

VS_GERICHTE A1 10 182 vom 3. Dezember 2010

VS Kantonsgericht, 2010-12-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_10_182

FR: VS_GERICHTE A1 10 182 du 3 décembre 2010

IT: VS_GERICHTE A1 10 182 del 3 dicembre 2010

Regeste

RVJ / ZWR 2012 49 Forêts Wald Forêts – ATC (Cour de droit public) du 3 décembre 2010 – A1 2010 182 Aménagement en forêt d'un chemin privé desservant un mayen – Nécessité d'obtenir un permis de construire en zone forêt (art. 22 et 24 LAT ; consid. 2a). – Assujettissement à autorisation d'un chemin d'accès privé (art. 19 al. 1 ch. 3 let. a et al. 2 let. a OC ; consid. 2a et 2b). – Distinction entre les notions d'exploitation préjudiciable à la forêt et de défrichement (consid. 3). – Conditions nécessaires à l'octroi d'un permis de défrichement et d'une autorisation dérogatoire fondée sur l'art. 24 LAT (art. 5 LFo, art. 24 LAT ; consid. 5a et 5b). – Effets du plan directeur dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire (consid. 5c). – Les objectifs que le législateur a assigné à la zone de mayens ne postulent pas une possibilité inconditionnelle, pour les propriétaires de biens-fonds situés dans cette zone, de disposer d'un accès carrossable (art. 27 ss LcAT ; consid. 5d)

Erwägungen

E. 50

RVJ / ZWR 2012

RVJ / ZWR 2012 51 (360 m) et comportant un tracé différent – qui n'était pas celle mise à l'enquête publique. Il déposa en parallèle une demande de reconsidération de son cas, que la CCC rejeta le 5 mars 2009. Le 11 août 2010, le Conseil d'Etat rejeta le recours. Il retint que le chemin pour piétons et chenillards, tel que décrit par les plans accompagnant la demande de permis de construire, n'était pas conforme à la zone : le Service de l'agriculture (SAgr), entretemps consulté, n'avait en effet pas reconnu la «clause du besoin agricole» pour cet aménagement, qui répondait à des motifs de pure convenance personnelle. Une dérogation fondée sur l'art. 24 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) n'entraîne pas non plus en considération, puisque la fiche A.6/3 du plan directeur cantonal indiquait clairement que la «zone des mayens» ne devait «nécessiter aucun équipement de desserte autre que celui requis pour les besoins de l'exploitation agricole». Le Conseil d'Etat souligna, pour le surplus, que la possibilité de jouir d'une maison d'habitation non conforme à la zone n'entraînait pas celle de créer des ouvrages nouveaux, contraires à l'affectation de la zone. C. Le 22 septembre 2010, X. porta sa cause céans, en concluant, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de ce prononcé notifié le 20 août 2010. Dans un raisonnement en cascade, il soutint que les travaux mis à l'enquête publique le 19 octobre 2007 n'étaient pas assujettis à autorisation de construire. Il s'agissait de modifications mineures du terrain naturel, d'une ampleur inférieure à la limite fixée par l'art. 19 al. 2 let. c de l'ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996 (RS/VS 705.100), disposition qui dispense de permis de bâtir les travaux de remblayage et d'excavation dont la surface n'excède pas 500 m² et/ou une profondeur de 1 m 50. Le

chemin dont question ne comptait pas non plus au nombre des exemples de «travaux importants de nature à modifier de façon sensible la configuration du sol, son utilisation ou l'aspect d'un site», cités par l'art. 19 al. 2 let. e OC. Quoi qu'il en fût, à supposer une autorisation de construire nécessaire, celle-ci pouvait être délivrée en application de l'art. 24 LAT : l'accès desservait une résidence sise en zone de moyens, soit dans un territoire voué à l'agriculture mais également à la détente de la population indigène, comme le prescrivait l'art. 27 al. 2 de la loi concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987 (LcAT ; RS/VS 701.1). Or, la concrétisation des buts que le législateur cantonal avait assignés à ce type de zone postulait que l'on pût y accéder de manière convenable. Au demeurant, le plan directeur cantonal ne constituait

pas une base légale suffisante permettant aux autorités précédentes de refuser le permis de bâtir. Le 6 octobre 2010, la commune de A. proposa de rejeter le recours. Elle signala, en déposant un lot de photographies, que le recourant avait procédé à l'aménagement de l'accès objet du litige, sans attendre l'issue de la procédure d'autorisation de construire. Le 20 octobre 2010, le Conseil d'Etat proposa également de rejeter le recours, qui, à son avis, se bornait à reprendre une argumentation identique à celle qu'il avait valablement écartée dans son prononcé du 11 août 2010. La CCC renonça à se déterminer. Droit (...) 2. a) Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 LAT). Ce principe s'applique également dans une aire forestière, où, selon qu'un projet est ou non conforme à la zone, une autorisation fondée sur l'art. 22 ou 24 LAT est nécessaire (ATF 112 Ib 256 consid. 2 ; P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, n° 394 ; H. Rausch/A. Marti/A. Griffel, Umweltrecht, n° 470). Les conditions d'assujettissement à la procédure d'autorisation de bâtir relèvent essentiellement du droit fédéral ; le droit cantonal peut les compléter ou les préciser, mais non les alléger (P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, op. cit., n° 502). Les ouvrages assujettis en vertu du droit fédéral sont les constructions et les installations au sens de l'art. 22 al. 1 LAT. Selon la jurisprudence, cette notion englobe tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol par le fait qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, qu'ils ont des effets sur l'équipement ou qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement (ATF 120 Ib 379 consid. 3c). Une autorisation est nécessaire non seulement pour les constructions proprement dites, mais aussi pour les simples modifications du terrain, si celles-ci sont importantes. La modification du terrain par nivellement, excavation ou comblement n'est pas seule déterminante pour l'assujettissement à la procédure d'autorisation ; celui-ci dépend surtout de l'importance globale du projet, du point de vue de l'aménagement du territoire. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux diverses réglementations applicables. Pour déterminer 52 RVJ / ZWR 2012

53RVJ / ZWR 2012 53 si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, cet aménagement entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (ATF 119 Ib 222 consid. 3a). b) Le recourant soutient céans que son projet ne nécessite pas d'autorisation de bâtir. Les plans mis à l'enquête décrivent un chemin de 1 m 50 de large et long de 236 m 61, pour un dénivelé de 63 m, avec des sections dont la déclivité atteint 45 %. La desserte prend place dans une zone forêt, où elle doit occuper une

surface de 354 m² (236 x 1.5). A l'appui de son raisonnement, X. observe que le seuil des 500 m² en-dessous duquel les modifications du sol naturel ne sont pas subordonnées à autorisation n'est pas atteint (cf. art. 19 al. 2 let. c OC). Il n'est pas non plus certain que l'installation implique des travaux d'excavation excédant une profondeur de 1 m 50 (seconde alternative visée par la disposition précitée). Ces éléments ne sont toutefois pas déterminants. L'aménagement litigieux est sans aucun doute de nature à entraîner une modification sensible de la configuration du sol, au sens de l'art. 19 al. 2 let. e OC, quoi qu'en dise l'intéressé. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner les photographies déposées par la commune de A., X. ayant d'ores et déjà réalisé l'installation litigieuse (cf. ég. les photographies versées au dossier du Conseil d'Etat). Ces clichés rendent compte de l'empreinte visuelle significative laissée par ce chemin aménagé en pleine forêt ; ils témoignent de l'importance des travaux consentis (excavations, coupes, apport de matériaux, etc.). Il importe peu, à cet égard, que l'art. 19 al. 2 let. e OC ne cite pas d'installations directement comparables à celle de X. La liste dressée par cette disposition revêt en effet un caractère purement exemplatif, ce que feint précisément d'ignorer l'intéressé. En définitive, le «chemin piétons et chemins» répond aux critères d'assujettissement fixés par l'art. 19 al. 2 let. e OC. Un permis de bâtir est donc nécessaire pour cette installation, qui entre de surcroît dans les prévisions de l'art. 19 al. 1 ch. 3 let. c OC. Cette disposition subordonne à autorisation la réalisation «des routes et autres ouvrages d'art privés», indépendamment du terrassement nécessaire (ACDP A1 2010 70 du 14 septembre 2010 consid. 4, A1 2006 172 du 7 décembre 2006 consid. 4a), ce que le Conseil d'Etat a constaté avec raison. Pour le reste, le fait que l'installation prenne place sur un chemin prétendument existant n'est d'aucun secours au recourant, vu l'ampleur des travaux exécutés et le changement d'affectation qui leur est directement lié (cf. sur ce dernier point : arrêt du Tribunal fédéral 1A.77/2003 du 18 juillet 2003 consid. 3.1 et 3.2 ; ATF 119 Ib 222 consid. 3 ; P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5e éd., p. 302 ; B. Waldmann/P. Hänni, Raumplanungsgesetz, n° 10 ad art. 22 LAT). 3. a) Selon l'art. 4 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo ; RS 921.0), tout changement durable ou temporaire de l'affectation du sol forestier constitue un défrichage que l'art. 5 LFo soumet à autorisation. Il en résulte que l'affectation du sol forestier à des constructions et installations forestières n'est pas considérée comme défrichage, celle-ci faisant en effet partie de l'aire forestière (art. 4 let. a de l'ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts – OFo ; RS 921.01) ; une autorisation relevant de la législation forestière n'est dès lors pas nécessaire. L'art. 4 let. a OFo dit encore que les «petites constructions et installations non forestières» ne sont pas non plus considérées comme défrichage». Les objets englobés par cette notion ne constituent pas un changement d'affectation de la forêt (arrêt du Tribunal fédéral 1A.277/1999 du 25 mai 2000 consid. 4). Ils ne nécessitent donc pas d'autorisation de défricher au sens de l'art. 5 LFo, mais une autorisation selon l'art. 16 LFo, disposition qui traite des «exploitations préjudiciables». b) La CCC a assimilé l'aménagement litigieux à une exploitation préjudiciable pour la forêt (art. 16 LFo), appréciation non contestée par le recourant, mais que le Tribunal, tenu d'appliquer le droit d'office (RVJ 2003 p. 45 consid. 5c), ne partage pas. D'après le message relatif à la LFo (ci-après : le message), les «petites constructions et installations non forestières» au sens de l'art. 4 let. a OFo n'impliquent qu'une utilisation ponctuelle ou négligeable du sol (FF 1998 III p. 175). Selon la jurisprudence, pour savoir si une construction ou une installation non forestière relève de l'art. 4 let. a OFo, il faut d'abord prendre en considération la surface en cause : si celle-ci a une étendue telle que l'on ne puisse plus parler d'une

utilisation ponctuelle ou négligeable du sol, il ne s'agit pas d'une «petite construction ou installation non forestière» (arrêt du Tribunal fédéral 1A.32/2004 du 30 septembre 2004 consid. 3.1.3). En l'espèce, le chemin en cause a, d'après les plans, une longueur de 236 m 61 ; il présente une largeur de 1 m 50, qui, dans les faits, s'ap- proche plutôt des 2 m, comme le montrent les photographies déposées par la commune de A. L'emprise au sol de cette installation n'est donc pas négligeable, puisqu'elle est de 354 m² au minimum. Il ne s'agit manifestement plus d'une utilisation ponctuelle ou négligeable du sol, ainsi 54 RVJ / ZWR 2012

RVJ / ZWR 2012 55 que l'attestent les clichés versés au dossier. L'ampleur de cette réalisation suppose donc une autorisation de défricher au sens de l'art. 5 LFo. Le Tribunal fédéral avait d'ailleurs estimé, dans un arrêt récent, qu'un chemin privé d'une surface de 250 m² nécessitait un permis de ce genre (arrêt du Tribunal fédéral 1A.49/2005 du 8 juillet 2005). Les exemples de «petites constructions et installations non forestières» cités par le message confortent cette opinion : il est question de «modestes places de repos, foyers, sentiers à but sportif ou pédagogique, conduites et petits réseaux d'antennes mis sous terre, qui ne portent pas atteinte à la structure du peuplement» (FF 1988 III p. 175). Le projet de X. n'a manifestement pas de place dans ce catalogue, même dans le cadre d'un rai- sonnement par analogie, surtout lorsque l'on sait que la desserte liti- gieuse se destine à l'utilisation d'engins motorisés à titre privé (d'où sa largeur de 1 mètre 50 au minimum), ce que le législateur a précisément voulu exclure en zone forêt (R. Zufferey, Aspects juridiques des activi- tés de loisirs et de détente en forêt, in : DEP 2010, p. 347 ; cf. art. 13 al. 1 et 2 OFo). Les véhicules à moteur ne sont en effet autorisés à circuler en forêt et sur des routes forestières que pour accomplir les activités de gestion forestière (art. 15 al. 1 LFo). 4. Il ressort de ce qui précède que le chemin d'accès pour piétons et chenillards nécessite non seulement une autorisation de bâtir, mais également un permis de défricher, dont il convient d'examiner s'ils peu- vent être octroyés au recourant. 5. a) Il est constant que l'installation litigieuse n'est pas conforme à l'affectation de la zone. X. ne le conteste pas, mais prétend qu'elle peut être autorisée en application de l'art. 24 LAT, disposition qui fait dépendre l'octroi du permis de bâtir aux deux conditions cumulatives suivantes : a) l'implantation de la construction ou de l'installation hors de la zone à bâtir est imposée par sa destination ; b) aucun intérêt pré- pondérant ne s'y oppose. Ces deux conditions sont également requises pour l'octroi d'une autorisation de défricher (cf. A. Marti, in : ZBl 2007 p. 347) : pour le requérant, il s'agit notamment de démontrer que l'ou- vrage pour lequel le défrichement est sollicité ne peut être réalisé qu'à l'endroit prévu (art. 5 al. 2 let. a LFo), que le défrichement répond à des exigences primant l'intérêt à la conservation de la forêt (art. 5 al. 1 LFo), que l'ouvrage remplit, du point de vue matériel, les conditions posées en matière d'aménagement du territoire (art. 5 al. 2 let. b LFo). Sur le plan du droit matériel, on observe donc des chevauchements entre la protection des forêts et l'aménagement du territoire, pour les

questions ayant trait à l'implantation de l'ouvrage et à la pondération des intérêts (A. Keel/W. Zimmermann, Jurisprudence du Tribunal fédé- ral relative à la législation sur les forêts 2000-2008, in : DEP 2009 p. 344). b) Comme c'est le cas pour l'octroi d'un permis de bâtir fondé sur l'art. 24 LAT, l'autorité compétente pour autoriser un défrichement doit donc procéder à une pesée globale des intérêts, intégrant toutes les lois concernées (S. M. Jaissle, Der dynamische Waldbegriff und die Raumplanung, p. 136). A cet égard, la LFo présume que l'intérêt à la conservation des forêts l'emporte sur les autres (H.-P. Jenni, Pour

que les arbres ne cachent pas la forêt : un guide à travers la nouvelle législation sur les forêts, Cahier de l'environnement n° 210, p. 40 ; S. M. Jaissle, op. cit., p. 136), indépendamment de l'état, de la valeur ou de la fonction de la forêt en cause (ATF 113 Ib 411 consid. 2a). Il appartient donc au requérant d'une autorisation de défricher de démontrer que l'intérêt dont il se prévaut l'emporte sur celui lié à la conservation des forêts. Bien que la majorité des projets mis au bénéfice d'une autorisation poursuivent un intérêt public, il serait trop restrictif de faire de cette qualité une condition absolue : suivant les circonstances, des motifs privés peuvent eux aussi l'emporter sur l'intérêt à la conservation des forêts (H.-P. Jenni, op. cit., p. 41). c) Le chemin aménagé par X. vise à desservir son chalet, érigé dans une «zone des mayens». Il s'agit là d'une zone spéciale au sens de l'art. 18 LAT, qui a pour objectif d'assurer le maintien de petites entités urbanisées sises hors de la zone à bâtir (art. 33 OAT). Les cantons qui souhaitent faire usage de cette possibilité doivent le prévoir dans leur plan directeur cantonal (art. 33 OAT), ce qu'a fait le canton du Valais (cf. fiche A.6/3 intitulée «zone des mayens»). Les autorités précédentes ont refusé à X. l'autorisation d'aménager la desserte litigieuse en signalant qu'aux termes de la fiche A.6/3 du plan directeur, «la 'zone des mayens' doit ne nécessiter aucun équipement de desserte autre que celui requis pour les besoins de l'exploitation agricole». Pris isolément, ce motif n'est pas valable, comme l'observe avec raison le recourant : le plan directeur cantonal a en effet force obligatoire pour les autorités, mais seulement dans la mesure où elles exercent des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire au sens de l'art. 1 OAT (P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, op. cit., n° 245). Cet instrument de planification ne permet pas de fonder directement des autorisations de construire (ibidem, n° 248); il ne saurait, à lui seul, justifier un refus de permis à un projet conforme au plan d'affectation des zones 56 RVJ / ZWR 2012

RVJ / ZWR 2012 57 (B. Waldmann/P. Hänni, op. cit, n° 20 ad art. 9 LAT ; RFJ 2008 p. 103 consid. 2b). Si le plan directeur cantonal ne modifie pas le droit, il montre, par contre, de quelle manière il doit en être fait usage ; il a donc un certain effet contraignant dans les domaines où la loi aménage aux autorités un certain pouvoir d'appréciation et une certaine latitude de jugement (P. Hänni, op. cit., p. 131). C'est dire que la fiche A.6/3 du plan directeur cantonal permet d'interpréter les dispositions de la LcAT consacrées à la «zone des mayens»; en outre, l'intérêt à son respect doit être pris en considération dans la pesée des intérêts qu'exigent tant l'art. 24 LAT que l'art. 5 LFo (mais également l'art. 16 al. 2 LFo ; infra, let. e). Ainsi appréhendé, le plan directeur cantonal n'apparaît pas moins décisif dans la décision de refus d'autorisation de construire prononcée par les autorités précédentes, de la même manière qu'il l'est dans celle relative au défrichement. d) Selon l'art. 27 al. 1 LcAT, la «zone des mayens» est un élément essentiel du patrimoine valaisan. Elle doit être sauvegardée, revalorisée et sauvée de la ruine. Pour ce faire, l'art. 28 al. 1 LcAT autorise la rénovation, la transformation partielle ou la reconstruction de bâtiment et d'installations existantes, dans la mesure où ces travaux sont compatibles avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire. Les constructions nouvelles sont possibles, mais elles sont subordonnées à l'adoption préalable, par les communes, d'un plan d'aménagement détaillé (art. 29 al. 1 LcAT). Dans ce contexte, la fiche A.6/3 du plan directeur cantonal ne fait que confirmer le caractère mixte de la «zone des mayens», qui, conçue comme lieu de détente pour la population indigène, garde en parallèle sa vocation agricole (art. 27 al. 2 LcAT). Il n'y a donc pas de réelle contradiction entre la LcAT et le plan directeur cantonal. On ne saurait donc inférer des art. 27 ss LcAT que la concrétisation des objectifs assignés par le législateur cantonal à la «zone des mayens» postule la

possibilité inconditionnelle, pour les propriétaires de biens-fonds situés dans cette zone, de pouvoir disposer d'un accès carrossable. La lecture de ces dispositions, à la lumière du plan directeur cantonal, exclut clairement l'interprétation défendue par X. Il en résulte que son chemin d'accès ne répond pas à un intérêt susceptible de reléguer au second plan l'intérêt visant à la conservation de la forêt, auquel le législateur a voué une attention toute particulière en faisant de l'interdiction de défricher la règle (supra, let. b). Cette installation est en effet dictée par des motifs de pure commodité personnelle. La desserte, calibrée pour permettre le passage d'engins motorisés, consacrerait de surcroît une violation de l'interdiction

générale de circuler valant en zone forêt (supra, consid. 3b). C'est dire, en définitive, que le refus d'autorisation de construire prononcé par la CCC, puis confirmé par le Conseil d'Etat, se justifie pleinement. La même conclusion s'impose quant au défrichement qu'implique ce chemin pour piétons et chenillards. e) Pour le surplus, il convient de remarquer que le raisonnement vaudrait pareillement s'il devait s'agir d'une «petite construction ou installation non forestière» (art. 14 al. 2 OFo). Sous l'angle du droit forestier, de tels ouvrages ne nécessitent certes pas de permis de défricher, mais sont néanmoins soumis à l'autorisation de l'autorité forestière (art. 16 al. 2 LFo). Dès lors qu'ils compromettent ou perturbent les fonctions ou la gestion de la forêt, leur admissibilité tient à l'existence de raisons importantes (art. 16 al. 2 LFo), similaires à celles requises pour une autorisation de défrichement (cf. A. Keel/W. Zimmerman, op. cit, p. 332). Celles-ci font ici défaut : l'ouvrage répond à des motifs de pure convenance personnelle et se destine à accueillir un trafic motorisé non forestier par principe interdit. 58 RVJ / ZWR 2012

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