

BGer 1C_525/2010 vom 9. März 2011

Bundesgericht, 2011-03-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_525_2010

FR: TF 1C_525/2010 du 9 mars 2011

IT: TF 1C_525/2010 del 9 marzo 2011

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision rendue dans le domaine du droit public de la police des constructions, sans qu'aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF ne soit réalisée, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public au sens des art. 82 ss LTF . Les recourants sont particulièrement touchés par la décision attaquée qui annule l'autorisation de construire que la Commission cantonale de recours avait délivrée à leur parent décédé. Ils disposent donc de la qualité pour agir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Formé en temps utile contre une décision prise en dernière instance cantonale, le recours répond aux exigences des art. 86 al. 1 let . d et 100 al. 1 LTF.

L'intimée conclut à tort à l'irrecevabilité du recours au motif qu'il ne renfermerait que des conclusions cassatoires. Elle perd en effet de vue qu'en matière de droit public, de telles conclusions sont en principe admissibles (cf. ATF 133 II 409 consid. 1.4 p. 414). La partie recourante peut d'ailleurs se dispenser de prendre des conclusions sur le fond et ne conclure qu'à l'annulation de la décision et au renvoi de la cause à l'autorité précédente si le Tribunal fédéral, dans l'hypothèse où il admet le recours, n'est pas en mesure de statuer lui-même sur le fond, faute d'un état de fait suffisant (ATF 136 V 131 consid. 1.2 p. 135; 134 III 379 consid. 1.3 p. 383). Tel est précisément le cas en l'espèce. La cour cantonale n'a en effet pas examiné la conformité de la construction projetée au droit fédéral également contestée par l'intimée et l'état de fait retenu dans l'arrêt attaqué ne permet pas au Tribunal fédéral de statuer sur cette question. En cas d'admission du recours, il y aurait donc lieu de renvoyer la cause à l'autorité cantonale. La conclusion en annulation de la décision attaquée et au renvoi de la cause à la cour cantonale pour qu'elle statue sur la conformité du projet au droit fédéral est donc suffisante pour entrer en matière sur le recours.

E. 2

Les recourants reprochent à la cour cantonale d'avoir conclu à la non-conformité de la cave projetée à l'affectation de la "zone agricole I, viticole" au terme d'une interprétation du règlement communal des constructions et des zones qu'ils tiennent pour arbitraire et contraire à l'autonomie communale.

E. 2.1

Le recours en matière de droit public ne peut pas être formé pour violation du droit communal en tant que tel. En revanche, il est possible de faire valoir que l'application faite de ce droit violerait le droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. ou contraire à d'autres droits constitutionnels (ATF 133 III 462 consid. 2.3 p. 466). Appelé à revoir l'interprétation et l'application du droit communal sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci se révèle insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou si elle a été

adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain, ce qu'il appartient à la partie recourante de démontrer par une argumentation qui réponde aux exigences de l' art. 106 al. 2 LTF (cf. ATF 133 II 249 consid. 1.4.2 p. 254). En revanche, si l'interprétation défendue par la cour cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable (ATF 133 I 149 consid. 3.1 p. 153; 132 I 13 consid. 5.1 p. 17).

Le grief de violation de l'autonomie communale, que les recourants sont en principe autorisés à faire valoir à titre accessoire dès lors que la Commune de Chamoson a donné un préavis favorable à leur projet et ne s'est pas opposée à leur recours, n'a pas de portée propre par rapport à celui d'arbitraire. En effet, lorsqu'elle est reconnue autonome dans un domaine spécifique, une commune peut se plaindre d'un excès voire d'un abus du pouvoir d'appréciation, ou d'une fausse application par la juridiction cantonale de normes du droit communal régissant le domaine en cause. Le Tribunal fédéral revoit alors l'interprétation et l'application de ces normes sous l'angle de l'arbitraire (cf. arrêts 1C_138/2010 du 26 août 2010 consid. 2.1 et 1C_450/2008 du 19 mars 2009 consid. 2.1).

E. 2.2

Selon l' art. 22 al. 2 let. a LAT , une autorisation de construire ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation projetée est conforme à l'affectation de la zone; tel est le cas lorsque sa fonction concorde avec celle de la zone concernée (DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1981, n. 29 ad art. 22 LAT).

La zone agricole fait l'objet d'une réglementation spécifique en droit fédéral aux art. 16, 16a et 16b LAT . Il s'agit d'une zone en principe non constructible, avec deux catégories d'exceptions: pour les projets conformes à l'affectation de la zone agricole (cf. art. 22 al. 2 let. a LAT), d'une part, et pour les projets non conformes à l'affectation mais satisfaisant néanmoins aux conditions strictes posées par les art. 24 ss LAT , d'autre part. Le droit fédéral n'est cependant pas exhaustif ou exclusif. Les cantons et les communes peuvent définir de manière plus étroite la notion de conformité à la zone agricole en application des art. 16 al. 3 et 16a al. 1 LAT (arrêt 1A.205/2004 du 11 février 2005 consid. 3.4 in RDAF 2005 I 373; arrêt 1P.37/2002 du 19 mars 2002 consid. 5.2 cité par le Tribunal cantonal; arrêt 1A.130/2000 du 16 novembre 2000 consid. 4b/bb in ZBl 103/2002 p. 138; Office fédéral du développement territorial, Nouveau droit de l'aménagement du territoire, Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en oeuvre, p. 28). Cette faculté existait déjà avant l'introduction de l' art. 16a LAT et de la modification de l' art. 16 al. 3 LAT intervenues le 1er septembre 2000, postérieurement à l'adoption du règlement des constructions et des zones litigieux par l'assemblée primaire de Chamoson (cf. THOMAS WIDMER DREIFUSS, Planung und Realisierung von Sportanlagen, 2002, p. 179; pour un cas, voir arrêt P.179/1987 du 26 janvier 1989 consid. 4).

Selon l'art. 22 al. 1 de la loi valaisanne concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT), les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment ou à assurer l'équilibre écologique; elles comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole, viticole ou horticole et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture (let. a), ou qui, dans l'intérêt général, doivent être

exploités pour l'agriculture (let. b). Dans la zone agricole, les constructions et installations non conformes à la zone peuvent être autorisées si elles servent à assurer l'existence de la population paysanne et de ses auxiliaires, permettent la viabilité de l'exploitation et satisfont les besoins liés à cette exploitation.

L'art. 91 RCZ, consacré aux constructions hors zones à bâtir, prévoit notamment à la lettre a que dans les zones non affectées à la construction, seuls sont autorisés les bâtiments liés à l'exploitation du secteur considéré et dont l'emplacement est imposé par leur destination. Toute construction ou aménagement doit être compatible avec les objectifs de l'aménagement du territoire.

L'art. 92 RCZ, relatif aux zones agricoles, a la teneur suivante:

"a) Ces zones comprennent les terrains affectés en priorité à l'agriculture. On distingue:

- la zone agricole I
- la zone agricole I, viticole
- la zone agricole II

f) Pour les constructions, voir art. constructions hors zone à bâtir.

g) Dans la zone viticole non protégée, seules sont autorisées les constructions agricoles (guérites, dépôts, etc.) d'un volume inférieur à 60m³.

h) La zone agricole de coteau et de montagne est réservée à l'agriculture traditionnelle extensive, sans intervention de mise en valeur. Les cultures traditionnelles, leur localisation et les îlots de verdure doivent être conservés. Les exploitants peuvent bénéficier des aides destinées à l'entretien du paysage.

e) Le degré de sensibilité au bruit, selon l'OPB, est fixé à DS : III"

L'art. 94 RCZ réserve la zone agricole protégée aux terres et aux espaces agricoles ou viticoles qu'il y a lieu de préserver pour leur qualité et/ou leur cachet particulier (ch. 1). Dans cette zone, le maintien des caractéristiques du patrimoine bâti et naturel doit être sauvegardé. Les constructions doivent conserver leur identité et leur volume d'origine. La rénovation, la transformation ainsi que l'agrandissement modéré d'un bâtiment sont autorisés dans la mesure où ces travaux sont compatibles avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire (ch. 4).

E. 2.3

Le Conseil d'Etat a considéré que le législateur communal, par son art. 92 let . g RCZ, avait en vue de limiter le foisonnement des petites constructions dans une zone qui doit en principe rester libre de toute construction. Il ne visait pas les bâtiments d'exploitation viticole mais seulement les constructions de dimension restreinte permettant, par exemple, l'entreposage de l'outillage nécessaire à l'exploitation des terres viticoles. S'il avait véritablement voulu interdire toute construction d'un volume supérieur à 60 mètres cubes, il n'aurait pas fait, à l' art. 92 let . f RCZ, un renvoi général aux articles relatifs aux constructions hors zone à bâtir.

Se fondant sur une interprétation littérale de l' art. 92 let . g RCZ, la cour cantonale a retenu que la cave projetée ne pouvait être autorisée car elle excédait le volume admissible des constructions autorisées en "zone agricole I, viticole". La tournure donnée à l' art. 92 let . g RCZ établissait que l'auteur du règlement avait à l'esprit toutes les constructions agricoles,

et non pas seulement les guérites, dépôts et autres petits bâtiments d'entreposage du matériel d'exploitation agricole, comme l'avait retenu le Conseil d'Etat, et qu'il entendait limiter à 60 mètres cubes le volume de l'ensemble des bâtiments susceptibles d'être autorisés en zone viticole non protégée. Cette restriction des possibilités de construire restait dans la marge de compétence laissée aux communes dans la définition des zones agricoles et ne violait pas le droit fédéral dans la mesure où elle poursuivait des motifs de protection du paysage.

Les recourants contestent pour leur part que la notion de constructions agricoles de l' art. 92 let . g RCZ s'entende de toutes les constructions visées à l'art. 91 let. a RCZ. Elle concernerait uniquement les petites constructions agricoles du type de celles évoquées à titre exemplatif, dont le volume devrait être inférieur à 60 mètres cubes pour être autorisées. En revanche, les bâtiments d'exploitation viticole seraient admissibles dans cette zone en vertu de l' art. 92 let . f RCZ pour autant qu'ils répondent aux conditions fixées à l'art. 91 RCZ. La systématique de l'art. 92 RCZ viendrait confirmer ce raisonnement. L'interdiction de toute implantation de cave dans la zone viticole pour des motifs de protection du paysage, à laquelle aboutit l'interprétation de la cour cantonale, ne peut avoir été voulue par le législateur communal et serait contraire au droit fédéral. Elle aboutirait au résultat insoutenable qu'il serait plus facile de construire en zone de protection du paysage que dans la "zone agricole I, viticole".

L'intimée s'attache, quant à elle, au texte clair et sans équivoque de l' art. 92 let . g RCZ, qui n'autorise que les constructions agricoles d'un volume inférieur à 60 mètres cubes en zone viticole non protégée pour conclure à la non-conformité de la cave projetée. Elle ne voit aucune contradiction à n'autoriser dans cette zone que les guérites et les dépôts, s'agissant de constructions peu imposantes que l'on retrouve habituellement dans le vignoble.

E. 2.4

Conformément à une jurisprudence constante, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (ATF 136 III 283 consid 2.3.1 p. 284; 135 II 416 consid. 2.2 p. 418; 134 I 184 consid. 5.1 p. 193 et les arrêts cités).

L'art. 92 RCZ ne se caractérise pas particulièrement par sa rigueur et sa cohérence. La lettre a distingue les différentes zones agricoles présentes sur le territoire communal sans pour autant les définir. Il convient de se référer au plan directeur cantonal afin d'en cerner la notion (cf. Fiche de coordination E.1/2). La lettre f, qui suit immédiatement la lettre a, renvoie à l'art. 91 RCZ relatif aux constructions hors zones à bâtir s'agissant des constructions admissibles dans les zones agricoles. La lettre g, dont l'interprétation est contestée, précise les constructions autorisées dans la zone viticole non protégée. La lettre h régit la zone agricole de coteau et de montagne. Enfin, l'art. 92 RCZ comporte une lettre e, consacrée au degré de sensibilité au bruit, qui suit la lettre h. On ignore si l'absence des lettres b à d résulte d'une inadvertance, d'un remaniement du projet de règlement initial, d'un refus d'homologuer ces dispositions ou de leur abrogation ultérieure étant précisé que cette dernière hypothèse ne ressort ni du règlement lui-même ni du dossier cantonal. Quoi qu'il en soit, le texte de l' art. 92 let . g RCZ est clair en tant qu'il n'autorise dans la zone viticole non protégée que les constructions agricoles, telles que les guérites et les dépôts,

dont le volume est inférieur à 60 mètres cubes. On ne pourrait s'en écarter qu'en présence de raisons objectives qui permettraient de penser que celui-ci ne restitue pas le sens véritable de la disposition. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la norme, ainsi que de la systématique de la loi (ATF 129 II 232 consid. 2.4. p. 236, 353 consid. 3.3 p. 356).

L'interprétation systématique que le Conseil d'Etat a privilégiée et à laquelle adhèrent les recourants ne s'impose pas d'emblée et ne l'emporte pas de manière évidente sur l'interprétation littérale que la cour cantonale lui a préférée. Il n'était en effet pas insoutenable de retenir que l' art. 92 let . f RCZ définit les constructions qui sont en principe admissibles dans les zones agricoles en renvoyant à l'art. 91 RCZ consacré aux constructions hors zones à bâtir et que l' art. 92 let . g et h RCZ introduit une réglementation spécifique des possibilités de construire dans la zone viticole non protégée et la zone de coteau et de hameau qui déroge à la réglementation ordinaire aménagée à la lettre précédente. Le dossier cantonal ne renferme aucune pièce qui permettrait d'admettre qu'en dépit du texte clair de l' art. 92 let . g RCZ, il entendait autoriser sans restriction les constructions visées à l'art. 91 let. a RCZ également en zone viticole non protégée. Le vignoble de Chamoson et de Saint Pierre-de-Clages, avec ses 427 hectares, est le plus étendu du canton du Valais. La commune compte par ailleurs plus de 1'200 propriétaires de vignes pour quelque 100 encaveurs selon le site internet officiel de la commune (cf. www.chamoson.ch avec référence au site www.chamoson.com). Dans ces circonstances, il était parfaitement compréhensible que le législateur communal ait entendu limiter les possibilités de construire dans la zone viticole de manière à éviter de porter atteinte au paysage en interdisant l'implantation des constructions agricoles de plus de 60 mètres cubes. En l'absence d'éléments qui permettraient de cerner la réelle intention du législateur, la cour cantonale pouvait l'admettre sans verser dans l'arbitraire. Le fait que la Commune de Chamoson ait délivré un préavis favorable et n'ait pas opposé l' art. 92 let . g RCZ au projet des recourants ne suffit pas pour tenir l'arrêt attaqué pour arbitraire ou non conforme à l'autonomie communale. Même si les communes disposent d'une autonomie protégée par la Constitution cantonale dans la délimitation des zones à bâtir et leur affectation, cette autonomie ne laisse pas place à une interprétation d'une norme du règlement communal de police des constructions qui irait à l'encontre de son texte ou de son but (cf. arrêt 1C_138/2010 du 26 août 2010 consid. 2.4).

L'exclusion des bâtiments d'exploitation agricole et viticole de la zone viticole non protégée n'est pas contraire au droit fédéral et reste dans la marge de compétence réservée aux communes en vertu des art. 16 al. 3 et 16a al. 1 LAT. Les possibilités de construire dans la zone viticole non protégée ne sont pas délimitées plus sévèrement que dans la zone viticole protégée; l'art. 94 RCZ se borne à permettre l'entretien, la transformation et l'agrandissement des constructions existantes dans la zone viticole protégée; en revanche, il ne contient aucune disposition concernant les constructions nouvelles et rien n'indique que le projet litigieux pourrait être autorisé dans cette zone. La comparaison des possibilités de construire que les recourants font avec la zone de protection du paysage, où les nouvelles constructions agricoles sont autorisées en vertu de l'art. 96 RCZ, n'est pas davantage décisive puisque cette zone concerne les terrains "utilisés à des fins économiques" qui ne sont classés ni en zone de protection de la nature ni en zone agricole protégée. Enfin, l'interdiction de bâtir des constructions agricoles de plus de 60 mètres cubes dans la zone viticole non protégée ne conduit pas à un résultat choquant puisqu'il serait possible de

construire une cave de la dimension projetée dans la zone à bâtir, notamment dans la zone industrielle et artisanale, dans la zone mixte commerciale et artisanale, voire dans les zones de moyenne et de faible densité pour autant qu'elle ne cause pas de gêne excessive pour le voisinage.

Dans ces conditions, l'on ne saurait reprocher à la cour cantonale d'avoir interprété l' art. 92 let . g RCZ en ce sens qu'il n'autorisait dans la zone viticole non protégée que les constructions agricoles d'un volume inférieur à 60 mètres cubes, telles que les guérites ou les dépôts. A tout le moins, cette interprétation n'est pas insoutenable et échappe au grief d'arbitraire.

E. 3

Le recours doit par conséquent être rejeté aux frais des recourants qui succombent (art. 65 et 66 al. 1 LAT). Ces derniers verseront une indemnité de dépens à l'intimée qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 et 5 LTF).

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