

A3 20 6

ARRÊT DU 28 JUILLET 2021

Tribunal cantonal du Valais

Cour de droit public

Le juge soussigné de la Cour de droit public du Tribunal cantonal statuant en appel sur la base de l'art. 34m de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6) en relation avec l'art. 1 al. 1 a contrario et avec les art. 398 ss du code de procédure pénale suisse (CPP ; RS 312.0)

dans la cause

X _____, appelant, représenté par Maître M _____

contre

COMMISSION CANTONALE DES CONSTRUCTIONS, autorité attaquée

(contravention à la LC)

appel contre la décision du 9 janvier 2020

Faits

A. Le 5 février 2019, l'unité Secrétariat et police des constructions du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement (DMTE) consulta le Service cantonal de l'agriculture (SAgr) à propos de travaux exécutés, de juin à décembre 2018, sur les parcelles n^{os} xx1, xx2, xx3 à xx4, xx5 et xx6 du cadastre municipal de A _____, en zone agricole (art. 80 du règlement communal des constructions et des zones voté en Conseil général le 19 juin 2006, approuvé en Conseil d'Etat le 6 décembre 2006 - RCCZ), Tous ces immeubles étaient dans une zone Au de protection des eaux souterraines, à laquelle se superposait une zone de protection S3 pour les n^{os} xx1 et xx2. X _____ exploitait l'ensemble desdits biens-fonds. Il était propriétaire des n^{os} xx1, xx3, xx4, xx5 et xx6.

Le 28 février 2019, le SAgr répondit à son interlocuteur que les travaux signalés paraissaient avoir consisté d'abord en « surélévations, présumées de faible ampleur », des parcelles ci-dessus. Ils avaient été exécutés sans que le SAgr ait pu en examiner le projet en discutant une requête d'autorisation de construire. Leur régularisation supposait l'établissement d'un rapport pédologique attestant l'amélioration, à la suite de ces travaux, de la qualité des sols de ces terrains, répertoriés comme surfaces d'assolement (SDA) classées en zone agricole. De plus, une installation de pompage avait été réalisée sans autorisation sur la parcelle n° xx3. Le SAgr parlait, enfin, d'un puits agricole, déjà repéré lors d'un recensement des puits de ce genre qui existaient dans la plaine du Rhône et qu'il envisageait de régulariser dans une procédure distincte, où intervenait le Service de l'environnement.

B. Le 29 mai 2019, la Commission cantonale des constructions (CCC), autorité de police des constructions hors des zones à bâtir, invita X _____ à s'exprimer sur l'assujettissement à autorisation de bâtir de la modification qu'il avait apportée aux n^{os} xx1 et xx2, d'une surface totale de 6022 m², en y ajoutant 20 à 40 cm de terre. La CCC évoquait incidemment l'installation d'un container.

X _____ expliqua, le 29 juin 2019, avoir nivelé la surface dont il s'agissait et changé son niveau moyen antérieur afin d'y planter des cerisiers. L'investissement (20 fr./m²) avait inclus l'adjonction de quelques m³ de terre. Le container était mobile. Il servait à prévenir des vols ou des dégâts, et à sécuriser la nappe phréatique, comme l'avait souhaité la direction d'une usine d'eaux minérales de la région.

Le 8 août 2019, la CCC astreignit X _____ à déposer une demande d'autorisation a posteriori.

Le 22 août 2019, elle lui infligea une amende de 3000 fr. en application de l'art. 61 al. 1 lit. a de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1), aux termes duquel est puni par l'autorité de police des constructions d'une amende de 100 à 100 000 fr. celui qui en tant que responsable (notamment le propriétaire, le requérant, le chef de chantier, l'entrepreneur) exécute ou fait exécuter des travaux sans autorisation.

Le 19 septembre 2019, X _____ réclama contre cette amende, décidée sous la forme d'un mandat de répression.

Le 9 janvier 2020, la CCC débouta X _____ et maintint l'amende critiquée. Elle tabla sur l'art. 16 al. 2 lit. c et e de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions (OC - RS/VS 705.100). La lit. c soumet à autorisation, à l'extérieur des zones à bâtir et sous réserve de la lit. e, les modifications du sol naturel (remblayage et excavation) excédant une surface de 500 m² et/ou une hauteur respectivement une profondeur de 1.5 m. Selon la lit. e, il en va de même de 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, aménagements de pistes de skis, de luge, de bob, installations de sport automobile, karting, motocross, trial, etc.). La CCC retint, au dernier § de la p. 6 de son prononcé, que les 500 m² mentionnés à la lit. c étaient dépassés, du moment que trois dossiers de police des constructions avaient été ouverts. Ils concernaient des surfaces globales de 4030 m² (n^{os} xx3 à xx4), 11 400 m² (n^{os} xx5 et xx6), 6022 m² (n^{os} xx1 et xx2) ; les réquisits de la lit. e se vérifiaient également « en raison de la situation en surfaces d'assolement en zone agricole » et de la nécessité d'un rapport pédologique pour des motifs de protection des sols.

C. Le 13 février 2020, X _____ appela de ce prononcé sur réclamation qui mettait à sa charge 623 fr. de frais ; il conclut à un acquittement, subsidiairement à un renvoi de la cause à la CCC pour nouvelle décision et à l'allocation de dépens.

Le 5 mars 2020, la CCC conclut au rejet de l'appel.

Le 1^{er} avril 2020, l'appelant présenta des remarques complémentaires, en renonçant à des débats.

Considérant en droit

1. L'appel est recevable (art. 34m lit. a et b LPJA ; art. 29 al. 1 lit. a, 30, 399 CPP).
2. Il débouchera sur un jugement au fond, après examen de la cause avec un pouvoir de cognition assez étendu pour remédier aux vices de procédure dont se plaint l'appelant, sans que ces irrégularités doivent entraîner un renvoi de l'affaire à la CCC (art. 34m LPJA et 409 al. 1 CPP ; cf. p. ex. A3 19 20 cons. 9; CR - CPP, M. Kistler-Vianin, N 6 et 11 ad art. 409).
3. X _____ n'a jamais cherché à relativiser ses déclarations du 29 juin 2019 dont il appert que le but des travaux que la CCC l'accuse d'avoir réalisés sans autorisation était de planter une cerisaie sur les parcelles énumérées plus haut sous let. A.

Les parties, s'accordent d'autre part, sur le fait que ces immeubles sont des SDA, statut qui implique qu'elles sont de bonnes terres cultivables (art. 3 al. 1 lit. a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire – LAT ; RS 700), d'où leur classement en zone agricole (art. 30 al. 1 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire – OAT ; RS 700.1) et l'obligation du canton de renseigner au moins tous les quatre ans l'Office fédéral du développement territorial sur les changements quantitatifs ou qualitatifs survenant à ces parcelles (art. 30 al. 4 OAT).

4. L'art. 26 al. 2 OAT commande de délimite les surfaces d'assolement en fonction des conditions climatiques (période de végétation, précipitations), des caractéristiques du sol (possibilités de labourer, degrés fertilité et d'humidité) et de la configuration du terrain (déclivité, possibilité d'exploitation mécanisée).

A l'aune de ces critères, un verger d'arbres fruitiers est une culture permanente qui selon la pratique, se concilie avec l'art. 26 al. 2 OAT si elle n'occasionne ni pollution du sol, ni atteinte à sa productivité, de façon qu'il puisse, dans le délai d'une année, être à nouveau labourable et exploitable avec un rendement habituel pour la région. S'ensuit la nécessité de veiller à ce que l'utilisation de SDA pour une culture de ce genre ou pour des cas spéciaux analogues ne détériore pas la qualité agricole du terrain (ARE, Plan sectoriel surfaces d'assolement SDA, aide à la mise en œuvre 2006, p. 10 ; ARE, Plan sectoriel des surfaces d'assolement, rapport explicatif, 08.09.2020, p. 25, 27, 29).

5. Les travaux de X _____ sur les n^{os} xx1, xx2, xx3 à xx4, xx5 et xx6 les ont affectés à un tel verger ; ils ont modifié sensiblement la configuration et l'utilisation de

leur sol, dans le contexte de leur classement en SDA. La CCC n'a pas violé le droit en qualifiant ces travaux d'importants au sens de l'art. 16 al. 2 lit. e OC et en décidant que cette disposition obligeait l'appelant à requérir une autorisation de construire, de manière à concrétiser les objectifs synthétisés ci-dessus (cf. art. 30 de la loi fédérale du 17 mai 2016 sur l'approvisionnement économique du pays – LAP ; RS 531).

Ce raisonnement se rapproche de ceux justifiant par des impératifs d'intérêt public ou de préservation de légitimes intérêts de voisins une interprétation large de la notion d'ouvrage à autoriser (cf. p. ex. ATF 1C_389/2019 du 27 janvier 2021 et les citations).

6. Le mémoire d'appel recopie l'art. 16 al. 2 lit. e OC (p. 10), sans critiquer son application par la CCC. Il en va de même des observations du 1^{er} avril 2020 de X _____.

Le solde de son argumentation sur l'art. 16 OC revient à affirmer que l'autorité attaquée n'a pas prouvé que les travaux en question avaient l'ampleur et les dimensions précisées à l'al. 2 lit. c de ce texte, l'instruction de l'affaire ayant d'ailleurs été défectueuse sur ce point.

On ne s'y attardera pas : la rédaction de l'art. 16 al. 2 OC montre que sa lit. c réserve sa lit. e, de sorte qu'une autorisation peut être exigée par celle-ci nonobstant celle-là.

7. Le container amovible posé sur le n° xx3 s'y trouve depuis plus de six mois ; il est un élément d'un pompage qui est une installation, non dispensée d'autorisation (art. 16 et 17 al. 1 lit. d OC ; cf. art. 1 al. 1 et 34 LC).

8. La difficulté d'obtenir un permis de bâtir hors des zones constructibles est assez notoire pour qu'on doive admettre que X _____ ne pouvait guère supposer être en droit de laisser, sans autre formalité, durablement sur place son container. Il ne prétend pas avoir ignoré, au moment des faits, devoir se procurer une autorisation avant de lancer les travaux que mentionne le prononcé dont appel. Une pareille assertion ne serait, du reste, pas crédible, puisqu'il insiste sur sa profession d'agriculteur. On doit, dès lors, partir de l'idée qu'il savait que le régime juridique des SDA comporte des restrictions à la liberté d'entreprendre de leurs exploitants.

Partant, X _____ a contrevenu intentionnellement à l'art. 61 al. 1 lit. a LC en relation avec l'art. 16 al. 1 lit. e OC, sans circonstances atténuantes.

9. L'amende qu'il encourt est à fixer en fonction de sa culpabilité, de l'objectif qu'il avait à l'esprit, de ses antécédents, de sa situation patrimoniale à l'époque du jugement de l'appel etc. (art. 12 al. 1, 47 al. 1, 104, 106 al. 3 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 – CP ; RS 311.0 ; art. 59 al. 1 de sa loi d'application du 12 mai 2016 – LACP ; RS/VS 311.1 ; cf. p. ex. ACDP A3 20 xxx du 3 février 3021 cons. 9).

X _____ a refusé de renseigner la CCC sur sa fortune et ses revenus ; il ne critique pas le calcul de son amende de 3000 fr. qui n'a, en soi, rien d'excessif, si on le compare, p. ex. à l'investissement consenti par l'appelant (20 fr. /m²) et à la superficie des immeubles qu'il a mis en valeur par des travaux non autorisés. Réduire ce taux reviendrait à rentabiliser le procédé consistant à mettre l'autorité devant le fait accompli.

10. L'appel est rejeté (art. 34m lit. f LPJA ; cf. art. 408 CPP).

11. X _____ paiera un émolument de justice de 380 fr., débours inclus. Il reste tenu de 623 fr. de première instance. Les dépens lui sont refusés (art. 424, 428 al. 1 et 429 CPP ; art. 1 al. 2 lit. c, 13 et 22 lit. f 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).

Prononce

1. L'appel est rejeté. X _____ est reconnu coupable de contravention à l'art. 61 al. 1 lit. a LC en relation avec l'art. 16 al. 1 lit. e OC.
2. Il paiera 380 fr. de frais de justice et reste tenu de 623 fr. de frais de première instance.
3. Les dépens lui sont refusés.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître M _____, pour X _____, et à Commission cantonale des constructions.

Sion, le 28 juillet 2021.