

BGer 1C_627/2018 vom 4. September 2019

Bundesgericht, 2019-09-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_627_2018

FR: TF 1C_627/2018 du 4 septembre 2019

IT: TF 1C_627/2018 del 4 settembre 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 le domaine du droit public de l'aménagement du territoire (art. 82 let. a LTF), 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 le Tribunal cantonal. En tant que destinataire du refus de lui accorder une autorisation, elle 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 au surplus réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2.1

Le Tribunal fédéral est lié par l'appréciation des preuves et les constatations de fait de la décision entreprise (art. 105 al. 1 LTF), sous les réserves découlant des art. 97 al. 1 et 105 al. 2 LTF, soit pour l'essentiel pour arbitraire (ATF 145 V 188 consid. 2 p. 190; 143 IV 330 consid. 2.2 p. 334; 135 I 71 consid. 2.5 p. 73 s.).

Il n'examine au surplus la violation de droits fondamentaux que si ce moyen est invoqué et motivé par le recourant (art. 106 al. 2 LTF), c'est-à-dire s'il a été expressément soulevé et exposé de manière claire et détaillée. Les critiques de nature appellatoire sont irrecevables (ATF 145 I 26 consid. 1.3 p. 30; 142 III 364 consid. 2.4 p. 368).

E. 2.2

Il résulte de ce qui précède que les faits que la recourante présente librement, notamment en entrée de son recours, qui s'écartent de ceux constatés dans l'arrêt attaqué sans être accompagnés d'un grief d'arbitraire, sont irrecevables. Les moyens que la recourante tente de fonder sur de tels faits le sont également.

E. 3

La recourante fait valoir une violation de l' art. 24 LAT .

E. 3.1

L' art. 16 al. 1 LAT rappelle que les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction. Aux termes de l' art. 16a al. 1 LAT , sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice.

L' art. 22 LAT prévoit qu'aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1). L'autorisation est délivrée si (let. a) la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et (let. b) si le terrain est équipé (al. 2). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (al. 3).

E. 3.2

L' art. 24 LAT régit les exceptions prévues hors de la zone à bâtir. Selon cette disposition, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation, en dérogation à l' art. 22 al. 2 let. a LAT , lorsque sont réunies deux conditions. D'une part, l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a). D'autre part, aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Ces conditions sont cumulatives (arrêts 1C_131/2019 du 17 juin 2019 consid. 3.2; 1C_231/2018 du 13 novembre 2018 consid. 3.3).

L'implantation d'une construction est imposée par sa destination au sens de l' art. 24 let. a LAT , lorsqu'un emplacement hors de la zone à bâtir est dicté par des motifs techniques, des impératifs liés à l'exploitation d'une entreprise, la nature du sol ou lorsque l'ouvrage est exclu de la zone à bâtir pour des motifs particuliers. Il suffit que l'emplacement soit relativement imposé par la destination: il n'est pas nécessaire qu'aucun autre emplacement n'entre en considération. Il doit toutefois exister des motifs particulièrement importants et objectifs qui laissent apparaître l'emplacement prévu plus avantageux que d'autres endroits situés à l'intérieur de la zone à bâtir (ATF 141 II 245 consid. 7.6.2 p. 253 s.; 136 II 214 consid. 2.1 p. 218; plus récemment arrêt 1C_131/2019 précité consid. 3.2.1). Seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion de préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément (cf. ATF 136 II 214 consid. 2.1 p. 218; 129 II 63 consid. 3.1 p. 68; arrêt 1C_74/2018 du 12 avril 2019 consid. 2.1). Selon la jurisprudence, assurer une gestion plus rationnelle et plus rentable de son entreprise compte au nombre des raisons subjectives qui ne peuvent être prises en considération dans le cadre d'une autorisation dérogatoire au sens de l' art. 24 al. 1 LAT , quand bien même le refus de dérogation entraînerait des conséquences rigoureuses (ATF 108 Ib 359 consid. 4f p. 364 [construction d'une halle à bois distincte de bâtiments existants d'une entreprise de charpente-menuiserie installée depuis de nombreuses années en zone agricole]; également arrêt 1C_268/2015 du 9 février 2016 consid. 4.2.1 [implantation d'une halle à bois à proximité d'une menuiserie]).

L'examen du caractère relativement imposé par sa destination de l'emplacement implique une pesée de l'ensemble des intérêts en présence, pesée qui se recoupe avec celle imposée par l' art. 24 let. b LAT (ATF 141 II 245 consid. 7.6.2 p. 254). L'application du critère de l' art. 24 let. a LAT doit toutefois être stricte, dès lors qu'elle contribue à l'objectif de séparation du bâti et du non-bâti (ATF 124 II 252 consid. 4a p. 256; encore récemment arrêt 1C_131/2019 précité consid. 3.2.1 et les références citées). Le principe de séparation entre zone à bâtir et zone inconstructible, de rang constitutionnel, est en effet une préoccupation centrale de l'aménagement du territoire (ATF 115 Ib 148 consid. 5c p. 151; arrêt 1C_131/2019 précité consid. 3.2.1 et les arrêts cités). Son respect revêt donc une importance toute particulière et il y a lieu d'être extrêmement restrictif dans l'admission de dérogations à la règle légale (arrêts 1C_131/2019 précité consid. 3.2.1; 1C_273/2017 du 20 juin 2018 consid. 2.1; 1C_176/2016 du 10 mai 2017 consid. 7.1).

Dans certains cas, la jurisprudence a admis que l'implantation hors de la zone à bâtir d'un nouvel ouvrage non conforme à la zone peut être imposée par sa destination à titre " dérivé ", lorsqu'il constitue une annexe à une exploitation principale existante. Il est dans cette hypothèse nécessaire que l'implantation hors de la zone à bâtir de l'ouvrage principal ait elle-même été imposée par sa destination et que des impératifs techniques et économiques sérieux rendent indispensable la réalisation de la nouvelle construction à l'endroit et dans les dimensions prévus (ATF 124 II 252 consid. 4c p. 256; plus récemment arrêt 1C_131/2019 précité consid. 3.2.2 et les arrêts cités).

E. 3.3

Il incombe à l'autorité cantonale compétente de décider pour les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée (art. 25 al. 2 LAT).

E. 3.4

La recourante admet elle-même que l'entier de la parcelle est soumis à la réglementation de la zone agricole (recours, p. 2 ch. 2 et ch. 4 à 7). Elle ne conteste pas que les halles projetées ne sont pas conformes à l'affectation de dite zone. L'autorisation de construire requise ne peut par conséquent être délivrée qu'aux conditions strictes cumulatives prévues par l' art. 24 LAT .

E. 3.5

Afin de convaincre de la réalisation de ces exigences, la recourante évoque sa croissance à travers les années et donc son besoin de construire de nouveaux bâtiments. Elle indique avoir été depuis 1966 autorisée à construire son entreprise sur la parcelle n

o ---, ce malgré l'affectation agricole de ladite parcelle, invoquant l'existence de dérogations successives. Dès lors que tous les locaux sont regroupés sur cette parcelle, il serait impératif que la recourante puisse également y construire d'autres bâtiments afin que tout le processus de production se fasse au même endroit. Cela permettrait d'éviter les " risques et désagréments liés au transport de la marchandise " et assurerait une continuité dans le processus de production. Une délocalisation mettrait à mal le fonctionnement ainsi que la santé économique de l'entreprise. L'implantation visée serait donc clairement plus avantageuse pour l'entreprise qu'en tout autre endroit et particulièrement qu'en zone à bâtir. Une implantation de tous les bâtiments au même endroit bénéficierait en outre à l'environnement, permettant d'éviter les immissions liées au transport de marchandises entre les différents locaux de la recourante. De plus, dès lors que les halles projetées serviront à l'agencement des cuisines et salles de bains et comme lieu de stockage, elles ne causeront aucune gêne à la population environnante. L'atteinte au paysage serait de plus faible, si ce n'est inexistante dès lors que la recourante dispose déjà de deux grands bâtiments sur la parcelle et que des parcelles voisines seraient également construites. La construction projetée permettrait enfin de relier la zone à bâtir aux bâtiments de la recourante déjà construits, de façon à éviter une dispersion et le mitage du territoire.

E. 3.6

Ce faisant, la recourante n'établit pas que la construction des nouvelles halles projetées serait imposée par leur destination au sens restrictif où l'entend la jurisprudence rappelée ci-dessus. Il n'existe en effet aucun impératif lié à l'exploitation ou à la nature du sol. L'ouvrage n'est pas non plus exclu de la zone à bâtir. La recourante reconnaît au contraire

elle-même que la solution envisagée ne serait que " plus avantageuse " que d'autres endroits situés à l'intérieur de la zone à bâtir, n'excluant ainsi pas que de tels emplacements existent et que les halles projetées pourraient y trouver place. Enfin, et comme le relève l'autorité précédente, il n'existe pas non plus de motifs techniques au sens strict de la jurisprudence, imposant la construction des halles en zone agricole de plaine et en zone d'affectation différée: les motifs invoqués d'ordre économique et logistique, certes vraisemblables, n'en restent pas moins des motifs subjectifs propres à la recourante qui a choisi d'implanter son activité hors zone à bâtir. De tels motifs sont insuffisants à imposer la construction en zone agricole de plaine et en zone d'affectation différée de halles industrielles aucunement liées à une quelconque activité agricole. De tels motifs d'ordre privé ne justifient pas non plus de déroger au principe central de séparation entre zone à bâtir et zone inconstructible.

A raison, la recourante n'invoque pas que l'implantation hors de la zone à bâtir des halles pourrait être imposée par sa destination à titre dérivé. En effet, au vu des faits constatés par l'autorité précédente, l'implantation hors de la zone à bâtir de l'ouvrage principal n'apparaît déjà aucunement imposée par sa destination. La recourante ne saurait au demeurant se prévaloir de prétendues dérogations antérieures la concernant, dès lors que la nature, la date et l'objet de telles décisions ne ressortent pas de l'arrêt entrepris sans que la recourante n'invoque ni ne démontre l'omission arbitraire de tels faits.

E. 3.7

Au vu de ce qui précède, l'autorité précédente a à juste titre admis qu'aucune des deux conditions cumulatives posées par l' art. 24 let. a et b LAT permettant l'octroi d'une dérogation n'était respectée.

La recourante fait valoir que tous les services cantonaux, dont celui de la protection de l'environnement et celui des routes, auraient délivré des préavis positifs. Elle se réfère également aux déterminations déposée par la Commune de U. _____ auprès du Conseil d'Etat. Les préavis des services et de la commune précités ne sont toutefois pas propres à établir la violation de l' art. 24 LAT soulevée. La recourante passe au demeurant sous silence que le service du développement territorial et celui de l'agriculture, particulièrement concernés par la question ici litigieuse, ont émis des préavis négatifs.

E. 4

La recourante fait valoir une violation du principe de l'égalité de traitement, prévu par l' art. 8 Cst. , invoquant que des dérogations successives lui avaient été accordées par le passé.

E. 4.1

Le principe d'égalité de traitement est consacré par l' art. 8 Cst. (sur sa portée, cf. ATF 142 I 195 consid. 6.1 p. 213 et les références citées). Il peut être invoqué par les personnes morales (ATF 142 I 195 consid. 6.1 p. 213).

Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévéra dans l'inobservation de la loi. Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une

pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 139 II 49 consid. 7.1 p. 61 et les références citées; plus récemment arrêt 2C_1098/2016 du 27 avril 2018 consid. 7.1).

E. 4.2

Dans le cas d'espèce et au vu de ce qui précède, la recourante invoque en réalité l'égalité dans l'illégalité: elle entend se voir octroyer une dérogation, alors même que les conditions posées par l' art. 24 LAT ne sont pas remplies, au motif qu'elle aurait bénéficié de telles dérogations par le passé.

Dès lors que la recourante fonde son moyen sur des faits - nature, date et objet de dérogations passées - irrecevables (cf. supra consid. 2 et 3.6 in fine), son moyen l'est également. Au demeurant, selon la jurisprudence, une personne ne peut invoquer un droit à l'égalité de traitement dans l'illégalité en faisant valoir un traitement différent qui lui a été accordé à elle-même (cf. arrêts 4A_62/2012 du 18 juin 2012 consid. 3; 4A.5/2003 du 22 décembre 2003 consid. 4; 4A.13/1995 du 20 août 1996 consid. 5c). Le grief, eût-il été recevable, serait infondé. Au surplus, il ne résulte des faits constatés par l'autorité précédente ni que l'administration n'aurait pas respecté l' art. 24 LAT , de manière répétée depuis son entrée en vigueur, ni qu'elle entendrait persévérer dans une telle inobservation. Les conditions pour une exception au principe " pas d'égalité dans l'illégalité " n'auraient de toute façon pas été réunies.

E. 5

La recourante fait valoir une violation du principe de la bonne foi.

E. 5.1

Découlant directement de l' art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, ce principe protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, une décision ou un renseignement erroné de l'administration peut obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2 p. 538; plus récemment arrêt 1C_505/2018 du 5 août 2019 consid. 4.1).

E. 5.2

En l'occurrence, la recourante invoque également à l'appui de ce moyen les différentes autorisations et dérogations qu'elle aurait obtenues par le passé. Comme déjà dit, ces faits sont irrecevables et avec eux le moyen que la recourante tente de fonder sur ces derniers. Au demeurant et comme le relève de manière convaincante l'autorité précédente, des décisions antérieures, portant sur des objets différents et prises sous l'empire de réglementations en partie différentes, ne sauraient être interprétées comme des assurances données par l'administration à la recourante de pouvoir construire, en 2014, hors zone à

bâtir, deux nouvelles halles industrielles. Le grief, eût-il été recevable, serait infondé.

E. 6

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité, aux frais de la recourante qui succombe (art. 65 et 66 al. 1 LTF). Le Conseil d'Etat et la commune de U. _____ n'ont pas droit à des dépens (cf. art. 68 al. 3 LTF).

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