

VS_GERICHTE A1 24 30 vom 12. November 2024

VS Kantonsgericht, 2024-11-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_24_30

FR: VS_GERICHTE A1 24 30 du 12 novembre 2024

IT: VS_GERICHTE A1 24 30 del 12 novembre 2024

Regeste

A1 24 30 ARRÊT DU 12 NOVEMBRE 2024 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges ; Raquel Rio, greffière, en la cause X _____, recourant, représenté par Maître Timothée Zermatten, avocat, à Sion contre CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, COMMUNE DE Y _____, autre autorité, et Z _____, tiers concerné (construction & urbanisme) recours de droit administratif contre la décision du 18 octobre 2023

Erwägungen

E. 1

Déposé en temps utile et conforme aux autres exigences légales, le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 LPJA).

E. 2

A titre de moyen de preuve, le recourant a requis l'édition de l'intégralité du dossier. L'autorité attaquée ayant déposé l'entier de ces documents, la demande du recourant en ce sens est satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Quant au « moyen de preuve réservé », il s'agit d'une clause de style prohibée par la LPJA et le CPC (arrêt du Tribunal fédéral 1C_415/2022 du 11 juin 2024 consid. 4.4).

E. 3

Dans un premier grief, le recourant se plaint d'une application erronée de l'art. 16 al. 2 let. c OC. De son point de vue, aucune autorisation de construire n'est nécessaire car le remblai mesure moins de 500 m² conformément au procès-verbal du bureau C _____ SA, document qu'il estime plus fiable que le rapport de la police des constructions qui a fixé, selon lui « à l'œil nu », la surface remblayée à environ 700 m² à 800 m².

E. 3.1

L'art. 22 LAT détermine le régime des autorisations de construire. Il 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 la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (al. 2 let. a) et si le terrain est équipé (al. 2 let. b). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (al. 3). Si la notion de construction ou d'installation n'est pas définie dans la loi, elle a fait l'objet de nombreuses précisions jurisprudentielles. Sont ainsi considérés comme des constructions ou des installations, 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

- 7 - susceptibles de porter atteinte à l'environnement. 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 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 139 II 134 consid. 5.2 cité par ex. in arrêt du Tribunal fédéral 1C_112/2023 du 15 décembre 2023 consid. 2.1). La distinction entre ce qui est soumis à autorisation et ce qui ne l'est pas découle de l'art. 22 LAT et relève donc du ressort du droit fédéral ; les cantons ne sauraient soustraire à l'obligation d'obtenir une autorisation des cas où, en vertu de l'art. 22 LAT, une autorisation est nécessaire. L'art. 25 LAT attribue aux cantons l'aptitude de légiférer sur la compétence et la procédure d'octroi des autorisations, y compris hors de la zone à bâtir. Selon l'art. 16 al. 2 let. c OC, sont soumis à une autorisation de construire, à l'extérieur des zones à bâtir, sous réserve de la lettre e, les modifications du sol naturel (remblayage et excavation) excédant une surface de 500 mètres carrés et/ou une hauteur respectivement une profondeur de 1.5 mètre. L'art. 16 al. 2 let. e OC précise que tous les travaux importants de nature à modifier de façon sensible la configuration du sol, son utilisation ou l'aspect d'un site (drainages de zones humides et captages de sources, aménagement de pistes de skis, de luge, de bob, installations de sport automobile, karting, motocross, trial, etc.) sont subordonnés à une autorisation de construire. Au niveau communal, l'art. 5.2 let. c et e RCC a une teneur similaire à l'art. 16 al. 2 let. c et e OC.

E. 3.2

En l'espèce, les aménagements litigieux ont conduit à l'établissement de deux rapports contradictoires en ce qui concerne la dimension de la surface remblayée. En effet, le bureau C _____ SA mandaté par la commune, laquelle n'est pas compétente à l'extérieur des zones à bâtir (art. 2 al. 2 et 54 al. 1 LC), a retenu que « des matériaux terreux (...) sont amenés sur une surface inférieure à 500 m² » tandis que la police des constructions a déterminé l'étendue du remblai à environ 700 m² à 800 m² (cf. p. 26 à 28 du dossier ; cf. ég. bordereau des pièces déposées par la CCC [ci-après : bordereau des pièces], pièces nos 2 et 4). Contrairement à ce qu'affirme le recourant, le procès-verbal de C _____ SA n'apparaît pas plus probant que celui dressé par la

- 8 - police des constructions. En effet, la Cour constate que toutes deux ont estimé la dimension du remblai « à l'œil nu » dès lors qu'aucune mesure ou plan de coupe (longitudinale, transversale, etc.) n'a été établi. Cette approximation ressort d'ailleurs des chiffres retenus (< 500 m² ; environ 700 m² à 800 m²). Quant à la « qualité » des deux documents, les dix photographies annexées au rapport de la police des constructions illustrent la parcelle litigieuse sous plusieurs angles ce qui permet d'entrevoir la réalisation de plusieurs mouvements de terre et un remblayage d'un volume non négligeable. Les deux photographies figurant dans le procès-verbal de C _____ SA sont moins concluantes. En effet, la photographie n° 1 délimite l'emplacement du remblai et la photographie n° 2 concerne les parcelles avoisinantes (parcelle nos 10371 et 10372). Sur cette base, il semble pour le moins douteux que ces aménagements soient inférieurs à une surface de 500 m². Cette question peut cependant rester ouverte car l'art. 16 al. 2 let. c OC réserve expressément la lettre e du même alinéa laquelle prévoit que sont soumis à autorisation de construire tous les travaux importants de nature à modifier de façon sensible la configuration du sol, son utilisation ou l'aspect d'un site. Or, il ressort du dossier que

plusieurs mouvements de terre et un remblayage conséquent ont eu lieu au sud de la parcelle n° 10373. Il s'agit de travaux importants, réalisés à l'aide de pelles hydrauliques, qui ont transformé la nature même du sol de cette parcelle classée en zone agricole et inventoriée en tant que SDA. Ces aménagements ont également entraîné une surélévation du terrain naturel de l'ordre de 0.5 à 1 mètre. Cela étant, les modifications opérées au droit de la parcelle n° 10373 étaient soumises à une autorisation de construire. Par conséquent, ce grief doit être rejeté.

E. 4

let. b OAT). Les conditions d'une autorisation de construire ordinaire (art. 22 LAT) ne sont donc pas remplies ici, ce qui a été relevé à juste titre par l'autorité précédente. Quant aux conditions d'octroi d'une autorisation de construire dérogatoire au sens des art. 24 ss LAT, elles ne sont non plus pas remplies. En effet, le recourant allègue que les travaux en cause ont pour but de protéger la parcelle n° 10373 d'une éventuelle crue du Rhône et que « cette solution lui a paru comme étant la plus économique parmi celles proposées ». Il n'a toutefois transmis aucune étude de variantes attestant de son intention de sécuriser la parcelle n° 10373 et du bien-fondé des aménagements litigieux. Du reste, le SDANA a relevé dans son préavis que les travaux réalisés ne permettent pas de réduire le danger d'inondation car des hauteurs d'eau supérieures à deux mètres sont possibles dans cette zone. Ainsi, il n'existe aucun motif technique ou impératif lié à l'exploitation d'une entreprise agricole permettant de justifier les travaux réalisés. Cela étant, l'implantation de cet ouvrage n'est pas imposée par sa destination (art. 24 let. a a contrario LAT). L'art. 24 LAT comportant des conditions cumulatives, il n'est pas nécessaire d'examiner l'art. 24 let. b LAT, cette question se confondant de surcroît en partie avec l'examen de la proportionnalité de la décision contestée qui sera traité ci-après (cf. consid. 5).

- 11 - Enfin, l'argument du recourant reposant sur le contenu de l'autorisation de construire délivrée en 2014 ne lui est également d'aucun secours. En effet, cette décision concernait la construction d'un hangar agricole et d'une écurie lesquels ne comportaient pas d'aménagements extérieurs décrits dans les plans du projet. Les conditions du Service des routes et des cours d'eau (SRTCE), reprises par la CCC dans son autorisation, informaient le recourant du risque d'inondation de la parcelle n° 10373 en cas de crue du Rhône et « recommandaient » la mise en œuvre de mesures constructives. Plusieurs exemples étaient listés dont celui consistant en la surélévation de la construction pour laquelle le requérant était toutefois rendu attentif au fait que « cette modification du projet pourrait être soumise à une nouvelle demande d'autorisation de construire à l'autorité compétente ». Une autre proposition se rapportait à la protection « au travers des aménagements extérieurs ». Il est vrai que le SRTCE n'a pas précisé que cette variante pouvait également être soumise à une autorisation de construire. Cela se comprend aisément dès lors que les aménagements extérieurs évoqués ne se rapportaient pas au projet examiné à ce moment-là, au contraire de la surélévation du bâtiment qui consistait en une modification du projet comme l'indiquait explicitement le service (« cette modification du projet pourrait être soumise à une nouvelle demande d'autorisation de construire »). Quoi qu'il en soit, il apparaît que le SRTCE a uniquement « recommandé » diverses mesures constructives et le recourant ne peut dès lors pas se prévaloir d'être « tenu d'effectuer ces aménagements de sécurité » eu égard à l'autorisation de construire de 2014. Partant, le grief tombe à faux.

E. 4.1

Lorsque le projet de construction se situe en zone agricole, la question de la conformité à la zone doit s'analyser, de manière générale, au regard de l'article 16a LAT

- 9 - et, de manière spécifique lorsqu'il s'agit comme en l'espèce d'aménagements liés à la détention de chevaux, au regard de l'article 16abis LAT. Ces deux dispositions supposent l'existence d'une exploitation agricole à proprement parler – structurée, professionnelle, dotée d'un savoir-faire spécialisé et viable sur le long terme – qui réponde aux exigences strictes fixées respectivement aux articles 34 et 34b OAT ; en effet, les constructions et installations qui servent à l'agriculture pratiquée en tant que loisir ne sont pas réputées conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 34 al. 5 OAT ; ACDP A1 15 30 du 27 août 2015 consid. 3.2).

E. 4.2

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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C_8/2022 du 5 décembre 2022 consid. 3.1). 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. Seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion de préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément. 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. 7.6.1 et 136 II 214 consid. 2.1 cités par ex. in arrêt du Tribunal fédéral 1C_8/2022 précité consid. 3.1). 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 cité par ex. in arrêt du Tribunal fédéral 1C_184/2022 du 7 octobre 2022 consid. 5.1).

E. 4.3

En l'occurrence, le recourant se prévaut d'un remblayage réalisé sur la parcelle n° 10371 pour lequel le SCA a reconnu la clause du besoin agricole et qui est selon lui similaire à celui litigieux ici. Cet argument repose sur le préavis du Service de

- 10 - l'environnement (SEN) du 28 août 2023 rendu dans le dossier relatif à la parcelle n° 10371, qu'il a annexé à son recours, lequel se réfère au préavis du SCA du 23 mai 2023 en tant qu'il reconnaît la clause du besoin agricole au remblai (cf. p. 30 du dossier). Le recourant n'a toutefois pas transmis le préavis du SCA ni aucune autre information sur la parcelle n° 10371 ou sur les travaux réalisés. De ce fait, on ignore tout de l'identité de l'exploitant agricole et du but des aménagements opérés alors que ces éléments sont essentiels dans le cadre d'une autorisation de construire. Aussi, la CCC a relevé que ce dossier était encore en cours d'instruction et qu'aucune autorisation de construire n'avait

pour l'heure été délivrée (cf. p. 44 du dossier). Par conséquent, aucune comparaison ne peut être effectuée entre ces deux affaires et le recourant ne peut pas se plaindre d'une violation du principe d'égalité de traitement. Le recourant reconnaît lui-même que le remblayage ne remplit pas un but agricole puisqu'il prétend qu'il a pour objectif de protéger la parcelle n° 10373 d'une éventuelle crue du Rhône (art. 16a et 16abis a contrario LAT). Du reste, l'exploitation agricole du recourant ne constitue pas une entreprise agricole au sens des art. 34b al. 1 OAT et 7 al. 1 LDFR en raison d'une unité de main-d'œuvre standard (UMOS) inférieure à une (cf. p. 24 du dossier). Comme on le verra infra (cf. consid. 5), il existe en outre un intérêt public prépondérant qui s'oppose aux travaux réalisés (art. 34b al. 6 OAT cum art. 34 al.

E. 5

Dans un troisième et dernier grief, le recourant soulève une violation du principe de la proportionnalité. De son point de vue, les aménagements effectués sont mineurs et ne lèsent pas l'intérêt public car la terre amenée est de même qualité que celle présente sur la parcelle n° 10373 et le simple fait « d'en apporter plus » ne met pas en péril le caractère cultivable du terrain. A l'écouter, le sol est fortement dégradé et compacté et ajouter de la terre végétale améliore en réalité l'état existant. Par conséquent, son intérêt privé à protéger ses biens d'une inondation est, à son sens, supérieur à l'intérêt public à la remise en état étant précisé que cette dernière représente un important investissement en termes de temps et d'argent qui ne peut pas lui être imposé.

E. 5.1

La procédure de remise en état des lieux est régie par l'art. 57 LC. Les autorités de police des constructions ordonnent la remise en état des lieux conforme au droit en cas d'exécution illicite des travaux ou lorsque des dispositions en matière de construction ou

- 12 - des conditions et charges ne sont pas respectées. Elles tiennent compte des principes de la proportionnalité et de la protection de la bonne foi (art. 46 al. 2 OC). 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 publics, est de rang constitutionnel ; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 Cst. 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 ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (ATF 147 II 309 consid. 5.5 et 132 II 21 consid. 6.4 cités par ex. in arrêt du Tribunal fédéral 1C_182/2023 du 16 août 2024 consid. 4.1). 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. 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 132 II 21 consid. 6 et 123 II 248 consid. 4a cités par ex. in arrêt du Tribunal fédéral 1C_112/2023 du 15 décembre 2023 consid. 3.1.1).

E. 5.2

En l'espèce, le sol a vraisemblablement été compacté avant d'accueillir ensuite l'important remblai qui a causé une surélévation du terrain naturel (0.5 à 1 mètre) au sud de la parcelle n° 10373. Ces aménagements ont une forte incidence sur le sol et ne peuvent pas être qualifiés de mineurs au sens de la jurisprudence susmentionnée, ce d'autant qu'ils surviennent sur une parcelle située en zone agricole et inventoriée en tant que SDA. Cette dernière a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé (art. 26 al. 3 OAT). L'intérêt public à la préservation de cette parcelle revêt donc une importance toute particulière.

- 13 - Le recourant soutient que la terre amenée est de même qualité que celle existante car elle provient d'une parcelle voisine. Son propos n'est toutefois pas étayé par une analyse du sol ou par un quelconque autre moyen de preuve. Cela étant, la nature des matériaux déposés (typologie et qualité) est inconnue et même si la provenance de la terre était établie, ce qui n'est pas le cas ici, rien n'indique que le sol voisin revêt les mêmes caractéristiques que la parcelle n° 10373. Le recourant ne peut non plus pas prétendre que l'apport de terre constitue une amélioration puisque le caractère « dégradé et compacté » du site résulte de son comportement contraire au droit (cf. notamment le préavis du SCA du 2 mai 2022 ; bordereau des pièces, pièce n° 15). Il ne peut dans tous les cas pas se prévaloir d'un statu quo dans la mesure où l'aménagement réalisé entraîne également une surélévation du terrain naturel. Aussi, l'intérêt privé du recourant doit être clairement relativisé car, contrairement à ce qu'il affirme, les aménagements litigieux ne protègent pas la parcelle n° 10373 d'une éventuelle crue du Rhône. Quant à l'argument financier, la Cour relève que le recourant n'a fourni aucune pièce démontrant que sa situation économique ne lui permet pas de procéder à la remise en état. Cet élément est dans tous les cas dénué de pertinence dans la mesure où la jurisprudence n'accorde généralement pas de poids particulier à l'aspect financier dans le cadre de décisions de remise en état (arrêt du Tribunal fédéral 1C_582/2021 du 21 février 2023 consid. 5.2.1). Du reste, les travaux requis, qui consistent à l'évacuation de la terre amenée et à la réhabilitation du sol, sont raisonnablement exigibles du recourant. Compte tenu de l'importance de la délimitation entre le bâti et le non bâti, une simple convenance personnelle ne saurait constituer un motif suffisamment important et objectif pour l'emporter sur l'intérêt public visiblement prépondérant liée à la sauvegarde de cette parcelle et plus généralement, des SDA. Mal fondé, ce grief doit être écarté.

- 14 -

E. 6.1

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

E. 6.2

Par économie de procédure, il convient de fixer céans au 31 mars 2025 le nouveau délai de remise en état, celui imparté par la CCC étant échu.

E. 7

Les frais de la cause, fixés principalement sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., sont mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 LTar). Il n'a pas droit à des dépens (art. 4 al. 1 LTar ; art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

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