

BGer 1C_431/2017 vom 11. März 2019

Bundesgericht, 2019-03-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_431_2017

FR: TF 1C_431/2017 du 11 mars 2019

IT: TF 1C_431/2017 del 11 marzo 2019

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans une cause relevant de l'aménagement du territoire (art. 82 let. a LTF et 34 al. 1 LAT [RS 700]), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants ont pris part à la procédure devant l'instance cantonale; ils sont particulièrement atteints par l'arrêt attaqué et ont un intérêt digne de protection à sa modification, celui-ci confirmant notamment l'affectation en zone de protection de la nature d'importance communale d'une parcelle qu'ils exploitent et confirmant la teneur d'une disposition du règlement applicable à des parcelles qu'ils exploitent, voire dont ils sont propriétaires. Ils ont ainsi qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

Les autres conditions de recevabilité sont réunies si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur les recours.

E. 2

Dans un premier moyen, les recourants se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendus au motif que leurs réquisitions de preuves auraient été rejetées à tort.

E. 2.1

Tel qu'il est garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. , le droit d'être entendu comprend en particulier le droit pour le justiciable de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos. Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas l'autorité de 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 qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299 et les références citées).

Devant le Tribunal fédéral, les griefs de violation des droits fondamentaux sont soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit alors mentionner les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés; de même, elle doit citer les dispositions du droit cantonal ou communal dont elle se prévaut et démontrer en quoi ces dispositions auraient été appliquées arbitrairement ou d'une autre manière contraire au droit (ATF 136 II 489 consid. 2.8 p. 494).

E. 2.2

Les recourants avaient demandé la production des procès-verbaux de la séance lors de laquelle le conseil exécutif communal avait adopté, en amont du législatif communal, la

planification litigieuse. La cour cantonale a jugé ces documents inutiles, le dossier comprenant un extrait du protocole de l'assemblée primaire, organe législatif communal, du 3 juin 2013 relatif à l'approbation des modifications du PAZ et du RCC. Devant le Tribunal fédéral, les recourants ne précisent pas en quoi ces documents seraient nécessaires à la compréhension de la cause. Ils se bornent à exiger un dossier "véritablement complet" sans exposer ce qu'ils entendent tirer de ces documents de travail. Appellatoire, le grief est mal fondé.

Les recourants se plaignent également de l'absence d'étude d'impact de la planification contestée sur l'agriculture dans la région concernée. La cour cantonale a jugé que l'incidence de la seule extension de la zone de golf était négligeable, de sorte qu'une telle étude ne se justifiait pas, les recourants s'en prenant en réalité au PAD entré en force qui ne fait pas l'objet de la présente procédure. Devant le Tribunal fédéral, les recourants font valoir que l'extension de la zone de golf constitue une aggravation de la situation découlant du PAD déjà en force. Ils ne donnent toutefois pas plus de précisions sur ce qu'ils entendent démontrer en la présente cause par une telle étude, qui permettrait de faire admettre leurs arguments. A l'appui de leur grief, les recourants dénoncent une liste d'"inexactitudes" en sept points, dont aucune n'est mise en corrélation avec l'étude d'impact requise. Le rejet par la cour cantonale de cette réquisition de preuve n'est donc pas critiquable.

Les recourants souhaitent faire produire le dossier de la construction agricole projetée en remplacement du bâtiment qui, en vertu de l'extension de la zone de golf, perdra sa vocation agricole. Ils font valoir que cette opération va fausser le marché des terres agricoles, ce en quoi ils seraient directement touchés par la décision attaquée. Comme on le verra ci-dessous (consid. 8), quand bien même cette problématique serait avérée, cela ne leur donnerait pas qualité pour se plaindre de cet aspect de la planification litigieuse, de sorte qu'une telle mesure d'instruction est sans pertinence en l'occurrence.

Les recourants déplorent ensuite l'absence d'inspection locale sans exposer en quoi celle-ci aurait été nécessaire. Ils n'allèguent à ce propos que des considérations générales au titre desquelles une autorité de recours ne pourrait statuer sans avoir visité les lieux. Insuffisamment motivé, le grief est rejeté.

Enfin, les recourants considèrent qu'aurait également dû être versé au dossier l'inventaire des "constructions et autres aménagements réalisés sans autorisation ou contrairement au droit dans la zone de golf". Ils entendent apparemment dénoncer une pratique qu'ils considèrent illicite - ce qu'ils allèguent de façon appellatoire - pour la zone de golf existante, dont l'agrandissement constituerait selon eux une aggravation. Ici encore, ils ne donnent aucune explication quant à l'incidence que de tels éléments pourraient avoir sur le secteur nouvellement affecté en zone de golf - seul en cause ici - ni quant à l'éventuelle incidence de cette prétendue pratique sur leur admission à présenter des griefs relatifs cette nouvelle zone de golf. Il n'y a donc pas lieu de constater une violation de leur droit d'être entendus pour ce motif.

E. 3

Les recourants font ensuite grief aux instances cantonales d'avoir rejeté leur qualité pour recourir contre la planification litigieuse. Ils n'indiquent pas les dispositions de droit cantonal qui auraient été violées ni ne se prévalent d'arbitraire dans la façon dont les instances précédentes les auraient appliquées. Le Tribunal fédéral s'en tient dès lors à un contrôle du respect de la législation fédérale applicable.

3.1.1 L'art. 111 al. 1 LTF prévoit que la qualité de partie à la procédure devant une autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral. Il résulte de cette disposition que la qualité pour recourir devant les autorités cantonales ne peut pas s'apprécier de manière plus restrictive que la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, les cantons demeurant libres de concevoir cette qualité de manière plus large (ATF 144 I 43 consid. 2.1 p. 45). Les instances cantonales doivent ainsi reconnaître aux intéressés la qualité pour recourir au minimum dans les limites de l'art. 89 al. 1 LTF. S'agissant de droit fédéral (art. 111 al. 1 LTF), le Tribunal fédéral examine cette question librement. Selon les termes de l'art. 89 al. 1 LTF, a qualité pour former un recours toute personne ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire (let. a), qui est particulièrement atteinte par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et qui a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). L'intérêt digne de protection au sens de l'art. 89 al. 1 LTF ne doit pas nécessairement être de nature juridique, un intérêt de fait étant suffisant (ATF 144 I 43 consid. 2.1 p. 46; 143 II 506 consid. 5.1 p. 512; 142 V 395 consid. 2 p. 397). La partie recourante doit se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Elle doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée, ce qui implique qu'elle soit touchée dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés (ATF 143 II 506 consid. 5.1 p. 512; 141 II 50 consid. 2.1 p. 52). En d'autres termes, la personne qui souhaite former un recours doit être potentiellement directement touchée par l'acte qu'elle attaque. En effet, afin d'exclure l'action populaire, la seule poursuite d'un intérêt général et abstrait à la correcte application du droit ne suffit pas (ATF 144 I 43 consid. 2.1 p. 46; 139 II 499 consid. 2.2 p. 504; 137 II 30 consid. 2.2.3-2.3 p. 33 s.).

E. 3.2

La cour cantonale a jugé que la nouvelle planification ne modifie l'affectation d'aucune des parcelles exploitées par les recourants. La disposition du règlement qu'ils entendaient contester - l'art. 79 let. b RCC prévoyant le mode de culture en zone agricole et en zone agricole de montagne - n'étant pas nouvelle, ils ne pouvaient en tirer aucun intérêt particulier à recourir pour contester cette disposition. La cour cantonale a en outre considéré que la disparition des surfaces d'assolement (SDA) alléguée par les recourants ne pouvait non plus justifier leur qualité pour recourir dès lors que cette disparition découlait du PAD "Dents du midi", planification entrée en force depuis plusieurs années. Enfin, les premiers juges ont estimé que les recourants ne pouvaient contester la planification communale en se prévalant d'une atteinte financière en raison du dédommagement supposé d'un agriculteur concurrent, tel dédommagement étant étranger à la procédure d'aménagement du territoire. L'arrêt attaqué indique ainsi que "c'est à bon droit que le Conseil d'Etat a dénié aux recourants la qualité pour agir dans cette affaire et qu'il a déclaré leur recours administratif irrecevable".

Toutefois, constatant que le Conseil d'Etat était entré en matière sur certains griefs "à titre subsidiaire", la cour cantonale a décidé de traiter de ces questions matérielles invoquées devant elle. Ce faisant, la cour cantonale a en réalité considéré que les intéressés avaient qualité pour recourir, à tout le moins concernant certains aspects du litige. Elle est ainsi entrée en matière sur la question de l'affectation des voies d'accès au golf projeté, de l'opportunité de renoncer à l'exploitation agricole du bâtiment agricole sis dans le périmètre

d'extension du golf, de l'égalité de traitement s'agissant du prétendu octroi de subventions au propriétaire du bâtiment précité pour la construction d'un nouveau hangar agricole, de la délimitation de l'aire forestière, de la perte des SDA due à l'extension de la zone de golf et de l'incidence du classement d'un terrain exploité par les recourants en zone de protection de la nature en raison de sa qualité de marais. En résumé, tous les griefs de fond soulevés par les recourants ont été traités par les instances précédentes, à l'exception de l'admissibilité du nouvel art. 79 RCC, dont les recourants soutiennent qu'il serait contraire à l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (RS 910.13; ordonnance sur les paiements directs, OPD). En d'autres termes, tant la cour cantonale que le Conseil d'Etat sont entrés en matière sur le recours des intéressés. La cour cantonale a certes considéré que le grief relatif à l'art. 79 RCC était irrecevable, mais non en raison de l'absence de qualité pour agir des recourants, bien plus au motif que cette disposition ne fait pas, selon les premiers juges, l'objet de la révision litigieuse.

En définitive, la qualité pour agir des recourants n'ayant en réalité pas empêché la cour cantonale de se prononcer sur chacun des griefs - à titre "subsidaire" à tout le moins -, ce moyen est ici sans objet.

E. 4

Les recourants se plaignent d'une imprécision de la limite forestière figurant dans le plan litigieux sur l'une de leurs parcelles. Ils exposent avoir fait opposition au cadastre forestier le 6 décembre 2012, puis le 21 mars 2013 et déplorent que le nouveau plan d'affectation ne tienne pas compte de la modification du cadastre forestier par le géomètre officiel qui s'en serait suivie, conformément aux "documents déposés sous annexe 2". Or, dans les pièces annexées au recours, aucun document ne figure sous un tel chiffre ni ne concerne le cadastre forestier, les seules annexes produites par les recourants étant des extraits de préavis du SDT. Les recourants se bornent ainsi à critiquer de façon appellatoire les constatations de la cour cantonale, qui jugeait ne pas avoir à tenir compte d'éventuelles démarches en contestation de la nature forestière tant que celles-ci n'avaient pas abouti, sans démontrer les faits qu'ils allèguent. A l'instar de la cour cantonale, le Tribunal fédéral n'a pas à tenir compte d'une supposée erreur dans la délimitation de la forêt que les recourants échouent à démontrer (art. 97 al. 1 LTF), de sorte que le grief doit être rejeté. En tout état, à suivre les recourants, vu leur opposition dûment formée au cadastre forestier, cette question sera résolue dans le cadre de dite procédure.

E. 5

Les recourants se plaignent de la non-conformité de l'art. 79 RCC aux dispositions légales fédérales en matière de paiements directs, en particulier aux art. 13, 14 et 34 OPD . Ils voient dans la disposition communale une mise en danger de leur exploitation agricole.

E. 5.1

L'art. 79 RCC régit l'affectation en zone agricole qui peut consister soit en la "zone agricole I de plaine", soit en la "zone agricole II de montagne" (let. a). La disposition précise notamment le type d'agriculture pouvant être pratiquée dans chacune de ces zones (respectivement grandes cultures, arboriculture et prairies, ou agriculture traditionnelle extensive sans intervention de mise en valeur avec conservation des îlots de verdure), les constructions admises, le degré de sensibilité au bruit (let. b, c, d et f). Elle pose également des prescriptions particulières à la zone agricole protégée.

L'ordonnance sur les paiements directs règle les conditions et la procédure liées au versement des paiements directs et fixe le montant des contributions. L' art. 13 OPD prescrit l'obligation de respecter un bilan de fumure équilibré, l' art. 14 OPD impose une part appropriée de surfaces de promotion de la biodiversité et l' art. 34 OPD enjoint les cantons de prendre des mesures en cas d'exploitation inappropriée, à savoir d'exploitation trop intensive ou trop extensive.

E. 5.2

Contrairement à l'avis de la cour cantonale, les recourants étaient fondés à contester cette disposition dans le cadre d'une révision de l'affectation de terrains qu'ils exploitent, ce quand bien même cette révision n'a, quant au fond, pas changé la situation préexistante. Les personnes concernées peuvent requérir, dans le cadre d'une révision du plan d'affectation, que la situation de leurs terrains, respectivement des terrains qu'elles exploitent, soit réexaminée (cf. art. 21 al. 2 LAT), sans quoi la dynamique de l'aménagement du territoire serait mise à néant.

Cela étant, les recourants ne précisent pas en quoi l'art. 79 RCC serait contraire aux règles susmentionnées de l'OPD. Dans leur 3ème écriture, les recourants exposent que l'art. 79 RCC a pour conséquence de leur imposer une exploitation extensive sur plus de 20 hectares sans expliquer en quoi cet état des choses serait en contradiction avec le droit fédéral. Le grief est par conséquent infondé.

E. 6

Les recourants contestent la constatation, dans l'inventaire des valeurs naturelles et paysagères communal, d'un marais en pente sur la parcelle 1107 qu'ils exploitent, classée en conséquence en zone de protection de la nature d'importance nationale [

recte : communale]. Ce marais serait inexistant et les restrictions d'exploitation donneraient lieu à une perte de rendement inacceptable.

E. 6.1

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , la partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte - en particulier en violation de l'interdiction constitutionnelle de l'arbitraire - et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause. Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Les faits et les critiques invoqués de manière appellatoire sont irrecevables (ATF 137 II 353 consid. 5.1 p. 356).

E. 6.2

La cour cantonale n'a pas procédé au contrôle matériel de l'existence d'un marais à cet emplacement. Elle a constaté que l'objet inventorié se situe dans un pâturage à environ 1300 m d'altitude et qu'en raison de sa situation géographique, le secteur est destiné à l'estivage du bétail. Elle a simplement considéré que la pâture extensive ne causait pas de perte de rendement inacceptable ni ne posait de contraintes fondamentalement différentes de celles qu'impose déjà l'affectation actuelle. Les recourants ne se plaignent pas d'une violation de leur droit d'être entendus du fait de l'absence de prise de position sur leur grief, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'examiner cette question sous cet angle (art. 106 al. 2 LTF).

S'agissant de la contestation même de la nature du terrain, il s'agit d'une question de fait, que le Tribunal fédéral ne revoit qu'aux conditions des art. 97 al. 1 et 105 al. 2 LTF précités. En l'espèce, les recourants affirment dans le cadre de leur grief relatif à leur qualité pour recourir, être "bien placés pour savoir qu'en réalité il n'y a pas de petit marais en pente". Dans leur réplique, ils indiquent qu'aucun marais n'existe sur le terrain, "ce que les photos aériennes figurant au dossier révèlent et qu'une inspection de lieux pourrait aisément démontrer". L'absence de marais - dont la présence a été relevée par un expert - ne saurait être démontrée par photos aériennes, insuffisamment précises pour ce faire. Pour le surplus, les recourants se contentent d'exposer appellatoirement leur version des faits. Ils ne font pas référence au type de végétation de la station, ni à aucune autre caractéristique de milieu qui pourrait laisser penser que leur perception de la situation doit être retenue par les tribunaux. Dans leur troisième écriture devant le Tribunal fédéral, les recourants mettent pour la première fois et tardivement leur requête d'inspection des lieux en relation avec ce grief. En définitive, les recourants échouent à démontrer un état de fait arbitrairement établi au sens de l'art. 97 al. 1 LTF s'agissant de l'existence de ce marais.

E. 7

Les recourants contestent la conformité de la planification litigieuse au droit fédéral relatif aux surfaces d'assolement. Ils s'en prennent en substance au classement d'une parcelle agricole en zone de golf, qu'ils jugent contraire aux objectifs de préservation des SDA.

E. 7.1

En matière de droit des constructions, le Tribunal fédéral considère que le recourant ne peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à invoquer des dispositions édictées dans l'intérêt général ou dans l'intérêt de tiers que si elles peuvent avoir une influence sur sa situation de fait ou de droit (ATF 137 II 30 consid. 2.3.2; arrêt 1C_320/2010 du 9 février 2011 consid. 2.3). L'exigence de l'intérêt pratique est en effet l'élément central permettant d'éviter l'admission de recours assimilables à une action populaire, que le législateur a précisément voulu proscrire. Il s'ensuit qu'un recourant n'a pas la légitimation à développer une argumentation ne lui procurant aucun avantage pratique (ibidem).

Développée dans le domaine du droit des constructions, cette jurisprudence fait également sens dans le cadre de la contestation d'une planification communale générale. En effet, pareille opération reviendrait à permettre à la partie recourante de faire revoir l'intégralité d'une planification communale, même sans lien aucun avec sa parcelle et l'affectation de celle-ci. Or on ne saurait exiger de l'autorité judiciaire de recours un contrôle d'office de l'intégralité d'une planification, ni qu'elle fasse l'examen du respect de l'ensemble des dispositions légales applicables dans ce cadre lorsqu'il n'est pas manifeste qu'un problème pourrait concerner les intérêts de la partie recourante. Le juge ne saurait en effet fonctionner comme autorité de surveillance du planificateur.

E. 7.2

A l'instar des instances précédentes, le Tribunal fédéral ne discerne pas en quoi l'extension de la zone de golf, et la disparition subséquente de SDA touche

particulièrement les recourants, soit plus que quiconque, et ceux-ci ne le précisent pas. Certes, cette nouvelle affectation réduit d'autant la surface agricole utile sur le territoire communal et, contrairement à ce que laissent entendre les autorités cantonales et l'ARE, le

quota de SDA imposé par le plan sectoriel de la Confédération n'étant apparemment pas respecté dans le canton du Valais (arrêts 1C_130/2017 du 19 novembre 2018 consid. 5.1 et 1C_426/2107 de ce jour consid. 7.1.2), il est douteux que les compensations mentionnées suffisent à autoriser de nouvelles suppressions. Ces compensations devraient en effet avant tout être décomptées pour ramener les SDA de l'ensemble du territoire cantonal au minimum requis par le droit fédéral.

Cela étant, cette problématique est sans rapport avec la situation des recourants. En effet, les recourants ne sauraient se prévaloir d'une diminution des SDA à titre général, ce même en leur qualité d'agriculteurs. Ils ne font en effet pas valoir que, dans leur situation actuelle ou selon de vraisemblables hypothèses, ils manqueraient de surfaces cultivables de qualité. En cela, leur intérêt à se prévaloir de ce grief ne se distingue pas de l'intérêt général des citoyens, tout comme il ne se distingue pas de l'intérêt - non digne de protection au sens de la LTF - qu'ils auraient à se plaindre d'une disparition de SDA dans le cadre de la planification territoriale d'une commune située dans un tout autre lieu du canton. En résumé, une éventuelle admission du grief n'est pas de nature à améliorer la situation des recourants, l'éventuel abandon de l'extension de la zone de golf n'apportant aucun changement qualitatif ni quantitatif quant aux surfaces d'assolement qu'ils exploitent de leur côté. Il s'ensuit que les recourants n'ont pas la légitimation pour invoquer une telle argumentation.

E. 8

Les recourants contestent encore l'opportunité de l'extension de la zone de golf, en particulier la pertinence du renoncement à l'exploitation agricole du bâtiment sis sur la parcelle concernée. Ils y voient une inégalité de traitement à leur égard, voire une distorsion de la concurrence, s'agissant des subventions que le propriétaire du rural à désaffecter pourrait obtenir pour la construction d'un nouveau bâtiment en remplacement.

De telles affirmations ne reposent pas sur des faits établis par l'arrêt cantonal qui les a tenus pour "hypothétiques" et, devant le Tribunal fédéral, les recourants ne démontrent rien de plus en ce sens, de sorte qu'on ne saurait en tenir compte (art. 97 al. 1 et 105 al. 1 LTF). Le changement d'affectation du rural ne confère aucune garantie à leur propriétaire qu'un autre rural pourra être construit ni que des subventions lui seront accordées.

Au demeurant, les recourants ne démontrent aucunement être placés en relation de concurrence particulièrement étroite avec le propriétaire de ce rural, ni subir directement les éventuelles conséquences du prétendu subventionnement d'un nouveau rural (cf., s'agissant de l'intérêt digne de protection du concurrent, ATF 142 II 80 consid. 1.4.2 p. 84; 141 II 14 consid. 4.4 p. 29; 139 II 328 consid. 3.3 p. 333) ni aucun autre intérêt propre pour justifier de faire valoir un grief à l'égard de l'extension de la zone de golf. En conséquence, aussi surprenante soit a priori l'appréciation de la cour cantonale qui avalise la désaffectation de ces terrain et bâtiment agricoles au profit du golf, il n'y a pas lieu d'examiner ce grief.

E. 9

Les recourants reprochent également aux instances de planification d'avoir méconnu la problématique de la route d'accès au golf, actuellement en nature de chemin agricole, mais vouée à un changement d'affectation. Comme ils le soulignent, un éventuel agrandissement - non prévu dans le cadre de la planification litigieuse - devra effectivement être conforme au droit fédéral. Mais il appartiendra aux autorités concernées par dite procédure, qui ne ressortit pas de l'objet du présent litige, de s'en assurer, ce dont on ne peut rien préjuger en

l'occurrence.

E. 10

Enfin, les recourants évoquent brièvement les dérogations, qu'ils auraient "dénoncées", aux règles fixant les distances aux limites de l'aire forestière. Ils ne précisent toutefois pas de quelles règles il s'agit ni en quoi ces dérogations seraient inacceptables. Leur grief, mal motivé, est ainsi infondé.

E. 11

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté aux frais de ses auteurs, qui succombent (art. 66 al. 1 LTF). La commune de Massongex, quand bien même elle a agi par l'intermédiaire d'un avocat, n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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