

BGer 1C 577/2014 vom 17. Juli 2015

Bundesgericht, 2015-07-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_577_2014

FR: TF 1C 577/2014 du 17 juillet 2015

IT: TF 1C 577/2014 del 17 luglio 2015

Regeste

Construction d'une serre dans une zone de danger élevé d'inondation | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure de recours devant l'instance précédente. Elle est particulièrement touchée par le refus de lui délivrer l'autorisation de construire sollicitée par son père auquel elle a succédé et peut se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué. Elle a dès lors qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Les autres conditions de recevabilité sont réunies.

E. 2

La Cour de céans dispose des dossiers de la Commission cantonale de recours, du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal ainsi que de la documentation relative à la 3ème correction du Rhône. Ces éléments sont suffisants pour qu'elle soit en mesure de statuer en connaissance de cause sans devoir se rendre sur place. La requête déposée en ce sens par la recourante doit dès lors être écartée.

E. 3

A. _____ soutient que le refus de lui accorder l'autorisation de construire une serre pour plantons de légumes porterait une atteinte inadmissible à la garantie de la propriété et à la liberté économique ancrées aux art. 26 et 27 Cst. car cette décision ne reposerait sur aucune base légale formelle, ne respecterait pas le principe de la proportionnalité et entraverait de manière inadmissible le bon développement de son entreprise maraîchère et horticole. Elle soutient qu'aucun texte législatif en vigueur ne restreignait l'utilisation de sa parcelle à des fins agricoles lorsqu'elle a déposé sa demande d'autorisation de construire et se plaint du retard pris par le Conseil d'Etat pour se prononcer sur le recours de son père. La construction projetée n'exposerait les personnes qui travaillent sur cette parcelle à aucun danger supplémentaire lié au débordement du Rhône.

E. 3.1

La garantie de la propriété ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. n'est pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. Ce dernier principe exige qu'une mesure restrictive soit apte à

produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 137 I 167 consid. 3.6 p. 175). Le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral, dans le contrôle de la base légale d'un acte limitant les possibilités d'utilisation d'un bien-fonds, dépend de la gravité des restrictions du droit de propriété du recourant. Si la restriction est grave, le Tribunal fédéral examine librement la légalité de la mesure de protection. Si la restriction n'est pas grave, il se borne à examiner si la juridiction cantonale a interprété de manière arbitraire la norme invoquée comme base légale (cf. ATF 130 I 360 consid. 1.2 p. 362; 126 I 213 consid. 3a p. 218, 219 consid. 2c p. 221 et les arrêts cités). Une restriction grave au droit de propriété a également pour conséquence qu'elle doit être prévue par une loi au sens formel, claire et précise (ATF 140 I 168 consid. 4 p. 170). L'atteinte au droit de propriété est tenue pour particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des interdictions ou des prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol actuelle ou future conforme à sa destination (ATF 140 I 168 consid. 4 p. 170). Le Tribunal fédéral examine librement si une restriction de la propriété viole le principe de la proportionnalité. Il s'impose en revanche une certaine retenue quand il convient de tenir compte de circonstances locales dont les autorités cantonales ont une meilleure connaissance que lui (ATF 140 I 168 consid. 4.2.1 p. 173). De la même manière, la liberté économique consacrée à l' art. 27 Cst. peut se voir limitée par des mesures restrictives poursuivant des motifs d'ordre public, de politique sociale ou des mesures ne servant pas en premier lieu des intérêts économiques (arrêt 1C_253/2013 du 1 er novembre 2013 consid. 3.2 in SJ 2014 I p. 153).

E. 3.2

A l'instar de l'Office fédéral du développement territorial, on peut se demander si, en raison des dimensions de la serre et de son impact sur le territoire et l'environnement, une procédure de planification n'aurait pas dû être engagée en vertu de l' art. 2 al. 1 LAT ou des art. 16a al. 3 LAT et 38 OAT (cf. arrêt 1C_892/2013 du 1 er avril 2015 consid. 2.1; OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, 2005, ch. 2.3.1 p. 28). En effet, le Tribunal fédéral a jugé que la construction en zone agricole de trois serres qui portaient à 5'440 mètres carrés la surface totale bâtie d'une exploitation horticole, soit le 21% de celle-ci, ne pouvait être autorisée sur la base de l' art. 24 LAT et nécessitait une modification du plan d'affectation des zones (ATF 116 Ib 131 consid. 4b p. 139). Il en allait de même d'un projet de construction d'une serre de 15'000 mètres carrés (arrêt 1A.170/1994 du 5 juillet 1995 consid. 5a in R DAT 1996 I 57 p. 164). En revanche, la construction de dix serres en plastique d'une surface totale de 5'780 mètres carrés, facilement démontables, d'une durée de vie limitée et séparées par des bandes de verdure, a pu être autorisée sans modification du plan d'aménagement local (ATF 120 Ib 266 consid. 3d et 3e). Il a laissé la question indécidée s'agissant d'une serre de 1'680 mètres carrés portant, compte tenu des serres déjà construites et de la maison d'habitation sises sur le même bien-fonds, à environ 5'780 mètres carrés l'emprise au sol des bâtiments (arrêt 1A.187/1998 du 19 mars 1999 consid. 2b). Il peut en aller de même en l'occurrence vu l'issue du recours.

E. 3.3

En l'occurrence, il n'est pas contesté que la serre litigieuse est conforme à l'affectation de la zone agricole de plaine dans laquelle elle prendrait place (cf. art. 16a al. 1 et 2 LAT et art.

112 let. b du règlement des constructions de la Commune de Saillon du 17 juin 1992). Toutefois, cela ne suffit pas encore pour admettre qu'elle peut sans autre être autorisée à l'emplacement projeté. L'art. 34 al. 4 let. b de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) précise en effet qu'une autorisation ne peut être délivrée que si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu. Cette disposition, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2000, reprend la jurisprudence qui prévalait sous l'ancien droit (ATF 125 II 278 consid. 3a p. 281). La pesée des intérêts exigée à l' art. 34 al. 4 let. b OAT doit se faire à l'aune des buts et principes de l'aménagement du territoire énoncés aux art. 1 et 3 LAT (cf. arrêts 1C_5/2015 du 28 avril 2015 consid. 3 et 1A.154/2002 du 22 janvier 2003 consid. 5.1 in ZBl 105/2004 p. 110). Elle comprend la détermination de tous les intérêts, publics et privés, touchés par le projet (art. 3 al. 1 let. a OAT). Il s'agit d'abord des intérêts poursuivis par la LAT elle-même (notamment la préservation des terres cultivables, l'intégration des constructions dans le paysage, la protection des rives, des sites naturels et des forêts - art. 3 al. 2 LAT -, la protection des lieux d'habitation - art. 3 al. 3 let. b LAT), mais aussi des autres intérêts protégés dans les lois spéciales (LPE, LPN, LFo, OPB, OPAir; cf. ATF 134 II 97 consid. 3.1 p. 100; 129 II 63 consid. 3.1 p. 68), dont ceux liés à la protection des personnes et des biens matériels contre les dangers naturels et, en particulier, contre les crues ménagés par la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (LACE; RS 721.100) et son ordonnance d'application (OACE; RS 721.100.1; cf. CHANTAL DUPRÉ, Commentaire de la LAT, 2010, n. 51 ad art. 24d LAT , p. 33).

E. 3.4

Le plan sectoriel de la 3^{ème} correction du Rhône a été mis en consultation publique du 10 juin au 31 octobre 2005 et validé par le Conseil d'Etat valaisan le 28 juin 2006. Il concrétise les éléments de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau et de son ordonnance d'application. Il indique en particulier, en conformité avec l'art. 21 al 1 et 2 OACE, les surfaces menacées par les crues du Rhône (cartes indicatives des dangers) et les espaces à réserver de part et d'autre du Rhône pour assurer la protection des personnes et des biens contre les crues et la préservation des fonctions socio-économiques et écologiques du fleuve (cartes de l'Espace Rhône). Il définit également les règles de gestion territoriale qui s'appliquent à ces surfaces. Parmi ces règles, le plan sectoriel prévoit un préavis obligatoire du Service cantonal des routes et cours d'eau en cas de demande d'autorisation de construire dans le périmètre de danger selon la carte indicative des dangers. De même, il instaure une interdiction de construire en cas de demande d'autorisation de construire dans l'Espace Rhône, exception faite de cas particuliers compatibles avec les objectifs de la 3^{ème} correction du Rhône (installations d'intérêt général, temporaires ou ne pouvant être réalisées ailleurs, p. ex. puits de pompage communal). La recourante n'élève aucune critique sur le contenu du plan sectoriel ni, en particulier, sur la carte indicative de danger, qui place la parcelle litigieuse dans une zone de danger élevé d'inondation, sur la délimitation de l'espace nécessaire pour que les fonctions sécuritaires, socio-économiques et environnementales du Rhône puissent être garanties ou encore sur les règles de gestion territoriale. Dans la pesée des intérêts en présence, l'autorité cantonale devait prendre en compte les contraintes d'aménagement imposées par le plan sectoriel de la 3^{ème} correction du Rhône adopté par le Conseil d'Etat valaisan, même s'il ne lie pas les particuliers, dans la mesure où il concrétise les objectifs de protection de la population et des biens contre les crues du Rhône en conformité avec l'art. 1^{er} al. 1 LACE (cf. arrêt 1C_237/2009 du 7 septembre 2009 consid. 4.2). Le plan directeur cantonal, dont les principes doivent

également être pris en compte dans la pesée des intérêts postulée à l' art. 34 al. 4 let. b OAT (cf. arrêt 1A.154/2002 du 22 janvier 2003 consid. 4.2 in ZBl 105/2004 p. 107), va dans le même sens en ce qu'il commande de coordonner les modifications d'utilisation du sol et l'implantation de nouvelles constructions ou installations à proximité du Rhône avec le projet de 3ème correction du Rhône (cf. Fiche de coordination F.9/3 " Aménagements et entretien des cours d'eau " adoptée par le Conseil d'Etat valaisan à la même date que le plan sectoriel). Il importe peu que l'avant-projet de plan d'aménagement du Rhône n'avait pas encore été mis en consultation publique lorsque la Commission cantonale de recours a statué et que ce plan ne soit à ce jour toujours pas en vigueur. Dans l'intervalle, l'autorité cantonale devait appliquer les règles de gestion territoriale du plan sectoriel qui concrétisent la protection voulue par le législateur de la population et des biens (cf. art 18 al. 3 LACE /VS). L'interdiction de construire dans l'Espace Rhône et sur les parcelles situées en zone de danger élevé d'inondation préconisée dans le plan sectoriel de la 3ème correction du Rhône comme règle de gestion territoriale poursuit un intérêt public évident, soit celui de protéger les personnes et les biens contre les dégâts potentiels d'une crue soudaine du fleuve consécutive à son débordement ou à la rupture d'une digue de protection dont la vétusté et la fragilité ont été mises en évidence dans le cadre des études de base fondant la 3ème correction du Rhône. L'art. 31 al. 2 de la loi valaisanne d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987 interdit pareillement toute construction dans les zones de danger naturel. Le Tribunal fédéral a confirmé que cette disposition constituait une base légale suffisante pour prohiber en période hivernale l'usage, comme maison de vacances, d'une cabane de montagne dont l'accès passait par une zone de danger d'avalanche (arrêt 1P.329/2005 du 27 juillet 2005 consid. 3.4). L'art. 118 let. b du règlement des constructions de la Commune de Saillon reprend la même interdiction sur le plan communal. Il existait donc bien une base légale formelle à l'interdiction de construire la serre sur la parcelle litigieuse lorsque la Commission cantonale de recours a rendu sa décision. Il importe ainsi peu que le Conseil d'Etat ait mis près de six ans pour statuer sur le recours de B. _____ sur la base du droit en vigueur au moment où il a rendu sa décision. Les critiques que la recourante adresse à ce propos ne sont pas de nature à apprécier la demande d'autorisation de construire d'une manière qui lui soit plus favorable. Elle ne prétend au surplus pas que la situation de fait et de droit aurait évolué dans un sens qui permettrait de faire droit à sa demande.

E. 3.5

Il est en revanche exact que la construction de la serre n'entraînera en soi aucune augmentation du danger d'inondation et qu'elle n'exposera pas davantage les exploitants et son personnel au danger d'inondation que s'ils travaillaient en plein air. La recourante perd toutefois de vue que l'installation litigieuse prendrait place dans une zone d'inondation de forte intensité pour des crues rares et extrêmes du Rhône. Il existe un risque réel et sérieux que la serre, en cas de rupture d'une digue, soit emportée par les eaux et provoque, en raison de ses dimensions et de sa structure en verre, équipée d'armatures métalliques, des dégâts importants aux personnes et aux biens. Ce danger justifie la restriction apportée à la propriété et à la liberté économique de la recourante. L'interdiction de construire n'est pas définitive puisque les travaux de correction du Rhône permettront de réduire le risque actuel d'inondation qui menace la population et les biens. Dans l'intervalle, la recourante peut continuer à utiliser la parcelle conformément à sa destination, comme elle l'a fait jusqu'ici. Une mesure moins grave n'entre pas en considération. Le fait que la recourante ne disposerait d'aucune autre parcelle susceptible d'accueillir une serre pour les plantons de

légumes ne permet pas de faire une entorse à la règle de l'inconstructibilité des secteurs sis dans une zone d'inondation dynamique du Rhône.

E. 3.6

En définitive, il y a lieu de constater que des intérêts prépondérants s'opposent à l'implantation de la construction litigieuse à l'endroit prévu de sorte que l'autorisation de construire ne pouvait pas être délivrée en vertu de l' art. 34 al. 4 let. b OAT , sans que cette restriction au droit de propriété ou à la liberté économique de la recourante ne soit contraire à l' art. 36 Cst. et viole les art. 26 al. 1 et 27 Cst.

E. 4

La recourante dénonce une inégalité de traitement par rapport à la parcelle voisine à l'ouest, qui accueille six hangars à poules, et par rapport au camping de La Sarvaz exploité au nord sur des parcelles situées en zone de danger d'inondation où des résidents habitent en permanence et où de nouvelles extensions ont été admises ces dernières années. La recourante ne démontre toutefois pas que la situation de fait et de droit dans les cas auxquels elle fait référence était comparable à celle de sa parcelle, condition posée par la jurisprudence pour conclure à une inégalité de traitement (ATF 117 Ia 257 consid. 3b p. 259). Une violation de l'égalité de traitement ne ressort pas davantage, en l'état, du dossier. Les halles à poules ont été construites avant l'élaboration des cartes indicatives de danger et l'adoption du plan sectoriel de la 3ème correction du Rhône de sorte qu'elles bénéficient de la garantie de la situation acquise (cf. OFFICE FÉDÉRAL DE LA PROTECTION DE LA POPULATION, Eviter les dommages dus aux crues, 2006, p. 32). La recourante soutient en vain qu'elles devraient être démolies pour satisfaire à l'égalité de traitement ancrée à l' art. 8 al. 1 Cst. Elle n'a pas davantage démontré que des installations vouées à la résidence permanente de leurs occupants auraient été autorisées dans le périmètre de la zone touristique de camping - caravaning depuis l'entrée en vigueur de ce plan. Les propriétaires du camping-restaurant de La Sarvaz ne sont au demeurant pas dans une situation comparable à la sienne puisque leurs parcelles sont situées dans une zone d'inondation statique où une dérogation à l'interdiction de bâtir est admissible aux conditions fixées à l'art. 16 bis al. 1 OACE/VS (cf. sur les réflexions à la base de cette disposition, TONY ARBORINO, Evaluation du degré de danger, in Bulletin de l'ARPEA n° 239, janvier 2009, p. 31; FRÉDÉRIC ROUX, La construction en zone de danger élevé du Rhône, in Collage 6/11, p. 20). Quoi qu'il en soit, le principe de la légalité de l'activité administrative ancré à l' art. 5 al. 1 Cst. prévaut sur celui de l'égalité de traitement. Aussi le justiciable ne peut en règle générale pas se prétendre victime d'une inégalité de traitement lorsque la loi est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle l'aurait été faussement, voire pas appliquée du tout dans d'autres cas semblables. Exceptionnellement, il est dérogé à cette règle lorsqu'une décision conforme à la loi s'oppose à une pratique illégale que l'autorité a l'intention de continuer de manière générale; le citoyen ne peut donc prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'autorité persévérera dans l'inobservation de la loi (ATF 136 I 65 consid. 5.6 p. 78). Les conditions d'application de ce principe ne sont manifestement pas réunies en l'occurrence.

E. 5

Le recours doit par conséquent être rejeté aux frais de la recourante qui succombe (art. 65 et 66 al. 1 LTF). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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