

VS_GERICHTE A1 14 281 vom 6. Juli 2020

VS Kantonsgericht, 2020-07-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_14_281

FR: VS_GERICHTE A1 14 281 du 6 juillet 2020

IT: VS_GERICHTE A1 14 281 del 6 luglio 2020

Regeste

A1 14 281 ARRÊT DU 6 JUILLET 2020 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Ferdinand Vanay, greffier en la cause X_____, et Y_____, recourants, représentés par Maître M_____, avocat, contre CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, et COMMUNE DE A_____, autre autorité (droit des constructions ; remise en état des lieux) recours de droit administratif contre la décision du 24 septembre 2014

Erwägungen

E. 6

octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). Y_____ et X_____, destinataires de l'ordre de remise en état des lieux, disposent en particulier d'un intérêt digne de protection à contester la décision du Conseil d'Etat qui confirme la légalité de ce prononcé (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 LPJA). 2.1 Un recours doit en principe être jugé selon la loi applicable à la date de la décision attaquée, même si cette loi a été modifiée ou abrogée dans l'intervalle, à moins que la nouvelle ne soit assortie de dispositions transitoires donnant, dans cette hypothèse, priorité

- 9 - au droit nouveau, ou à moins qu'un intérêt public prépondérant n'impose une telle priorité (cf. p. ex. ATF 141 II 398 consid. 2.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_171/2018 du 29 août 2018 consid. 7.2 et 1C_238/2017 du 24 mai 2018 consid. 2.1.1, cités in : ACDP A1 18 250 du 25 octobre 2019 consid. 2). Les dispositions transitoires de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1) et de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions (OC ; RS/VS 705.100) approuvée le 8 juin 2017 en Grand Conseil, s'inspirent de cette règle générale. L'article T1-1 LC veut, en effet, que cette loi s'applique dès son entrée en vigueur et qu'elle régisse, hormis des exceptions inapplicables ici, toute décision prise après le 1er janvier 2018 (al. 1). La deuxième phrase de l'article T1-1 OC maintient, en revanche, l'application de l'ancien droit aux procédures de recours portant sur une autorisation de bâtir et pendantes au 1er janvier 2018 (cf. p. ex. RVJ 2019 p. 20 consid. 1.2 ; ACDP A1 18 250 précité consid. 2). 2.2 La contestation d'espèce se rapporte à une procédure de police des constructions. Il ne s'agit donc pas d'une procédure de recours portant sur une autorisation de construire, au sens de la disposition qui vient d'être citée. Partant, l'exception que prévoit ladite disposition n'est pas réalisée, de sorte que la présente cause devrait en principe être tranchée en application du nouveau droit (cf. p. ex. ACDP A1 19 95 du 9 mars 2020 consid. 1.2.3 et les arrêts cités). L'autorité précédente a quant à elle fait application de l'ancien droit (loi du 8 février 1996 sur les constructions – aLC ; RO/VS 1996 p. 42 ss et ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions – aOC ; RO/VS 1996 p. 342 ss), puisqu'elle a statué plusieurs années avant l'entrée en vigueur du nouveau droit. On

peut se demander si, en dépit de la lettre des dispositions transitoires citées plus haut, la Cour ne devrait pas elle aussi statuer en application de l'aLC et de l'aOC. En effet, l'affaire portée céans pose la question de savoir si l'ordre de remise en état des lieux prononcé par la CCC en 2013 et confirmé par le Conseil d'Etat l'année suivante est légal. L'ensemble des faits déterminants pour résoudre cette question se sont déroulés sous l'empire de l'ancien droit, de sorte qu'appliquer à cet état de fait des dispositions légales entrées en vigueur plusieurs années plus tard peut soulever des interrogations quant au respect des principes de non-rétroactivité de la loi et de la *lex mitior* (dans le même sens, cf. ACDP A1 18 225 du

E. 6.1

Le régime de la remise en état des lieux, désormais réglé aux articles 56 et 57 LC, faisait auparavant l'objet de l'article 51 aLC. Ces dispositions fixent les principes et les conditions permettant à l'autorité compétente en matière de police des constructions – confrontée à un projet exécuté sans autorisation de construire ou contrairement à l'autorisation délivrée ou encore en violation des dispositions de droit public des constructions – d'ordonner et de faire observer l'arrêt total ou partiel des travaux (art. 56 LC et 51 al. 1 aLC) et d'impartir au propriétaire un délai convenable pour la remise en état des lieux conforme au droit sous la menace d'une exécution d'office (art. 57 al. 3 LC et 51 al. 2 et 3 aLC). Ces dispositions détaillent également les règles afférentes à une éventuelle régularisation du projet en cause (art. 57 al. 2 LC et 51 al. 4 aLC).

E. 6.2

L'article 46 alinéa 2 OC prescrit à l'autorité de police des constructions qui ordonne la remise en état des lieux de tenir compte des principes de la proportionnalité et de la protection de la bonne foi (v. aussi art. 58 aOC). Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édiflée sans droit et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée n'est, en soi, pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit en effet s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur. Néanmoins, l'autorité doit renoncer à une telle

- 14 - mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_237/2018 du 29 janvier 2019 consid. 2.4, avec renvoi notamment à l'ATF 132 II 21 consid. 6 ; ACDP A1 18 90 du 13 août 2019 consid. 5.1).

E. 6.3

Le cas d'espèce présente la particularité suivante : puisque l'arrêt rendu ce jour dans l'affaire A1 20 25 confirme la légalité de l'homologation complémentaire du PAD du domaine skiable, l'ordre de remise en état ne se justifie plus intégralement, en raison des aménagements qui devront être réalisés dans le cadre de ce PAD. En effet, consultée à ce sujet, la CCC a indiqué que, si ce PAD entrait en vigueur tel qu'homologué par le Conseil d'Etat en 2019, il convenait de maintenir l'ordre de remise en état des lieux, mais en renonçant à requérir, dans la section B de l'accès litigieux, le remodelage du terrain selon l'état initial et la plantation d'essences indigènes (cf. détermination de la CCC du 4 juin 2020). En synthèse, la route d'accès créée par les recourants pourrait donc être maintenue et

utilisée, mais elle devrait être remise en état en suivant les injonctions de la CCC. Les recourants seraient ainsi tenus d'évacuer la chaille sur toute la longueur de cet accès et, dans sa section A, de réduire la largeur de la route à 2,5 m et de procéder à un ensemencement avec un mélange adapté à la station.

E. 6.3.1

Dans leur mémoire déposé en 2014, les recourants avaient soutenu que la décision confirmant la remise en état des lieux n'était pas conforme au principe de la proportionnalité. Ils rappelaient que le rural sis sur le no xxx2 faisait partie de leur exploitation agricole et qu'il n'était accessible que de manière malaisée, en empruntant une route en rive droite de la C_____. Ils exposaient que, du moment que l'exploitation de la forêt sur le no xxx1 nécessitait la création d'une desserte forestière, celle-ci pouvait également servir d'accès plus direct et plus facile au rural, en restant en rive gauche de la C_____. Selon eux, cette solution était conforme au principe de la proportionnalité et ne contrevenait à aucun intérêt public prépondérant. Ces arguments ne sont aujourd'hui plus déterminants, puisque la CCC a admis que l'accès réalisé illégalement peut être partiellement maintenu au vu de la décision d'homologation complémentaire du PAD rendue en 2019 et qui prévoit, en particulier, la réalisation de nouveaux aménagements sur le tracé des pistes de ski. En effet, ceux-ci sont destinés à permettre aux recourants d'accéder au rural sis sur le no xxx2, y compris durant la saison d'hiver, en empruntant notamment l'accès qu'ils ont créé sans droit à

- 15 - travers l'aire forestière. L'examen du plan et du devis estimatif figurant en annexes 8a et 8b du rapport selon l'article 47 OAT du 15 juin 2018 (pièce déposée dans le cadre de l'affaire A1 20 25) montre que les travaux projetés doivent être réalisés dans deux secteurs. Dans le premier d'entre eux (partie amont), lesdits travaux consistent à élargir à 8 m une route empruntée par les skieurs sur le no xxx1 et à partager la chaussée, autorisant ainsi une cohabitation entre la pratique du ski sur la piste « E_____ » et la circulation de véhicules agricoles. Cet aménagement doit être exécuté juste en amont de la section B de l'accès réalisé sans autorisation par les recourants. Dans le second secteur (partie aval), les travaux visent eux aussi à faire cohabiter la pratique du ski et l'activité agricole, sur les parcelles nos xxx1 et xxx3 ; il s'agit de réaliser un pont métallique permettant à un véhicule agricole de traverser la C_____, de circuler le long de la piste de ski « F_____ » et de croiser celle-ci dans un secteur avec une grande visibilité. Lesdits travaux doivent être effectués sur une partie de la section A de l'accès litigieux et dans le prolongement de celui-ci. Comme on le voit, à teneur du PAD du domaine skiable, l'accès qui fait l'objet de la remise en état des lieux n'est pas assimilé à une desserte dont le but serait uniquement de servir à l'exploitation ponctuelle de la forêt sur le no xxx1. Il s'agit d'un accès agricole, sans lequel les aménagements prévus dans le cadre de la décision d'homologation complémentaire n'ont aucune justification. Dans ce contexte, le maintien partiel de l'ordre de remise en état que propose la CCC est adéquat et proportionné. Il permet aux recourants d'accéder au rural sis sur le no xxx2 en empruntant le tracé qu'ils ont aménagé sans autorisation à travers l'aire forestière, tout en tenant compte des besoins liés à l'exploitation du domaine skiable.

E. 6.3.2

Dans leur détermination du 15 juin 2020, les recourants relèvent que le PAD du domaine skiable homologué par le Conseil d'Etat, le 18 décembre 2019, comprend l'accès forestier

litigieux et en déduisent que l'ordre de remise en état des lieux doit être purement et simplement annulé. Contrairement à ce que les intéressés soutiennent, le PAD ne règle pas complètement la question de l'accès litigieux, notamment les dimensions de celui-ci. Sur ce point, la remise en état partielle proposée par la CCC est justifiée. Il est en effet indispensable de minimiser l'impact des travaux sur l'aire forestière. Il est rappelé, en particulier, que l'article 3 LFo pose le principe selon lequel l'aire forestière ne doit pas être diminuée et que l'article 5 alinéa 1 LFo érige en règle de principe l'interdiction des défrichements (cf. supra, consid. 5.2). L'accès ainsi remis en état permettra aux recourants de rejoindre le rural au moyen d'un véhicule agricole léger, ce qui paraît suffisant pour les besoins de

- 16 - leur exploitation. Il faut ajouter que les contrevenants ont réalisé des travaux de grande ampleur dans l'aire forestière, sans autorisation préalable et en s'écartant délibérément de l'accord oral qui leur avait été signifié pour l'aménagement d'un layon destiné au débardage du bois. Leur intérêt privé d'ordre financier et de convenance personnelle au maintien de l'accès dans son état actuel n'est ainsi pas prépondérant. 7.1 Attendu ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). La décision du Conseil d'Etat est confirmée avec cette précision que, dans la section B de l'accès litigieux (virage et raccord ouest), les recourants ne sont astreints ni à remodeler le terrain selon son état initial, ni à planter des essences indigènes par petits groupes, ceci à condition que le PAD du domaine skiable de I_____ entre en vigueur conformément à la décision d'homologation complémentaire rendue le 18 décembre 2019. 7.2 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 LPJA) ; ceux-ci n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA). 7.3 Eu égard aux principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar ; RS/VS 173.8), l'émolument de justice est fixé à 1200 fr., débours compris (art. 11 LTar).

- 17 -

E. 9

mars 2020 consid. 1.2). Toutefois, en l'occurrence, le droit applicable reste sans influence sur l'issue du présent litige, dès lors que, pour les questions pertinentes à trancher dans la présente cause,

- 10 - l'ancien et le nouveau droit cantonal ne prévoient rien de fondamentalement différent. La Cour se réfèrera donc ci-après à l'ancien comme au nouveau droit. 3.1 Les recourants sollicitent l'administration de plusieurs moyens de preuve. Prévu par la loi (art. 17 al. 2 LPJA, applicable par renvoi des art. 80 al. 1 let. d et 56 al. 1 LPJA), le droit de faire administrer des preuves est une composante du droit d'être entendu que garantit l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101). Il n'est cependant pas absolu, la prise en considération de moyens de preuve supposant que ceux-ci apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents. L'autorité de décision peut donc se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité du moyen de preuve offert et renoncer à l'administrer lorsque le fait dont les parties veulent établir la réalité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque sa preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'elle arrive à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire

qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1, 140 I 285 consid. 6.3.1 et la jurisprudence citée ; RVJ 2009 p. 49 consid. 3b). 3.2 Le Conseil d'Etat a déposé ce dossier complet de la cause, de sorte que la demande des recourants en ce sens est satisfaite. La Cour se référera en outre, si nécessaire, aux pièces du dossier d'homologation du PAD du domaine skiable qui a été produit dans le cadre de l'instruction de l'affaire A1 20 25, laquelle fait elle aussi l'objet d'un arrêt rendu séparément ce jour. La requête des recourants sollicitant l'édition de ce dossier est ainsi également satisfaite. Ceux-ci proposent en outre le dépôt du dossier relatif au projet de développement régional en vue de la valorisation de la filière laitière. Dans le cadre de ce projet qui concerne les producteurs de lait de J_____, X_____ a fait élaborer un avant-projet d'améliorations privées visant à assainir le rural dont il est propriétaire sur le no xxx2 (rénovation de la toiture, construction d'une fosse à lisier et amélioration de l'accès). Cet avant-projet – dont un exemplaire figure déjà au dossier de la CCC – dépend notamment de l'amélioration de l'accès rural (cf. détermination du SAgr du 7 mai 2018). De l'avis de la Cour, ces renseignements sont suffisants, en ce sens qu'ils permettent d'apprécier l'intérêt des recourants au maintien de la route d'accès dont la CCC a exigé la remise en état. Il n'est dès lors pas nécessaire de solliciter le dépôt du dossier précité pour trancher le présent litige. Enfin, le dossier de la cause et celui d'homologation du PAD du domaine skiable comportent tous les documents, photographies et plans nécessaires à la résolution du cas, raison pour laquelle la Cour peut également renoncer à organiser une inspection des lieux, moyen dont l'administration apparaît dès lors superflue.

- 11 - 3.3 En lien avec leur droit de participer à l'administration des preuves, les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendus, affirmant que l'autorité précédente a refusé à tort d'effectuer l'inspection des lieux qu'ils avaient requis dans leur recours administratif. Selon eux, la résolution du litige imposait d'administrer au préalable ce moyen, afin que l'autorité apprécie correctement l'ampleur des travaux réalisés. En effet, d'après les recourants, la longueur de l'accès forestier et la surface de défrichement retenus par la CCC (respectivement env. 300 m et env. 845 m²) ne correspondent manifestement pas à la réalité (respectivement env. 200 m et env. 480 m²), ce qu'une inspection sur place aurait permis de démontrer. A l'examen du plan de situation à l'échelle 1 :1000 établi par le SFCEP et annexé à la décision de la CCC, dont les recourants ne prétendent pas qu'il est inexact, la Cour remarque que l'accès forestier que ceux-ci ont aménagé ne s'étend effectivement pas sur 300 m, mais bien plutôt sur environ 200 m. C'est donc à raison que les recourants relèvent cette erreur qui ressort tant de la décision de remise en état que de celle rendue par le Conseil d'Etat. Rien n'indique, en revanche, à l'examen de ce plan et des photographies au dossier, que la surface défrichée évaluée par le SFCEP à environ 845 m² ne corresponde pas à la réalité. Quoiqu'il en soit, même s'il fallait considérer que les travaux litigieux ont porté sur un accès long d'environ 200 m et ont entraîné un défrichement de l'ordre de 480 m², comme le font valoir les recourants, il ne serait pas possible d'en conclure que la décision de l'autorité précédente aurait été différente. En effet, la réalisation sans autorisation d'un accès de telles dimensions à travers l'aire forestière peut déjà être assimilée à des travaux importants qui contreviennent de manière manifeste au droit fédéral (cf. infra, consid. 5). Dès lors, il faut retenir que le Conseil d'Etat pouvait apprécier correctement l'ampleur desdits travaux sur la base des pièces au dossier (plan précité du SFCEP et photographies) et que, partant, il n'avait pas l'obligation d'organiser une inspection des lieux avant de statuer sur la légalité de l'ordre de remise en état. Le grief de violation du droit d'être entendu est ainsi rejeté. 4. Sur le fond, l'affaire a

trait à un ordre de remise en état des lieux qui porte sur un accès à véhicules réalisé sans autorisation dans l'aire forestière. Aux termes de cette décision, les recourants sont tenus de réaménager ledit accès forestier dans sa section A (évacuation de la chaille, réduction de la largeur du chemin à 2,5 m et ensemencement avec un mélange adapté à la station) et de le supprimer intégralement dans sa section B (évacuation de la chaille, remodelage du terrain, ensemencement et plantation d'essences indigènes par petits groupes). Le Conseil d'Etat a confirmé la légalité de cet ordre de remise en état des lieux, décision que les recourants ont contesté céans.

- 12 - 5.1 Ceux-ci affirment d'abord que l'accès litigieux pouvait être autorisé a posteriori et faire ainsi l'objet d'une régularisation exceptionnelle. Ils motivent leur point de vue en exposant que ledit accès est le seul moyen adéquat leur permettant de rejoindre le rural sis sur le no xxx2 et qu'il n'y a aucun intérêt prépondérant qui s'oppose au défrichement et à la construction de cet accès. 5.2 Trouvant son fondement constitutionnel dans l'article 77 alinéa 3 Cst., la LFo pose le principe selon lequel l'aire forestière ne doit pas être diminuée (art. 3). La forêt doit être conservée en tant que milieu naturel dans son étendue et dans sa répartition géographique (art. 1 al. 1 let. a et b LFo). Il faut en outre veiller à ce que la forêt puisse remplir ses fonctions, notamment protectrice, sociale et économique (art. 1 al. 1 let. c LFo). Sur cette base, l'article 5 LFo érige en règle de principe l'interdiction des défrichements (al. 1) ; ceux-ci ne peuvent être admis qu'exceptionnellement, moyennant autorisation, à la condition que le requérant démontre que le défrichement répond à des exigences primant l'intérêt à la conservation de la forêt (al. 2). Au surplus, le défrichement ne peut être autorisé que si l'ouvrage en question ne peut être réalisé qu'à l'endroit prévu (art. 5 al. 2 let. a LFo), qu'il remplit, du point de vue matériel, les conditions posées en matière d'aménagement du territoire (art. 5 al. 2 let. b LFo) et que le défrichement ne présente pas de sérieux dangers pour l'environnement (art. 5 al. 2 let. c LFo). Ne sont pas considérés comme raisons importantes les motifs financiers, tels que le souhait de tirer du sol le plus gros profit possible ou la volonté de se procurer du terrain bon marché à des fins non forestières (art. 5 al. 3 LFo). Les exigences de la protection de la nature et du paysage doivent en outre être respectées (art. 5 al. 4 LFo). Le droit cantonal rappelle la même règle de principe et soumet les défrichements aux mêmes conditions (v. art. 15 de la loi du 14 septembre 2011 sur les forêts et les dangers naturels – LcFDN ; RS/VS 921.1). Une autorisation de défricher constitue donc une exception dont la garantie est liée au strict respect des conditions légales posées. A teneur du Message du Conseil fédéral relatif à la LFo (FF 1988 III 157 p. 183), il appartient au requérant de prouver que les raisons qui l'incitent à demander une autorisation de défrichement priment l'intérêt à la conservation des forêts. Il doit, en d'autres termes, démontrer qu'il existe un intérêt public ou privé qui doit être placé au-dessus de l'intérêt que représente la conservation des fonctions forestières. La jurisprudence a précisé que l'exigence de l'article 5 alinéa 2 lettre a LFo est relative et qu'une pesée globale des intérêts doit être opérée dans chaque cas ; il n'est pas nécessaire de prouver la nécessité absolue de l'emplacement retenu pour le défrichement, du moment que ce n'est qu'un des éléments à prendre en considération lors de la pesée des intérêts en présence. Ce qui est déterminant, c'est de savoir si les motifs

- 13 - de ce choix l'emportent sur l'intérêt au maintien de la forêt (ATF 119 Ib 397 consid. 6a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_329/2015 du 25 avril 2016 consid. 3.1). 5.3 En l'occurrence, quoi qu'en disent les recourants, l'accès qu'ils ont réalisé à travers l'aire forestière reposait principalement sur des motifs de convenance personnelle. Le rural sis sur

le no xxx2 était déjà desservi par un accès en rive droite de la C _____, ce qui permettait aux recourants de l'exploiter. Que cet accès ne soit pas optimal et qu'il ne soit pas adapté aux projets que les recourants nourrissaient pour le développement de leur exploitation agricole ne signifiait pas que les intéressés pouvaient créer un nouvel accès à travers l'aire forestière. Des variantes étaient en effet envisageables, ainsi que l'ont retenu les autorités précédentes. Dans ces conditions, la Cour ne saurait considérer que l'intérêt des recourants à la création de l'accès litigieux primait l'intérêt à la conservation de la forêt. Partant, c'est à juste titre que le Conseil d'Etat a estimé que les conditions permettant l'octroi d'un permis de défricher (et d'une autorisation de construire) n'étaient en l'occurrence pas remplies. 6. Dès lors que les travaux réalisés ne peuvent pas faire l'objet d'une régularisation, la question de la remise en état des lieux doit se poser.

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