

VS_GERICHTE A1 23 198 vom 2. Oktober 2024

VS Kantonsgericht, 2024-10-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_23_198

FR: VS_GERICHTE A1 23 198 du 2 octobre 2024

IT: VS_GERICHTE A1 23 198 del 2 ottobre 2024

Regeste

A1 23 198 ARRÊT DU 2 OCTOBRE 2024 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier, juge, et Patrizia Pochon, juge suppléante ; en la cause V _____, 3000 Berne, W _____, 4018 Bâle, X _____, 1950 Sion, toutes recourantes, représentées par Maître Pierre Chiffelle, avocat, 1800 Vevey contre CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, ADMINISTRATION COMMUNALE Y _____, autre autorité et Z _____, tiers concerné, représenté par Maître Dominique Sierro, avocat, 1951 Sion (Construction & urbanisme) recours de droit administratif contre la décision du 11 octobre 2023

Erwägungen

E. 1

let. b, 46 et 48 LPJA).

E. 1.1

En vertu de l'effet dévolutif complet du recours administratif, la décision du Conseil d'Etat se substitue de plein droit à celle de première instance (art. 47 et 60 LPJA ; MOOR/POLTIER, Droit administratif, Vol. II, 3e éd., 2011, p. 812). Par conséquent, la conclusion tendant à l'annulation de la décision de la CCC est en soi irrecevable, sauf à la comprendre, au vu des critiques faites au Conseil d'Etat, comme visant le prononcé de ce dernier.

E. 1.2

Sous ces réserves, le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al.

E. 2

L'autorité attaquée a déposé ceans le dossier de la cause, lequel contient le dossier de la CCC. La demande des recourantes en ce sens est ainsi satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

E. 3

Les parties ne contestent pas que le projet de construction d'un abri-tunnel avec travaux d'aménagements (régularisation partielle), prévu en zone agricole et partiellement en zone de la protection de la nature, requiert une autorisation dérogatoire au sens de l'article 24 LAT. Par conséquent, les arguments soulevés par les recourantes en lien avec l'article 34 OAT (constructions conformes à l'affectation de la zone agricole) relatifs à une autorisation ordinaire au sens des articles 22 et 16a LAT, sont étrangers au cas et ne seront ainsi pas pris en considération.

E. 4

Dans un premier grief, les recourantes se plaignent d'une constatation incomplète des faits. Elles reprochent au Conseil d'Etat d'avoir ignoré qu'un projet analogue avait déjà été mis à l'enquête publique le xx.xxxx1, lequel avait fait l'objet d'une opposition de leur part et avait conduit la CCC à requérir le dépôt d'une demande d'autorisation de construire pour la régularisation éventuelle des aménagements effectués, ainsi que pour la construction d'un hangar à machines. A les entendre, en 2020, 170 m² au minimum avait déjà été terrassés et goudronnés sans qu'aucune autorisation n'ait été établie au préalable.

E. 4.1

La constatation des faits est incomplète lorsque toutes les circonstances de fait et les moyens de preuves déterminants pour la décision n'ont pas été pris en compte par

- 11 - l'autorité administrative ; elle est inexacte (notion qui correspond à celle de l'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst.) lorsque celle-ci a omis d'administrer la preuve d'un fait pertinent, a apprécié de manière erronée le résultat de l'administration d'un moyen de preuves ou a fondé sa décision sur des faits erronés, en contradiction avec les pièces. Agit arbitrairement, lors de l'établissement des faits et de l'appréciation des preuves, l'autorité qui ne prend pas en compte, sans raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision, se trompe manifestement sur son sens et sa portée ou encore, se fondant sur les éléments recueillis, en tire des constatations insoutenables (ATF 144 II 281 consid. 3.6.2 ; 137 III 226 consid. 4.2 ; ACDP A1 21 202 du 7 juin 2022 consid. 3.2).

E. 4.2

En l'occurrence, il ressort de la décision attaquée que le Conseil d'Etat n'a pas passé sous silence que la publication du xx.xxxx annulait et remplaçait celle du xx.xxxx1. En outre, il a rappelé que la première publication avait fait l'objet d'une opposition antérieure des recourantes et que la nouvelle mise à l'enquête concernait partiellement une procédure de régularisation. Mal fondé, le grief doit donc être écarté.

E. 5

Les recourantes invoquent une violation de l'article 24 LAT. A les suivre, l'abri-tunnel ne serait pas imposé par sa destination (let. a). En outre, la construction litigieuse ne serait pas justifiée par un besoin objectivement fondé et inhérent à l'exploitation agricole du constructeur. Ce dernier devrait, par ailleurs, privilégier une alternative (p. ex. transformation d'une grange) avant toute nouvelle construction en zone agricole et en zone de protection de la nature. A cet égard, les recourantes reprochent au Conseil d'Etat de s'être fondé sur les « seules déclarations de l'intéressé pour considérer qu'aucun autre emplacement n'était disponible ».

E. 5.1

Selon l'article 24 LAT, une autorisation dérogatoire peut être accordée pour des constructions hors de la zone à bâtir lorsque l'implantation de ces constructions est imposée par leur destination (let. a) et lorsqu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Ces conditions sont cumulatives (arrêt du Tribunal fédéral 1C_594/2021 du 28 juillet 2022 consid. 3.1 ; ZUFFEREY, Droit public de la construction, 2024, n. 475, p. 259 ; HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7e éd. 2022, p. 241).

E. 5.1.1

La condition de l'article 24 let. a LAT est satisfaite si l'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

- 12 - 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 ; ZUFFEREY, op. cit., n. 476, p. 260). Seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion de préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément (ATF 136 II 214 consid. 2.1 ; ZUFFEREY, ibidem ; HÄNNI, op. cit., p. 242). L'examen du caractère relativement imposé par sa destination de l'emplacement implique une pesée de l'ensemble des intérêts en présence (art. 3 OAT), pesée qui se recoupe avec celle imposée par l'article 24 let. b LAT (ATF 141 II cité). L'application du critère de l'article 24 let. a LAT doit toutefois être stricte, dès lors qu'elle contribue à l'objectif de séparation du bâti et du non-bâti (cf. p.ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_276/2021 du 17 octobre 2022 consid. 4.1 ; ACDP A1 22 155 du 16 mai 2023 consid. 3.1.1 ; HÄNNI, ibidem). La clause de besoin, selon laquelle, hors zone, toute construction doit être adaptée, par ses dimensions et son implantation, aux besoins objectifs du propriétaire ou de l'exploitant (ATF 132 II 10 consid. 2.4), vaut aussi pour les constructions et installations sises dans les zones à protéger au sens de 17 LAT (JEANNERAT/MOOR, in : AEMISEGGER ET AL., Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, n. 11 ad art. 17 LAT).

E. 5.1.2

En l'espèce, le Conseil d'Etat s'est fondé sur les divers préavis positifs des services spécialisés pour reconnaître que l'implantation de l'abri-tunnel à l'endroit choisi était nécessaire et imposée par sa destination. Il a ainsi rappelé le contenu du préavis positif du SCA du 28 juin 2021 pour retenir l'existence de la clause du besoin agricole. A cet égard, ce service s'est fondé sur le plan fourni par Z _____, selon lequel « le hangar projeté (76 m²) correspond[ait] aux besoins en rangement des machines de l'exploitation ». Or, c'est à juste titre que les recourantes soulèvent que les dimensions ressortant de ce document (« Disposition des machines selon inventaire »), à savoir un hangar de 7m60 x 10m, diffèrent des dimensions de l'abri-tunnel validé par la CCC, soit 5m x 9m. En outre, l'analyse de cette pièce met en exergue que la construction envisagée ne permettra pas d'accueillir les machines telle que l'intéressé l'a présentée [p. ex., dans la configuration la plus avantageuse, les machines 1 (2m x 3m), 2 (2m50 x 6m50) et 9 (2m x 1m80) nécessitent une largeur d'au moins 6m30 (2m + 2m50 + 1m80), soit supérieure à celle qui est prévue. Il en va de même pour les machines 2 (2m50 x 6m50), 3 (2m50 x 1m50) et 8 (2m x 1m80) qui occupent une largeur au sol d'au moins 5m80 (2m50 + 1m50 + 1m80)]. Par ailleurs, ces calculs ne tiennent nullement compte d'un espace suffisant pour accéder auxdites machines, ce qui prouve que le projet validé ne tient pas compte de l'espace nécessaire au sol. Or, le Conseil d'Etat, lequel se fonde sur le rapport du SCA, ne souffle mot à ce propos. Pire encore, il s'est fondé sur le

- 13 - préavis du SCA, service qui s'est toutefois abstenu d'effectuer, dans le présent cas, un quelconque calcul de la surface nécessaire au rangement des machines agricoles quand bien même il est indispensable, dans chaque cas particulier, de calculer individuellement la surface nécessaire en fonction du parc de machines présent sur l'exploitation (cf. Rapport

FAT n° 590/2002, « Espace nécessaire pour les remises et les machines », p. 4). Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat ne pouvait pas tenir pour établi que l'abri-tunnel projeté répondait à un besoin objectivement fondé de l'exploitation. Pour les mêmes raisons, le Conseil d'Etat ne pouvait pas davantage se fonder sur l'avis du SDT pour retenir que la construction était imposée par sa destination dès lors que le préavis positif du 31 août 2021 de ce service se contente de confirmer un préavis antérieur du 2 juin 2020 (dossier n° xx-xx2), absent au dossier, et se fonde essentiellement sur l'avis positif du SCA, ainsi que sur l'enquête agricole, pour retenir que « la clause du besoin agricole de cette construction peut être reconnue comme imposée par sa destination pour une exploitation jouant un rôle important pour l'entretien de toute la région. Selon l'enquête agricole, sa localisation est justifiée, mais vu qu'il s'agit d'un abri-tunnel, une attention particulière sera prise pour son intégration dans le paysage. En cas de cessation d'activité, l'abri sera évacué et la parcelle remise en état ». A cet égard, il sied de souligner qu'aucune alternative d'emplacement n'a été prise en considération quand bien même il n'a pas été établi que la construction était objectivement nécessaire à l'endroit prévu. D'une surface de 387 m², la parcelle n° xxx est destinée à accueillir intégralement l'abri-tunnel envisagé dès lors que seuls l'accès et le talus touchent la parcelle voisine (n° xxx1), ainsi que la route communale (n° xxx2). Or, l'enquête agricole fait état d'une exploitation de 2.036 hectares de surface agricole utile (SAU) exploités en propriété et 66.553 hectares en location. Même si l'on doit admettre qu'il s'agit d'une coquille (hectares en lieu et place de mètres carrés), il en ressort que Z _____ possède d'autres biens – vraisemblablement hors de la zone protégée – susceptibles d'accueillir l'abri-tunnel sans porter atteinte à la nature des lieux. Il n'est dès lors pas possible de retenir que le tunnel projeté doit être admis à s'implanter en zone de protection de la nature, ce d'autant plus qu'il ne ressort pas du dossier que l'abri-tunnel n'empièterait pas sur cette zone, laquelle recouvre près de la moitié la partie est de la parcelle. La seule justification contenue au ch. 5.2 de l'enquête agricole reste muette par rapport à cette problématique. En particulier, elle n'indique pas les motifs qui feraient de la parcelle n° xxx un « emplacement stratégique par rapport à la ferme ». Les seules indications « Hors du village mais restant à proximité. Emplacement en bordure de route. Terrain en propriété » ne suffisant pas pour retenir l'existence d'une raison objective importante justifiant l'implantation à l'endroit désiré et ne permettent pas

- 14 - d'exclure que d'autres parcelles, propriété de l'intéressé et exploitées à titre agricole par ce dernier, potentiellement hors de la zone de protection de la nature, pourraient davantage convenir. Le traitement de cette problématique se révèle ainsi également déficient. Au vu de ce qui précède, la Cour de céans retient que l'instruction de la cause a été faite de manière lacunaire si bien que l'affirmation de la conformité du projet à l'article 24 let. a LAT apparaît prématurée. Le prononcé attaqué doit être annulé sur ce point. Un avis détaillé de chaque service prenant en compte les pièces au dossier devra être exigé avant la prise d'une nouvelle décision.

E. 5.2

Les recourantes reprochent ensuite au Conseil d'Etat de ne pas avoir effectué une pesée des intérêts (art. 24 let. b LAT) prenant en compte l'existence d'une zone de protection de la nature, partiellement superposée à la zone agricole. Elles y voient également une violation de l'article 47 RCCZ dans la mesure où le plan de gestion écologique « tel qu'il est rappelé au consid. 3.6 de la décision attaquée ne saurait suffire à respecter les buts de protection stricte imposés par [cette norme] ». Enfin, elles reprochent à l'autorité attaquée d'avoir fait

fi du préavis négatif du SIP dans la mise en balance des intérêts quant à l'intégration de la construction dans le paysage.

E. 5.2.1

L'article 24 let. b LAT réserve les intérêts prépondérants susceptibles de s'opposer au projet pour lequel le requérant veut obtenir une dérogation. Font ainsi partie des intérêts à prendre en considération les intérêts concrétisés par les normes constitutionnelles relatives au développement durable (art. 73 Cst.) et à la protection de la nature et du patrimoine (art. 78 Cst.), ainsi que les dispositions qui les concrétisent dans la législation spéciale, notamment les buts et principes de l'aménagement du territoire énoncés aux articles 1 et 3 LAT, ainsi que les dispositions du droit environnemental et de protection de la nature et du paysage (MUGGLI, in AEMISEGGER ET AL., Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, 2017, n. 21 ad art. 24 LAT ; v. aussi WAGNER PFEIFER, Umweltrecht, Besondere Regelungsbereiche, 2e éd. 2021, n. 1365, p. 450). En présence d'intérêts prépondérants susceptibles de s'opposer au projet envisagé, la dérogation sera refusée ou alors assortie de charges et de conditions qui respectent le principe de proportionnalité. Tous les intérêts sont à prendre en compte. L'article 3 OAT indique comment procéder à leur pondération : les identifier tous, ensuite les apprécier dans une perspective spatiale et enfin fonder la décision à prendre sur cette appréciation (ZUFFEREY, op. cit., n. 477 s., p. 261).

- 15 -

E. 5.2.2

Selon l'article 17 al. 1 let. d LAT, les zones à protéger comprennent les biotopes des animaux et des plantes dignes d'être protégés. L'article 23 al. 1 let. d LcAT reprend cette teneur et précise à son deuxième alinéa que, dans ces zones, les communes adoptent les plans et les prescriptions correspondant au but de protection visé. La commune Y _____ en a fait usage à l'article 47 RCCZ, lequel prévoit que le but de la zone de protection de la nature consiste à préserver les biotopes et leurs espèces, par le maintien de l'état actuel du site ou par l'amélioration des sites dégradés au moyen de mesures de réduction des atteintes existantes (al. 1). Seules des interventions ayant pour but d'améliorer la valeur écologique du site sont tolérables. Pour réaliser toute autre mesure, il convient d'apporter des justifications valables et de respecter les buts de protection, selon un plan de gestion écologique (al. 2).

E. 5.2.3

En l'occurrence, la réglementation communale traduit à l'évidence l'existence d'un intérêt public à la sauvegarde des particularités de cette zone, justifiant un examen préalable des réalisations qui y sont projetées, en particulier sous l'angle de la protection de la nature. A cet égard, le Conseil d'Etat s'est basé sur le préavis du 26 juillet 2021 du SFCEP, et les charges et conditions qui en découlaient, pour retenir l'existence d'un plan de gestion écologique et écarter ainsi une violation de l'article 47 RCCZ. Il a également considéré que les mesures de compensation posées dans le préavis de ce service, et reprises dans la décision de la CCC, à savoir le débroussaillage d'une surface d'environ 100 m² sur la parcelle n° xxx3 (Commune Y _____), le maintien de grands arbres, la mise en tas des branches et l'entretien de la surface, étaient nombreuses et n'avaient rien de mesures alibi. Or, l'existence d'un plan de gestion est pour le moins douteuse vu que le préavis du SFCEP ne contient aucune annexe, mais se contente de renvoyer à des considérations antérieures, notamment à une inspection des lieux tenue le 24 avril 2020, absente du dossier. Il ne

mentionne également pas la proportion de l'abri-tunnel qui empiéterait sur la zone protégée et ne renseigne pas davantage sur la nature du biotope présent sur la parcelle litigieuse, ni sur l'impact de la construction envisagée sur celui-ci. Il s'ensuit que les recourantes se plaignent à bon droit que la décision attaquée ne tient pas réellement compte des intérêts publics relatifs à la protection de la nature. Cette problématique, insuffisamment traitée, devra ainsi faire l'objet d'un examen sérieux avant nouvelle décision, ce d'autant plus que le projet n'est à l'heure actuelle pas justifié (cf. supra consid. 5.1.2). S'agissant de l'intégration de la construction dans le paysage, le Conseil d'Etat a retenu que le préavis négatif du SIP du 6 juillet 2021 n'était pas décisif dès lors que « le lieu dit "B _____" où est prévue l'implantation du hangar n'est pas incorporé dans le

- 16 - périmètre ISOS » et que différentes mesures d'intégration avaient été mises à la charge de l'intéressé (bâche de couleur verte, réensemencement des surfaces remblayées et recolonisation par des arbres et arbustes). Or, il appert que la parcelle n° xxx, sur laquelle l'abri-tunnel sera érigé, est englobée pour près de 2/3 dans le PE V « Jardins, prés et terrains agricoles très escarpés occupant le premier plan de la silhouette principale », dans la catégorie d'inventaire « a », à savoir une partie indispensable du site construit, libre de constructions ou dont les constructions participent à l'état d'origine de l'environnement et dont l'objectif de sauvegarde « a » préconise la préservation de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre, ainsi que la conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour l'image du site, tout comme la suppression des altérations (art. 9 al. 1 let. a OISOS). La mise en œuvre des objectifs de sauvegarde doit permettre de conserver intactes les qualités des sites construits ou en tout cas de les ménager le plus possible (art. 9 al. 6 OISOS). L'on ne peut dès lors que regretter l'instruction lacunaire opérée par le SIP, lequel ne dit mot quant au respect que l'on doit apporter au site Y _____ compte tenu de son inscription à l'ISOS et plus particulièrement aux parcelles litigieuses incluses dans le périmètre « PE V ». Ce service ne s'est d'ailleurs pas davantage prononcé sur les mesures d'intégration (bâche de couleur verte, réensemencement des surfaces remblayées et recolonisation par des arbres et arbustes) prononcées quand bien même il apparaît que l'impact visuel de l'abri-tunnel ne sera pas négligeable vu que celui-ci présentera un caractère de construction isolée dans cette zone actuellement exempte de construction. Il conviendra dès lors de requérir un avis détaillé du SIP à ce sujet. Dans la mesure où la pesée des intérêts opérée par le Conseil d'Etat ne tient pas compte de ce fait, elle est également lacunaire à ce niveau, ce qui conduit à l'admission du recours pour ce motif aussi.

E. 6.1

Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis et le prononcé attaqué annulé. Il y a lieu de retourner le dossier à l'instance précédente pour qu'elle statue - ou cas échéant l'autorité cantonale spécialisée si un renvoi se révèle nécessaire - après instruction complète du dossier (art. 80 al. 1 let. d et 56 al. 1 LPJA).

E. 6.2

L'issue du litige commande de mettre la moitié des frais à la charge de Z _____ (art. 89 al. 1 LPJA) et de remettre le solde en application de l'article 89 al. 4 LPJA. Vu les critères et limites des articles 13 al. 1 et 25 LTar, et, en particulier, les principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, l'émolument de justice, qui

- 17 - comprend les frais de chancellerie (art. 3 al. 3 et 11 LTar), est fixé à 1'500 francs. Il est mis à hauteur de 750 fr. à la charge de Z _____ et remis pour le solde (750 fr.). Il est précisé que le prononcé attaqué est également annulé dans la mesure où il fixait le sort des frais et dépens de l'instance devant cette juridiction. Le Conseil d'Etat devra statuer à nouveau sur ces questions en rejugant le recours administratif de V _____ et consorts.

E. 6.3

Les recourantes, qui obtiennent gain de cause et ont pris une conclusion en ce sens, ont droit à une indemnité de dépens (art. 91 al. 1 LPJA) à la charge de Z _____ pour moitié, et à celle de l'Etat pour le solde (art. 91 al. 2 LPJA). Compte tenu de l'activité déployée par le mandataire des recourantes, qui a principalement consisté en la rédaction d'un recours (7 pages) et d'une détermination (1 page), le montant de cette indemnité est fixé à 2'000 fr. (débours et TVA compris ; art. 4, 27 al. 1 et 39 LTar). Enfin, Z _____ qui succombe n'a pas le droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA a contrario).

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