

VS_GERICHTE A1 21 281 vom 17. August 2022

VS Kantonsgericht, 2022-08-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_21_281

FR: VS_GERICHTE A1 21 281 du 17 août 2022

IT: VS_GERICHTE A1 21 281 del 17 agosto 2022

Regeste

A1 21 281 ARRÊT DU 17 AOUT 2022 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges en la cause X _____ SA, de siège social à 1963 Vétroz, recourante, représentée par Maître Blaise Fontannaz, avocat, 1963 Vétroz contre CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, 1950 Sion, autorité attaquée, et COMMUNE DE VETROZ, 1963 Vétroz, autre autorité (droit des constructions ; remise en état des lieux ; zone agricole) recours de droit administratif contre la décision du 17 novembre 2021

Erwägungen

E. 29

juillet 2022 consid. 6.3). Ainsi, il doit exister un lien entre la motivation du recours et la décision attaquée, la partie recourante devant se positionner par rapport aux considérants de l'autorité précédente, en expliquant pour quelles raisons les motifs articulés sont, de son point de vue, contraires au droit (arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2020 du 30 janvier 2020 consid. 2 ; ACDP A1 21 260 précité). Ainsi, des griefs purement appellatoires (RVJ 2022 p. 36 consid. 1.1 et 1994 p. 33 consid. 5 ; ACDP A1 19 232 du 10 décembre 2020 consid. 5.3 et A1 20 112 du 27 novembre 2020 consid. 5.2) doivent être sanctionnés d'irrecevabilité. 1.3. En l'occurrence, la recourante, dans son recours administratif du 20 décembre 2021, a développé plusieurs considérations juridiques au sujet, en particulier, des notions d'arbitraire et de proportionnalité (p. 6, 7, 8 et 9), et s'est livrée à une discussion toute générale, ne faisant qu'opposer sa propre appréciation des faits et son analyse juridique divergente. Toutefois, elle ne s'est jamais référée à la disposition légale topique invoquée par le Conseil d'Etat en relation avec un ordre de remise en état des lieux (article 57 LC) et, surtout, n'a aucunement cherché à discuter et à démontrer en quoi l'argumentation du Conseil d'Etat, longuement étayée depuis le 3ème § de la p. 5 de son prononcé, violait, selon elle, le droit. La rédaction de son recours prête donc, sous l'angle de sa motivation, fortement à caution. Supposé recevable, il devrait de toute manière être rejeté pour les raisons qui vont suivre. 2. La recourante a sollicité, à titre de moyens de preuve, l'interrogatoire des parties, « l'audition de témoins » et « une expertise ».

- 9 - 2.1 La procédure administrative est en principe écrite et le droit d'être entendu garanti par l'article 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1). Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprend toutefois

ni le droit absolu d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (arrêt du Tribunal fédéral 8C_40/2022 du 15 juillet 2022 consid. 3.2 ; ATF 140 I 68 consid. 9.6.1). L'autorité peut ainsi mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 146 IV 218 consid. 3.1.1 et 145 I 167 consid. 4.1; arrêt du Tribunal fédéral 8C_119/2020 du 26 novembre 2020 consid. 4.2). 2.2. En l'espèce, les différents intervenants, à savoir, en particulier, la recourante et la CCC, ont eu tout loisir de s'exprimer à maintes reprises par écrit. La première, en particulier, l'a fait dans ses écritures des 9 décembre 2019 et 5 août 2020, dans son recours administratif du 3 juin 2020 et dans son recours de droit administratif du 20 décembre 2021. Procéder à son interrogatoire est donc inutile. Quant à l'audition de témoins, d'une part la recourante n'a pas indiqué en quoi elle était indispensable et sur quels points précis elle devait porter (sur cette obligation, cf. arrêt du Tribunal fédéral 8C_40/2022 précité consid. 3.3), d'autre part si tel était le but visé (cf. allégués 6 à 8), personne n'a remis en question la qualité d'exploitant agricole ou de réparateur agricole de C _____. Ce moyen n'est donc, lui également, pas essentiel pour le fond de la cause. S'agissant enfin de l'expertise, dont on ignore si elle est réellement requise - sous le chapitre « Moyens de preuve », le recours de droit administratif la mentionne, mais les allégués 6, 8, 14 à 24 ainsi que la p. 11 mentionne « expertise réservée » -, elle ne serait de toute façon d'aucune utilité. En effet, elle est parfois requise pour des faits établis (qualité d'exploitant agricole ou de réparateur agricole de C _____) ou notoires (« Les machines agricoles sont souvent plus lourdes que des véhicules normaux »), donc qui n'ont pas à être prouvés, et « réaliser une expertise pour examiner la situation des parcelles qui figurent sur les photos annexées » (au recours de droit administratif) ne serait d'aucun secours pour analyser la question juridique du principe de l'égalité dans l'illégalité (cf. infra, consid.5).

- 10 - 3. Dans un premier grief, la recourante a invoqué « l'arbitraire ». Elle a cependant cité non seulement l'article 9 Cst., mais également les articles 24b LAT, 103 et 104 Cst ainsi que « la LPE » 3.1 Une décision est arbitraire lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de justice et l'équité. Par ailleurs, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que ce dernier apparaisse comme arbitraire dans son résultat (ATF 147 I 241 consid. 6.2.1). Il n'y a en outre pas d'arbitraire du seul fait qu'une autre solution que celle de l'autorité intimée apparaît comme concevable, voire préférable (ATF 144 I 113 consid. 7.1).

3.2 En l'occurrence, l'on peine à suivre l'argumentation de la recourante. En effet, à partir du moment où cette dernière ne s'en est pas prise, devant le Conseil d'Etat, à l'appréciation de la CCC selon laquelle la pose d'un enrobé bitumineux sur la place d'accès n'était pas conforme à l'affectation de la zone agricole (art. 16 et 16a LAT +

E. 34

OAT) et qu'une autorisation dérogatoire (art. 24 ss LAT) ne pouvait pas entrer en considération, il n'y pas lieu de dissenter aujourd'hui sur l'article 24b LAT. Ensuite, si les articles 103 et 104 Cst. encouragent l'agriculture, il n'en demeure pas moins que tout exploitant agricole et toute personne exerçant une activité liée à l'exploitation agricole doivent rigoureusement respecter, en cas de construction d'une installation agricole, les normes fédérales de rang inférieur que sont la LAT et les règles cantonales du droit de la

construction. Exiger de la recourante qu'elle se conforme à l'article 57 LC et à la jurisprudence y relative n'a donc absolument rien « d'arbitraire ». Pour le reste, on ne saisit pas en quoi « la LPE » trouverait application dans le cas d'espèce portant sur une remise en état des lieux d'une installation illégale en zone agricole. La recourante n'a d'ailleurs fait qu'énoncer, sous forme de généralité, cette loi sans énoncer l'once d'une disposition de la LPE et tenter de se livrer à une argumentation juridique. Partant, mal fondé, le grief est rejeté.

4. Dans un second grief, la recourante se prévaut d'une violation du principe de proportionnalité. 4.1. Lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit. Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, qui préserve différents intérêts

- 11 - publics, est de rang constitutionnel; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 Cst. (ATF 147 II 309 consid. 5.5). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte. Si des constructions illégales, contraires au droit de l'aménagement du territoire, sont indéfiniment tolérées en dehors de la zone constructible, le principe de la séparation du bâti et du non-bâti est remis en question et un comportement contraire au droit s'en trouve récompensé. S'ajoute à cela que la remise en état poursuit encore d'autres intérêts publics, à savoir la limitation du nombre et des dimensions des constructions en zone agricole (ATF 132 II 21 consid. 6.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_462/2021 du 25 avril 2022 consid. 5.1) ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (arrêt du Tribunal fédéral 1C_622/2021 du 1er juin 2022 consid. 3.1). Selon la jurisprudence, l'autorité peut renoncer à un ordre de démolition, conformément au principe de la proportionnalité, 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 (ATF 132 II 21 consid. 6 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_622/2021 précité consid. 3.1). Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a). Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi 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, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent 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, que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et que l'intérêt à l'application correcte du droit n'apparaisse pas prépondérant (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2).

- 12 - 4.2. En l'occurrence, il faut d'emblée relever que la recourante n'a remis en question aucun des points soulevés pertinemment et dûment motivés par le Conseil d'Etat, à savoir que les dérogations à la règle n'étaient ici pas mineures (pose, sans autorisation préalable, d'un enrobé bitumineux sur l'ensemble du sol attenant à trois hangars), que les aménagements litigieux avaient été réalisés en zone agricole (laquelle devait autant que possible être laissée vierge de toute construction), que l'intérêt public (constitué de l'obligation de préserver les sols et les SDA ainsi que de séparer le bâti du non bâti) l'emportait sur l'intérêt privé (de pure convenance personnelle) de la recourante, et que la CCC avait été mise devant le fait accompli. Elle s'évertue simplement à répéter, comme dans son recours administratif et dans son écriture du 5 août 2020, que la place goudronnée est indispensable pour récupérer les eaux de lavage, les huiles et les hydrocarbures de son grand parc de véhicules et machines agricoles, ce qui a l'avantage d'empêcher toute pollution du sol et de la nappe phréatique. Or, il appartient à la recourante, par un entretien rigoureux de ses véhicules, d'éviter de telles hypothétiques pertes de liquides polluants. Ensuite, le goudronnage du bitume tend effectivement avant tout à améliorer le confort des employés de la recourante (cf. son mail du 7 janvier 2020 : « Le goudronnage a été fait pour faciliter la propreté et permettre le lavage des véhicules »), un revêtement en bitume étant plus rigide, et, comme elle l'a elle-même reconnu (cf. sa détermination du 5 août 2020), elle dispose déjà d'une place de lavage intérieure, laquelle, à n'en point douter, est équipée de grilles de récupération d'eau et de liquides polluants. S'ajoute à cela que si la recourante voulait également éviter, par le lavage des véhicules et machines, « le gel et un sol humide », elle pouvait opter pour d'autres moyens (pose de gravier, de gravillons, de terre, de compost, de sable, de grave....) permettant de préserver au mieux le caractère agricole du site. Par ailleurs, la recourante omet complètement la grande portée des préavis, négatif s'agissant du bitume, tant du SFCEP que du SDT (cf. supra, consid. C). En définitive, la pesée des intérêts à laquelle le Conseil d'Etat a procédé ne prête pas le flanc à la critique et la mise en conformité confirmée par ce dernier respecte le principe de proportionnalité.

5. Dans un troisième et dernier grief, la recourante invoque une violation du principe de l'égalité dans l'illégalité. 5.1 Le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. prohibe des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la

- 13 - situation de fait à réglementer ainsi que l'omission des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, ce qui est semblable devant être traité de manière identique et ce qui est dissemblable devant être traité de manière différente (ATF 142 I 195 consid. 6.1). Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement (arrêt du Tribunal fédéral 1C_614/2020 du 19 octobre 2021 consid. 5.1). Il peut être toléré une égalité dans l'illégalité s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera 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 146 I 105 consid. 5.3.1). 5.2 En l'occurrence, la recourante a produit 12 photographies tirées de son iPhone et en déduit que « de nombreuses constructions qui se trouvent en zone agricole possèdent une surface de bitume. Il y a donc une pratique constante selon laquelle des parcelles situées en zone agricole peuvent avoir des installations correctes pour permettre leur utilisation et le développement de leur exploitation ». Ce point de vue ne saurait être suivi. En premier lieu, aucune de ces photographies ne concerne une installation agricole

située au lieu-dit « D _____ » ou à proximité immédiate. Ensuite, plusieurs de ces photographies montrent des routes (cf. p. 20, 23, 26 à 28 du dossier du Tribunal), et non des places privées. Enfin - et surtout - la surface recouverte de goudron par la recourante en 2017 semble, sur le vu des photographies figurant au dossier de la CCC (cf. écriture du 18 novembre 2019), bien plus étendue (elle entoure trois hangars) et est située sur des parcelles inventoriées en SDA, ce qui différencie sensiblement la situation de la recourante de celle des autres cas invoqués. Mal fondé, le grief est rejeté. 6. Attendu ce qui précède, le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). 6.1 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge de la recourante (art. 89 al. 1 LPJA). Elle n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

6.2 Sur le vu des 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 1500 fr., débours compris (art. 11 LTar).

- 14 -

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