

VS_GERICHTE A1 19 84 vom 11. Juli 2020

VS Kantonsgericht, 2020-07-11, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 19 84](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_19_84)

FR: VS_GERICHTE A1 19 84 du 11 juillet 2020

IT: VS_GERICHTE A1 19 84 del 11 luglio 2020

Regeste

A1 19 84 ARRÊT DU 11 JUILLET 2020 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Christophe Joris, président, Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges, Tristan Maret, greffier en la cause X _____, recourant, représenté par Maître M _____ contre CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose le recourant à l'ADMINISTRATION COMMUNALE DE A _____, autre autorité, représentée par Maître N _____ (ordre de destruction de deux ruches ; nouvel arrêt à la suite d'un renvoi du Tribunal fédéral) recours de droit administratif contre la décision du 7 juin 2017

Erwägungen

E. 48

de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6), hormis sa conclusion tendant à annuler la décision sur réclamation du conseil communal du 26 juillet 2016 et celles de la police municipale des 7 et 8 juin 2016. On rappellera à ce sujet qu'en vertu de l'effet dévolutif complet du recours administratif, la décision du Conseil d'Etat du 7 juin 2017 s'est substituée de plein droit à celles de première instance (art. 47 al. 1, 60 al. 1 et 72 LPJA ; ACDP A1 17 245 du 8 juin 2018 consid. 1 ; Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif, Vol. II, 3e éd. 2011, p. 812). Ces conclusions ne pourront être examinées qu'en ce sens que les critiques faites au conseil communal et à la police municipale visaient le prononcé du 7 juin 2017 du Conseil d'Etat, seul attaquant (art. 72 LPJA). Pour le surplus, il n'appartient pas à la Cour de céans d'octroyer à X _____ l'autorisation d'installer à nouveau ses ruches à son domicile, cet objet ne relevant pas de sa compétence (cf. infra, considérant 7). 2.1. À titre liminaire, le recourant réclame l'administration de plusieurs moyens de preuve. 2.2. Le droit d'être entendu garantit notamment le droit pour l'intéressé d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et

- 8 - 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 145 I 167 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_72/2020 du 1er mai 2020 consid. 3.2.1). 2.3. Le recourant réclame l'édition du dossier du Conseil d'Etat. Or, la production de ce dossier a d'ores et déjà été ordonnée d'office – et obtenue – le 13 juillet 2017 par la Cour de céans, ce qui rend cette demande sans objet. Quant à l'expertise judiciaire et à la visite des lieux requises par le recourant, l'on ajoutera qu'au vu de ce qui va suivre, elles ne sont pas susceptibles d'influer sur le sort de la cause, de sorte qu'il peut d'emblée être renoncé à leur mise en œuvre. Quant

aux auditions du commissaire de police, du lieutenant de la police municipale de A _____, de l'ancien Président de la commune de A _____ AA _____, de BB _____, du Service vétérinaire [recte : l'Office vétérinaire du Service de la consommation et affaires vétérinaires (ci-après : l'Office vétérinaire cantonal)] et de l'inspectrice-apicultrice, l'on ne perçoit pas en quoi elles seraient susceptibles d'influencer le sort réservé à cette affaire, le dossier en possession de la Cour de céans étant suffisamment étayé. L'édition de la décision de la police municipale du 7 juin 2016 est également superflue, puisqu'elle a été remise le même jour en mains propres du recourant, de sorte que ce dernier avait pleinement connaissance de son contenu. Celle du 8 juin 2016 n'avait pour seul objet que de mandater l'inspectrice-apicultrice afin de procéder à la destruction des ruches du recourant. Elle n'apporte donc aucune restriction supplémentaire à ses droits par rapport à la décision du 7 juin 2016, si bien que sa production n'est pas non plus nécessaire, ce d'autant plus qu'une copie de ce document a été adressée au recourant. Ce dernier requiert enfin l'édition du dossier afférent à l'autorisation qu'il avait obtenue pour l'installation de ses ruches. Dans la mesure où il ne motive pas plus avant à quelles pièces il fait référence, alors qu'il lui appartenait précisément de motiver ce point (cf. art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 2 LPJA), cette question n'a pas non plus à être examinée de manière plus approfondie. Quant aux moyens de preuve dont l'administration est requise par l'autorité intimée dans sa détermination du 13 septembre 2017 (interrogatoire des parties, audition des témoins C _____, D _____, E _____, F _____, G _____, J _____, Q _____ [recte : Q _____]), ils ne sont non plus pas utiles à la résolution de la cause. Il en va d'ailleurs de même de la production de la vidéo de CC _____ illustrant l'essaim d'abeilles survolant la propriété du recourant.

- 9 - 3. Dans son mémoire du 11 juillet 2017, le recourant réclame la restitution de l'effet suspensif, dont le retrait avait été décidé par le conseil communal dans sa décision sur réclamation du 26 juillet 2016. Il estime en substance qu'aucun intérêt public ne justifiait cette mesure, étant donné que ses abeilles avaient été déplacées sur le territoire de la commune de V _____ depuis presque deux mois au moment où cette décision avait été prise. Comme évoqué au considérant 2 de l'arrêt du 20 juillet 2018 (A1 17 136), le Conseil d'Etat, dans son prononcé administratif du 7 juin 2017, n'a décidé aucun retrait de l'effet suspensif. En toute hypothèse, au vu de la teneur des articles 80 alinéa 1 lettre d et 51 alinéa 1 LPJA – dispositions prévoyant que le recours de droit administratif a effet suspensif – cette requête est sans objet. 4.1. Le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu sous plusieurs angles. À le lire, ce serait à tort que la police municipale, respectivement le conseil communal, ne l'auraient pas interpellé avant de rendre les décisions des 7 et 8 juin 2016, respectivement la décision sur réclamation du conseil communal du 26 juillet 2016. En outre, le rapport du 28 juin 2016 de l'inspectrice-apicultrice avait également été rendu sans qu'il n'ait été à même de faire valoir ses arguments à l'encontre de ce document. C'était également à tort que la tenue d'une expertise judiciaire bipartite lui avait été refusée. Au vu de la teneur formelle de ces moyens, ils seront traités en premier lieu. 4.2. Selon la jurisprudence, la violation du droit d'être entendu peut-être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen. Cependant, une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée. Cela étant, une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et

aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (ATF 145 I précité consid. 4.4 ; 142 II 218 consid. 2.8.1 et arrêt du Tribunal fédéral 1C_539/2019 du 19 mars 2020 consid. 3.1). L'article 21 alinéa 1 lettre d LPJA dispose que l'autorité n'est pas tenue d'entendre les parties lorsque la décision peut être frappée de réclamation. L'article 22 alinéa 1 LPJA prévoit qu'en cas d'urgence, l'autorité peut renoncer à l'interrogatoire des parties.

- 10 - 4.3. En l'espèce, il est vrai que le recourant n'a pas été entendu avant que la police municipale ne lui notifie l'ordre d'éradication du 7 juin 2016. Dans ce contexte, on relèvera que les nombreuses attaques subies par les passants nécessitaient une prompte réaction de la part de cette autorité, si bien qu'il était justifié de renoncer à l'interrogatoire du recourant à ce moment-là. Sur ce point, c'est donc à tort que le recourant conteste l'empressement avec lequel la police municipale est intervenue, au motif que les attaques invoquées se déroulaient depuis plus d'un mois. En effet, à lire le rapport du 26 août 2016 signé de la main du commissaire de police et dont la teneur n'a pas été contestée, C _____ a subi une première agression le 30 avril 2016. Si l'on se réfère au rapport de la police municipale du 4 mai 2016, l'on constate que D _____ a aussi été attaquée, alors qu'elle était accompagnée de son fils et de son chien. Les incidents se sont ensuite enchaînés à des dates rapprochées. Le 3 juin 2016, le dénommé E _____ a subi plusieurs agressions de la part de ces insectes. Le 5 juin 2016, ces animaux s'en sont pris à F _____, lui causant une piqûre au niveau du visage et une autre au niveau du cou. G _____, son mari et son fils, qui ont voulu lui prêter main forte, ont subi le même sort. Il en est allé de même de l'agente de la police municipale J _____. Le 7 juin 2016, les policiers ont à nouveau été contactés par la crèche « P _____ » au sujet de nouveaux incidents.

L'inspectrice-apicultrice a elle-même été piquée à plusieurs reprises. Dans de telles circonstances, il appartenait donc bien à la police municipale d'intervenir rapidement. Elle pouvait légitimement se passer de procéder à un interrogatoire formel de l'intéressé. Une intervention se justifiait d'autant plus que ces ruches étaient proches du domaine communal. L'on ajoutera d'ailleurs que le recourant a été en mesure de faire valoir ses arguments dans sa réclamation du 7 juillet 2016 adressée au conseil communal, autorité qui disposait d'un plein pouvoir de cognition en fait et en droit. On soulignera aussi que l'ordre de destruction du 7 juin 2016 était sujet à réclamation, autre motif justifiant de renoncer à l'interrogatoire du recourant. Partant, l'on ne saurait y discerner une quelconque violation de l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101). En ce qui concerne l'expertise du 28 juin 2016 émanant de l'inspectrice-apicultrice, on relèvera que ce document constitue manifestement un simple rapport rédigé par l'autorité et non pas une expertise judiciaire proprement dite, étant rappelé que, comme le souligne d'ailleurs le recourant lui-même, il a été établi le 28 juin 2016, soit postérieurement à l'ordre d'éradication du 7 juin 2016. Il n'incombait donc pas à la spécialiste précitée d'entendre le recourant avant de rédiger ce document. Pour le reste,

- 11 - cette pièce figurait au dossier du Conseil d'Etat, de sorte qu'elle a été portée à la connaissance du recourant, qui a donc pu se déterminer à ce sujet durant l'instance de recours administratif. Une éventuelle violation du droit d'être entendu doit, sur ce point, être exclue. Enfin, comme exposé plus haut (cf. supra, considérant 2.3), le dossier en possession du Conseil d'Etat était suffisamment étoffé, de sorte qu'il ne se justifiait pas d'ordonner la mise en œuvre d'une expertise bipartite. Ce moyen doit donc, lui aussi, être

écarté. 5.1. Dans son mémoire du 11 juillet 2017, X _____ fait grief au Conseil d'Etat d'avoir retenu à tort que ses abeilles étaient responsables des diverses attaques subies par les passants. Il se plaint d'une constatation inexacte des faits et d'une application arbitraire de l'article 52 alinéa 1 du règlement communal de police. 5.2. L'article 17 alinéa 1 LPJA dispose que l'autorité établit d'office les faits sans être limitée par les allégations et les offres de preuve des parties. L'article 52 alinéa 1 du règlement communal de police prévoit que les détenteurs d'animaux doivent prendre toutes mesures utiles pour éviter qu'ils ne troublent la tranquillité ou l'ordre ou qu'ils ne portent atteinte à la sécurité, à l'hygiène ou à la propreté dans les domaines tant privé que public. L'alinéa 2 énonce qu'en cas de danger imminent, tout animal peut être abattu immédiatement. Selon la jurisprudence, les mesures nécessaires à éliminer une situation contraire au droit doivent être dirigées contre le perturbateur. Le perturbateur est celui qui a occasionné un dommage ou un danger par lui-même ou par le comportement d'un tiers relevant de sa responsabilité (perturbateur par comportement), mais aussi celui qui exerce sur l'objet qui a provoqué une telle situation un pouvoir de fait ou de droit (perturbateur par situation ; ATF 122 II 65 consid. 6a). L'autorité peut adresser l'ordre de rétablir un état conforme au droit aux perturbateurs par comportement et par situation (arrêt du Tribunal fédéral 1C_650/2018 du 22 mai 2019 consid. 4.1.3). 5.3.1. En l'espèce, le recourant se plaint d'abord du fait que le Conseil d'Etat aurait procédé à une interprétation erronée du rapport de la police municipale du 4 mai 2016, en retenant qu'il concernait l'implantation de ses ruchers, alors qu'il portait en réalité sur l'intervention de la police municipale qui faisait suite aux attaques subies par les passants. Dans son prononcé du 7 juin 2017, le Conseil d'Etat a effectivement précisé que le rapport de la police municipale du 4 mai 2016 traitait de l'implantation des ruchers du recourant situés à l'Avenue xxx. Il a énoncé que le recourant détenait deux ruches

- 12 - sises à une distance d'environ trois mètres du trottoir communal et que cette activité avait été annoncée à l'Office vétérinaire cantonal et à l'inspectrice-apicultrice. Du moment que ces éléments ressortent tous du rapport de la police municipale précité, à l'exception, il est vrai, de la problématique de l'implantation des ruches, au demeurant sans incidence sur le sort de la cause, l'on ne voit pas en quoi le Conseil d'Etat aurait mal établi les faits sous cet angle. Le recourant soulève ensuite que le Conseil d'Etat aurait, à tort, retenu que ses abeilles étaient à l'origine des attaques signalées à la police municipale. Il aurait indûment fait abstraction du rapport du 7 juin 2016, selon lequel tout danger avait été écarté après la suppression par l'inspectrice-apicultrice de l'essaim sauvage situé à proximité immédiate du domicile du recourant. 5.3.2. Il ressort du document du 27 août 2016, dont la teneur n'a pas été contestée par le recourant, que, le 30 avril 2016, C _____ se trouvait, ce jour-là, à proximité du domicile du précité. À cet instant, elle a subi plusieurs piqûres à la main. Le 4 mai 2016, D _____, son fils et son chien ont aussi subi plusieurs piqûres de la part d'abeilles agressives, alors qu'ils cheminaient à proximité de la villa du recourant. Le 3 juin 2016, à 13 heures, E _____ a été attaqué alors qu'il se trouvait au même endroit, subissant à son tour 5 ou 6 piqûres. Le 5 juin 2016, F _____ a, elle aussi, subi des piqûres au niveau du visage et du cou. G _____, son mari et son fils, intervenus pour lui prêter main forte, n'ont pas non plus été épargnés par ces insectes. Ce jour-là, à 14 heures et 22 minutes, alors que les agents de la police municipale se trouvaient au domicile du recourant, l'agente J _____ a également été piquée au niveau du cou. Le 7 juin 2016, la police municipale a d'ailleurs reçu un appel téléphonique ayant trait à une invasion d'abeilles dans le secteur de la crèche « P _____ », à proximité du domicile du recourant, à l'Avenue xxx. Dans son rapport du 28 juin 2016, l'inspectrice- apicultrice Q

_____ a assuré que les abeilles du recourant demeuraient seules responsables des attaques subies par les passants à cet endroit. Elle assurait encore que, depuis l'évacuation des deux ruches du recourant, aucune nouvelle atteinte n'avait été recensée. Sur le vu de ces différents éléments, force est de constater que les abeilles du recourant sont bien à l'origine des diverses attaques recensées à proximité de son domicile. L'on peut d'autant plus en douter que, si l'on considère le rapport de police du 5 juin 2016, ses ruches se trouvent à une distance d'à peine 3 ou 4 mètres de l'Avenue xxx, emplacement auquel les atteintes litigieuses ont toutes été répertoriées. Il est vrai que L _____, voisin du recourant, est également propriétaire d'une ruche

- 13 - située sous le toit du bâtiment dans lequel il est domicilié. Il ressort cependant du rapport du 5 juin 2016 qu'aucun incident n'a pu être constaté en lien avec la détention de ces hyménoptères, alors que l'intéressé les détient depuis 2 ans. Il est aussi avéré que, postérieurement à son intervention du 7 juin 2016, qui avait consisté à évacuer l'essaim d'abeilles sauvages ayant élu domicile à proximité du domicile du recourant, l'inspectrice-apicultrice avait affirmé que tout danger était écarté. Cette conclusion, qui avait manifestement trait à l'évacuation du groupement d'abeilles précité, ne tranchait cependant nullement la question de la responsabilité des abeilles du recourant. Enfin, si le recourant a, certes, procédé, le 8 juin 2016, au déplacement de ses ruches sur le territoire de la commune de V _____, ceci ne change cependant rien à la responsabilité de ses abeilles en lien avec les nombreuses attaques signalées à la police municipale. Le témoignage de W _____, Y _____ et Z _____, voisins de la parcelle sur laquelle ces installations se situent actuellement, qui ont attesté n'avoir subi aucune attaque de la part de ces animaux, ne permet pas d'arriver à un autre constat. Pour ces motifs, le grief de constatation inexacte des faits doit être rejeté. 6.1. Le recourant se prévaut encore d'une violation du principe de proportionnalité et de son droit de propriété, estimant qu'avant d'ordonner la destruction de ses deux ruches, le conseil communal aurait dû ordonner le déplacement de ces installations, afin de vérifier si les attaques litigieuses perduraient ou non. 6.2. Pour être conforme au principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.), la restriction d'un droit fondamental doit être apte à atteindre le but visé (règle de l'aptitude), lequel ne doit pas pouvoir être obtenu par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). Il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 143 I 403 consid. 5.6.3 ; 141 I 20 consid. 6.2.1 et arrêt du Tribunal fédéral 2C_572/2019 du 11 mars 2020 consid. 5.4). 6.3. En l'occurrence, il n'était pas nécessaire d'ordonner la destruction des deux ruches du recourant afin d'assurer la sécurité du quartier dans lequel elles étaient initialement situées. En effet, un déplacement de ces installations sur un autre terrain aurait sans nul doute constitué une mesure plus apte à empêcher la survenance de nouvelles atteintes dans le quartier où le recourant est domicilié. Comme on l'a démontré (cf. supra, considérant 5.3), plus aucune nouvelle attaque n'a d'ailleurs été recensée dans le

- 14 - secteur concerné depuis le 8 juin 2016, date à laquelle le recourant a, de son propre chef, lui-même transporté ses ruches sur le territoire de la commune de V _____. Une telle démarche était, du reste, manifestement compatible avec l'article 52 du règlement de police, dont la finalité est de préserver la population de tout dommage découlant de la détention d'animaux. L'article 52 alinéa 2 du règlement de police, qui prévoit qu'en cas de

danger imminent, tout animal peut être abattu immédiatement, ne constitue d'ailleurs qu'une faculté à disposition de l'autorité, qui dispose donc clairement d'un pouvoir d'appréciation sur ce point. Pour ces motifs, le grief de violation du principe de proportionnalité doit donc être admis, ce moyen étant, contrairement à l'avis de l'intimée, suffisamment étayé. L'on ajoutera d'ailleurs pour le surplus que le principe de l'autonomie communale, dont le conseil communal se prévaut dans sa correspondance du 13 septembre 2017, ne saurait pallier le caractère disproportionné de l'ordre d'éradication querellé, encore moins de restreindre l'étendue du pouvoir d'examen de la Cour de céans. 7. Attendu ce qui précède, le recours est admis dans la mesure de sa recevabilité au sens du considérant 6.3. L'on précisera d'ailleurs que, quand il exige, en sus, que la Cour de céans juge qu'il peut ramener ses ruches à A _____ sans avoir à solliciter l'autorisation nécessaire, le recourant prend une conclusion irrecevable sous l'angle de l'art. 72 LPJA, parce qu'elle n'a pas encore donné lieu à une décision de dernière instance au sens de cette disposition. En outre, le renvoi opéré par le Tribunal fédéral, dans son arrêt 2C_695/2018 du 27 mars 2019, ne lui donne aucun droit à l'examen de cette conclusion (cf. supra, considérant 1.1). 8. Le sort du litige commande de ne pas percevoir de frais (art. 89 al. 1 a contrario et 4 LPJA). Le recourant, qui obtient gain de cause et a pris une conclusion dans ce sens, a droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA) pour les deux procédures. Sur le vu du travail réalisé devant ces deux instances de recours par son avocat, qui a consisté principalement en la rédaction de la requête d'effet suspensif du 8 juin 2016, du recours administratif du 10 août 2016, du recours de droit administratif du 11 juillet 2017, des déterminations du 17 octobre 2016, du 11 avril 2017, du 27 septembre 2017 et du 11 octobre 2019 ainsi que de diverses correspondances, ses dépens sont fixés, en l'absence de décompte, à 2400 fr. (débours et TVA compris ; cf. art. 4 al. 3, 27 al. 1, 37 al. 2 et 39 de la loi fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives du 11 février 2009 [LTar ; RS/VS 173.8]).

- 15 -

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