

VS_GERICHTE A1 23 3 vom 18. August 2023

VS Kantonsgericht, 2023-08-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 23 3](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_23_3)

FR: VS_GERICHTE A1 23 3 du 18 août 2023

IT: VS_GERICHTE A1 23 3 del 18 agosto 2023

Regeste

A1 23 3 ARRÊT DU 18 AOUT 2023 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Christophe Joris, président, Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges ; en la cause X _____, recourant, représenté par Maître Michel Ducrot, avocat à Martigny, contre CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, à Sion, autorité attaquée, CONSEIL COMMUNAL DE MARTIGNY, à Martigny, autre autorité, dans l'affaire qui oppose le recourant à Y _____, tiers concernée, représentée par Maître Stéphane Cappi, avocat à Martigny (Patente & établissement public) recours de droit administratif contre la décision du 7 décembre 2022

Erwägungen

E. 1

Déposé en temps utile et dans les formes requises par la personne directement atteinte par la décision attaquée, le recours de droit administratif du 11 janvier 2023 est recevable (art. 72, 79 al. 1 let. c, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 LPJA) est recevable.

E. 2

A titre de moyens de preuve, le recourant a sollicité l'administration d'une expertise indépendante et l'édition par la commune du « dossier concernant la circulation et les restrictions de circulation » (cf. chiffres 2 et 3 de son recours de droit administratif) ainsi que « la production par la commune de Martigny des dossiers des autorisations d'exploiter délivrées depuis 2000 pour les locaux litigieux jusqu'à ce jour » (cf. sa détermination du 3 mars 2023). La Cour de céans peut se dispenser d'examiner la pertinence de ces moyens de preuve car, on le verra ci-après, le dossier doit être retourné au Conseil d'Etat pour complément d'instruction et nouvelle décision.

E. 3

Dans un premier grief, le recourant invoque une violation du droit d'être entendu à un double égard. Il reproche au Conseil d'Etat, d'une part de ne pas avoir discuté et administré les différents moyens de preuve requis dans son recours administratif du 2 août 2022 et dans sa détermination du 14 novembre 2022, d'autre part de ne pas avoir suffisamment motivé sa décision sur certains faits (les mesures phoniques retenues après les travaux et le respect des immissions sonores dans son appartement). 3.1.1. Le droit à un procès équitable garanti par l'art. 29 al. 1 Cst. comporte notamment le droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.). Ce droit comprend en particulier le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes et de participer à l'administration des preuves essentielles lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 ; 145 I 73 consid. 7.2.2.1). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de

forger 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 147 IV 534 consid. 2.5.1 ; 145 I 167 consid. 4.1). La jurisprudence admet qu'une violation du droit d'être entendu peut être considérée comme réparée lorsque l'intéressé jouit de la possibilité de s'exprimer librement devant

- 14 - une autorité de recours disposant du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure et pouvant ainsi contrôler librement l'état de fait et les considérations juridiques de la décision attaquée (ATF 145 I précité consid. 4.4). Une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte aux droits procéduraux de la partie lésée qui n'est pas particulièrement grave; cela étant, elle peut également se justifier 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 142 II 218 consid. 2.8.1). 3.1.2. Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., implique également, pour l'autorité, l'obligation de motiver sa décision, afin que le destinataire puisse la comprendre, l'attaquer utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Le juge doit ainsi mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 145 IV 99 consid. 3.1 ; 143 III 65 consid. 5.2). Il ne doit toutefois pas se prononcer sur tous les moyens des parties; il peut se limiter aux questions décisives pour l'issue du litige (ATF 147 IV 249 consid. 2.4; 142 II 154 consid. 4.2).

E. 3.2

En l'occurrence, force est d'admettre que le droit d'être entendu du recourant a été violé de manière crasse par le Conseil d'Etat dont la décision a complètement ignoré les différents moyens de preuve sollicités, pourtant de manière claire, dans son recours administratif du 2 août 2022 (inspection des lieux et expertise « des travaux effectués, nature des travaux et conséquences pour le recourant, notamment phoniques » [cf. p. 5 du recours]) et dans sa détermination du 14 novembre 2022 (« édition par l'intimée et par l'administration communale de Martigny du dossier concernant les oppositions des voisins et les raisons architecturales et administratives » et « expertise indépendante » [cf. p. 2 et 3]). Cette grave omission est d'autant moins compréhensible que le 2 décembre 2022 le recourant, dès réception de la lettre du SJAE du 30 novembre 2022 annonçant la clôture de l'instruction, avait immédiatement fait part de son opposition et rappelé ses moyens de preuve. La Cour de céans, qui dispose certes du même pouvoir d'examen que le Conseil d'Etat en matière de LHR, n'entend pas ici réparer cette violation du droit d'être entendu, ce d'autant que, on va le voir, le dossier en ses mains est fortement lacunaire sous l'angle du pronostic du bruit et nécessite des mesures d'instruction complémentaires à effectuer par le Conseil d'Etat.

- 15 - Il est tout aussi vrai que la motivation de la décision attaquée est fortement insuffisante s'agissant de la problématique des immissions sonores. En effet, le Conseil d'Etat s'est contenté d'affirmer (p. 4, 2ème et 3ème §) que « il y a lieu de se référer aux conditions restrictives posées dans la décision querellée, conditions posées au demeurant en toute légalité, et au rapport acoustique déposé en cours de procédure pour admettre que l'autorité intimée a pris en compte les particularités afférentes à l'acoustique des locaux et emplacements » et que l'autorité intimée « a effectué une analyse concrète des nuisances

sonores avant d'octroyer l'autorisation d'exploiter querellée, en délivrant dite décision avec les restrictions d'exploitation nécessaires au cas d'espèce et que, partant, elle a pris les mesures idoines suffisantes pour contrer au mieux les nuisances sonores ». Cette appréciation lapidaire, générale et non étayée ne permet pas de comprendre sur quels éléments du rapport privé du 13 janvier 2022 le Conseil d'Etat s'est basé pour en tirer ses conclusions. Ce dernier devait d'autant plus opérer une subsomption soignée sur cette question que les résultats de ce rapport privé, soumis à la libre appréciation des preuves, ont été en grande partie contestés par le recourant. Dans ces circonstances, les constatations contenues dans ce rapport doivent être considérées comme de simples allégations qui ne sauraient être inconditionnellement suivies (ATF 142 II 355 consid. 6 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_209/2022 du 25 août 2022 consid. 6.3.2 ; ACDP 21 141 du 11 avril 2022 consid. 2.3). Partant, bien fondé, le grief est admis. 4.1.1. Né d'une modification du 19 novembre 2021, entrée en vigueur le 1er septembre 2022 (cf. arrêté du Conseil d'Etat du 13 avril 2022), l'article 4 al. 3 LHR prévoit, dans sa teneur actuelle, que l'autorisation d'exploiter est requise lors de chaque mise en exploitation et remise en exploitation des locaux ou emplacements et lors de chaque modification de l'autorisation entrée en force. Selon le Message du Conseil d'Etat ayant conduit à cette modification (cf. site <https://parlement.vs.ch/app/fr/document/172537>, p. 12), la 2ème phrase de l'article 4 al. 3 LHR dans son ancienne teneur - « 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 » - a été supprimée car elle n'était pas apte à remplir les objectifs initialement suivis, à savoir « d'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 ». En d'autres termes, le législateur a dorénavant insisté sur le fait que l'autorité administrative qui délivre une autorisation d'exploiter doit examiner d'office, lors de la remise d'un commerce (café,

- 16 - restaurant, discothèque etc.), si les circonstances ont significativement changé depuis l'autorisation précédente et s'il convient d'imposer au nouvel exploitant des restrictions destinées à limiter efficacement les nuisances de bruit, notamment lorsque les voisins font valoir de manière crédible que ces restrictions ne les protègent qu'insuffisamment. Cet examen doit absolument être effectué avant la délivrance de l'autorisation d'exploiter (ACDP A1 19 187 du 7 janvier 2021 consid. 3.1.1). Sous le titre marginal 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. 4.1.2. Un établissement public produit généralement des immissions, telles que des bruits, 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). 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. 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 d'exploitation de l'installation à l'origine des nuisances

- 17 - 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 (ACDP A1 19 187 précité consid. 3.1.3). Exerçant 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 (ci-après : la directive), qui reste cependant une aide à la décision, sans véritable portée normative (ACDP A1 19 187 précité consid. 3.1.3). 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. Pour un DS III, comme dans notre cas - étant précisé que le bar « C _____ » ne constitue pas une installation nouvelle au sens de la LPE et de l'OPB, mais une installation existante, de sorte que seules les valeurs limites d'immissions (VLI) doivent être respectées (art. 8 et 13 al. 1 OPB) - ces VLI sont, pour les bruits solidiens, 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) (p. 4 de la directive). 4.2. En l'occurrence, la décision du conseil communal du 28 juin 2022, confirmée par le Conseil d'Etat, repose sur la notice de bruit du 13 janvier 2022 établie par l'ingénieur G _____. Or, ce rapport indiquait notamment que, pour les exigences de bruit chez les voisins (chiffre 3.2), « le bruit de la clientèle (S2) pourra être analysé ultérieurement si besoin » et que, s'agissant des bruits solidiens (fenêtre fermée), pour l'appartement situé directement en-dessus du bar (soit celui occupé par le recourant) « la situation ne respecte pas les exigences en période de nuit ni en période de jour ». Le spécialiste avait ajouté que « actuellement, le plancher avec les éléments adjacents (porte) est juste en-dessous des exigences pour un restaurant sans sonorisation mais pas pour l'exploitation d'un bar émettant des bruits riches en basses fréquences » et il avait conclu: « En l'état, l'exploitation du bar « C _____ » ne respecte pas les exigences en matière de bruit avec en particulier les points suivants : les bruits aériens ressentis au droit des fenêtres ouverts des voisins dépassent notablement les valeurs limites admises dès que le niveau du bruit dans le bar dépasse 75 dB(A) ; les bruits solidiens ressentis dans les appartements voisins (fenêtres fermées) dépassent les valeurs

limites

- 18 - dès que le niveau du bruit dans le bar dépasse 77 dB(A) et pour autant que la part de bruits basse fréquence ne soit pas trop importante ». Le Conseil d'Etat, pour sa part, on l'a dit plus haut, a conclu, au terme d'une appréciation non motivée, que la notice de bruit du 13 janvier 2022 était suffisante pour confirmer la décision du Conseil communal. La Cour de céans ne partage pas ce point de vue. En effet, contrairement à ce pensent les autorités précédentes et l'expert privé, il n'est d'abord pas possible de différer l'examen détaillé de l'incidence du bruit de la clientèle (soit la Source sonore S2 selon le chiffre 3.1.1 et 5.1 de la directive) au moment où la nouvelle exploitante aura ouvert son bar puisque, on l'a vu supra (consid. 4.1.1), les conditions prévues par les articles 5 et

E. 6

Vu l'admission du recours due aux graves carences de la décision du Conseil d'Etat, les frais sont remis (art. 89 al. 4 LPJA). Pour la même raison, ce dernier versera une indemnité à titre de dépens au recourant qui a pris une conclusion dans ce sens (art. 91 al. 1 LPJA). Le travail réalisé par son avocat devant les deux instances (Conseil d'Etat et Tribunal cantonal) a principalement consisté en la rédaction du recours administratif du 2 août 2022, des déterminations des 14 novembre 2022 et 3 mars 2023, des lettres des 11 juillet, 14 juillet et 2 décembre 2022 ainsi que du recours de droit administratif du 11 janvier 2023 (7 annexes). Ceci justifie de fixer les dépens du recourant, en l'absence de décompte LTar, à 2500 fr. (débours [les copies étant calculées à 50 cts l'unité ; cf. ATF 118 Ib 349 consid. 5a] et TVA compris ; cf. art. 4 al. 3, 27 al. 1, 37 al. 2 et 39 LTar. L'Etat du Valais versera donc à X _____ 2500 fr. à titre de dépens (art. 91 al. 1 et 2 LPJA). Quant à Y _____, qui a conclu au rejet du recours de droit administratif (cf. sa détermination du 14 février 2023), elle supporte ses frais d'intervention.

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