référée à l'art. 16 al. 2 LRH, aux termes duquel les locaux d'établissements publics soumis à patente "doivent être facilement accessibles, contrôlables, et ainsi situés qu'il n'en résulte pas de nuisances excessives pour le voisinage". Elle a considéré que pour apprécier les nuisances de bruit, il fallait se fonder sur la législation fédérale sur la protection de l'environnement.
Elle a ensuite exposé les exigences découlant de la loi fédérale (LPE) et de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), en rappelant la jurisprudence à ce propos. La recourante ne conteste pas que ces règles sont en principe applicables à son projet.

La recourante soutient en revanche qu'aucune évaluation concrète de la situation n'a été effectuée par le Tribunal cantonal et elle prétend que les constatations de fait sont lacunaires. Le recours de droit administratif, dirigé contre une décision prise par un tribunal, peut en effet être formé pour constatation manifestement inexacte ou incomplète des faits pertinents dans l'arrêt attaqué (art. 104 let. b OJ en relation avec l'art. 105 al. 2 OJ - cf. ATF 125 II 508 consid. 3a p. 509).

b) L'exploitation dans un village d'un établissement public ouvert une partie de la nuit, tel qu'un bar ou un

night-club, n'est pas exclue par principe par les règles fédérales sur la protection contre le bruit. Des restrictions peuvent cependant être imposées, en fonction des nuisances que cet établissement provoque. Pour évaluer l'intensité du bruit, plusieurs éléments sont déterminants selon la jurisprudence évoquée dans l'arrêt attaqué et qu'il n'y a pas lieu de rappeler ici (cf. ATF 123 II 325 consid. 4c et 4d p. 328 ss et les arrêts cités, notamment l'arrêt reproduit in URP/DEP 1997 p. 197).

Pour un établissement public à transformer - c'est le cas de celui de la recourante -, il importe notamment de connaître les caractéristiques de l'exploitation avant et après les transformations (étapes dans le développement de l'établissement, clientèle visée, prestations fournies - boissons, repas, musique, spectacles, etc. -, nombre de places à l'intérieur, nombre de places de stationnement pour automobiles, etc.): c'est en effet notamment en fonction de ces critères que l'on choisit d'appliquer les normes sur les anciennes installations ou celles, plus sévères quant à la limitation des immissions de bruit, relatives aux nouvelles installations (art. 25 LPE, art. 7 et 8 OPB). De manière générale, il est nécessaire d'avoir certaines informations sur les conditions d'exploitation d'une entreprise commerciale pour appliquer, le cas échéant, les art. 11 al. 2 LPE, 7 al. 1 let. a ou 8 al. 1 OPB: toutes ces dispositions prévoient que des mesures de limitation des émissions peuvent être imposées si elles sont "économiquement supportables" (cf.
notamment, à propos de ces dispositions, ATF 125 II 643 consid. 17 p. 669). Les autorités doivent aussi tenter de décrire les caractéristiques du bruit lié à l'exploitation - le cas échéant en demandant au requérant de fournir un pronostic (cf. art. 25 al. 1 LPE) -, même si l'absence, dans l'ordonnance sur la protection contre le bruit, de formules permettant de déterminer en pareil cas un niveau d'évaluation rend cette tâche délicate. Quoi qu'il en soit, les nuisances de l'exploitation doivent être estimées en fonction de l'emplacement des locaux à usage sensible au bruit situés dans le voisinage et des caractéristiques concrètes du milieu bâti.

Dans l'arrêt attaqué, la plupart des données décisives font défaut. Seules des considérations générales et abstraites sont émises au sujet de la clientèle des cabarets-night-clubs, provoquant du bruit par leurs nombreuses allées et venues, l'utilisation de leurs voitures, des éclats de voix et des rires. Le Tribunal cantonal n'a par ailleurs pas comparé de façon claire le mode d'exploitation actuel - il évoque une fermeture à deux heures du matin, sans autre précision (consid. 3c in fine) - avec celui souhaité désormais par la recourante. On ignore en particulier, en l'absence d'indications sur les formes actuelle et future de l'exploitation, si les modifications projetées sont effectivement de nature à "drainer une clientèle nouvelle et plus nombreuse", comme le retient d'emblée la Cour cantonale. L'arrêt attaqué ne mentionne pas non plus la situation des voisins exposés au bruit (les opposants, au niveau communal, n'ayant du reste pas participé aux deux procédures cantonales de recours). L'évaluation de la situation par le Conseil d'Etat, au prononcé duquel l'arrêt attaqué semble se référer, n'est au demeurant pas plus précise ni détaillée.

Il apparaît donc que les faits pertinents ont été établis de manière manifestement incomplète par la Cour cantonale.
Cela justifie l'admission du recours de droit administratif, en vertu de l'art. 104 let. b OJ.

c) Dans les circonstances de l'espèce, il n'appartient pas au Tribunal fédéral de compléter lui-même l'instruction, ni de statuer sur les autres griefs de la recourante.
L'arrêt attaqué doit donc être annulé et l'affaire doit être renvoyée pour nouvelle décision à la Cour de droit public du Tribunal cantonal (art. 114 al. 2OJ).

3.- Il n'y a pas lieu de percevoir un émolument judiciaire (art. 153, 153a et 156 al. 2 OJ). La recourante, qui obtient gain de cause et qui est assistée d'un avocat, a droit à des dépens, à la charge de la commune de Salins (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Admet le recours de droit administratif, annule l'arrêt attaqué et renvoie l'affaire pour nouvelle décision

à la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais.

2. Dit qu'il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.

3. Met à la charge de la commune de Salins une indemnité de 1'000 fr. à payer à la recourante X._____ à titre de dépens.

4. Communique le présent arrêt en copie au mandataire de la recourante, au conseil municipal de Salins, au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal du canton du Valais, ainsi qu'à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.

_____

Lausanne, le 19 juin 2000JIA/col

Au nom de la Ie Cour de droit public
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président, Le Greffier,