

Constructions Bauwesen

ATC (Cour de droit public) du 6 octobre 2020 – A1 20 11

Autorisation de construire des garages préfabriqués

- Liberté d'appréciation des communes dans l'application et l'interprétation de leurs règlements de construction, notamment quant au point de savoir si un projet correspond à la destination de la zone (art. 22 LAT ; consid. 5.2).
- Des garages-boxes ne sont pas conformes à la zone d'habitation en l'absence de tout élément montrant un rattachement des garages avec des logements sis dans la ladite zone (consid. 5.3 à 5.5).
- L'effet anticipé d'un futur plan est inadmissible (consid. 6).

Baubewilligung einer Fertiggarage

- Ermessensspielraum der Gemeinden bei der Anwendung und Auslegung ihrer Bauvorschriften, insbesondere bei der Frage, ob ein Vorhaben der Zweckbestimmung der Zone entspricht (Art. 22 RPG; E. 5.2)
- Garagenboxen sind nicht wohnzonenkonform, da kein Element vorhanden ist, das zeigt, dass die Garagen mit Wohnungen verbunden sind, die sich in der genannten Zone befinden (E. 5.3 bis 5.5)
- Die Vorwirkung eines zukünftigen Nutzungsplans ist unzulässig (E. 6).

Faits (résumé)

Le 5 février 2018, X. a déposé une demande d'autorisation de construire portant sur la réalisation de 10 garages préfabriqués dans la portion sud de la parcelle n° xxx de la commune de A., classée en zone faible densité selon le plan d'affectation des zones (PAZ).

Le 5 juin 2018, le conseil municipal de A. a refusé de délivrer l'autorisation de construire au motif que le projet, qui visait à exploiter commercialement les garages, n'était pas conforme à la zone.

Saisi d'un recours de X., le Conseil d'Etat l'a rejeté, le 27 novembre 2019. Il a jugé que l'exploitation commerciale de boxes à véhicules n'était effectivement pas conforme à la zone résidentielle de faible densité de A.

X. a contesté cette décision auprès du Tribunal cantonal.

Considérants (extraits)

(...)

5.1 Sur le fond, la recourante dénonce une violation du principe de la légalité, qui est ancré à l'article 5 alinéa 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1991 (Cst ; RS 101). Selon elle, son projet aurait été refusé sans justification par la commune de A.

5.2 L'article 22 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) dispose que l'autorisation de construire est délivrée si la construction est conforme à l'affectation de la zone.

En droit valaisan, la question de savoir si un projet est conforme à l'affectation de la zone relève avant tout de l'autorité communale. En effet, c'est aux communes qu'il revient d'aménager leur territoire (art. 3 al. 1 de la loi du 23 janvier 1987 d'application de la LAT – LcAT ; RS/VS 701.1), en établissant un plan d'affectation des zones (art. 11 LcAT) et en définissant les possibilités d'utilisation des différentes zones d'affectation dans un règlement des zones et des constructions (art. 13 LcAT). En corollaire, lorsque, statuant sur une demande d'autorisation de construire, l'autorité communale interprète son règlement en matière de constructions et apprécie les circonstances locales, elle bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière, que l'instance cantonale de recours contrôle avec retenue (arrêt du Tribunal fédéral 1C_419/2019 du 14 septembre 2020 consid. 2.2 et les références). Une autorité de recours ne peut ainsi pas choisir entre plusieurs solutions disponibles et appropriées ou remplacer une appréciation adéquate de la commune par sa propre appréciation (*ibidem* ; RVJ 2001 p. 92 consid. 5.2.2 ; Heinz Aemisegger/Stephan Haag *in* : Commentaire pratique LAT : Autorisations de construire, protection juridique et procédure, Zurich 2020, n° 84 *ad* art. 33 LAT).

5.3 En l'espèce, les garages-boxes litigieux se situent dans une zone intitulée « Zone résidentielle faible densité ». L'article 99 du règlement communal des constructions et des zones (RCCZ) la définit comme suit : « Cette zone est destinée aux habitations. Les constructions artisanales sont autorisées dans la mesure où elles ne présentent pas de gêne excessive pour le voisinage. Les constructions agricoles et industrielles sont interdites ».

La commune de A. a retenu que, selon son texte clair, cette disposition autorise des habitations et (à certaines conditions) des constructions artisanales. De son point de vue, des garages-boxes sans habitation ne pouvaient pas être autorisés au regard de destination « habitations » de la zone faible densité. Le projet de X. était, par ailleurs, destiné à une exploitation commerciale en lien avec la location et l'encaissement de loyers. Il ne s'agissait donc pas non plus d'une construction artisanale ou d'une construction destinée à l'artisanat. Le Conseil d'Etat a jugé que cette appréciation était pertinente. Selon lui, l'exploitation commerciale de garages pour véhicules n'était, en effet, ni artisanale, du moment qu'aucun produit n'est confectionné ni aucun service de réparation fourni, ni liée à l'habitation.

La recourante objecte que la zone faible densité ne délimite pas une « zone homogène ». L'article 99 RCCZ constituerait, de son point de vue, une zone mixte autorisant la présence de garages tels que ceux projetés. Elle signale à cet égard, en se référant à un cas tessinois (RDAT 1995 I n° 34 p. 84 ss) cité en doctrine (Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction expropriation, Berne 2000, n° 524 p. 237, note 1371), qu'un parking pour six autocars a été jugé conforme à une zone mixte. Dans ce contexte, elle affirme que « les habitations avoisinantes pourraient obtenir la priorité sur la location » et soutient qu'il serait « utile à la vie de quartier de A. que ces boxes soient loués à des artisans, et même à des tiers qui exercent une activité économique sur la commune, voire à des habitants ». A suivre la recourante, les 10 boxes prévus répondraient à « un besoin actuel reconnu de la zone et des environs » compte tenu de « l'augmentation prévisible de la population ».

5.4 Les arguments avancés par la recourante ne permettent pas de censurer l'application qu'a faite la commune de A. de son règlement.

5.4.1 D'abord, la recourante ne prétend pas que la construction projetée serait fonctionnellement liée à une habitation qu'elle possède elle-même dans le quartier. Tel ne saurait être le cas compte tenu du nombre (10) de garages prévus. L'intéressée affirme au contraire vouloir mettre les boxes en location afin d'en tirer un revenu. A cet égard, c'est de manière totalement péremptoire qu'elle prétend que ces installations répondraient à un besoin en espace de stationnement. Rien au dossier ne permet en effet de confirmer un tel besoin dans le secteur en cause ni de garantir que les futurs locataires de

ces garages préfabriqués résideront dans la zone en question, critères qui s'avèrent en l'occurrence décisifs. En effet, selon la jurisprudence, il n'est nullement critiquable de nier la conformité de boxes avec une zone d'habitation en l'absence de tout élément montrant un rattachement des garages avec des habitations sises dans la ladite zone (arrêt du Tribunal fédéral 1C_560/2015 du 15 janvier 2016 consid. 3.4 confirmant l'ACDP A1 15 57 du 25 septembre 2015). Or, il appert des plans et des photographies versées au dossier (...) que le projet est prévu dans un secteur très peu construit, ne comprenant pas de nouvelles habitations, mais des anciennes bâtisses dont plusieurs n'abritent aucun logement, le tout non loin des limites de la zone à bâtir. Partant, faute de tout élément établissant un lien fonctionnel entre les dix garages prévus et des habitations sises ou prévues dans la zone concernée, la commune de A. était en droit de nier la conformité du projet à l'affectation primaire (habitation) de la zone.

5.4.2 C'est également de manière non critiquable que les garages préfabriqués n'ont pas été autorisés au titre de construction artisanale. Le Conseil d'Etat a confirmé cette appréciation en relevant qu'aucun produit n'allait être confectionné ni aucun service de réparation fourni. La recourante n'entreprend aucunement de contester le bien-fondé de l'interprétation donnée par les autorités précédentes à la notion de « construction artisanale ». Elle se borne à prétendre « que l'exploitation et l'utilisation de quelques garages entrent manifestement dans la notion d'activité artisanale » et, ainsi, à substituer son propre point de vue, nullement étayé, à celui, motivé, de l'autorité compétente, qui est convaincant. En effet, de manière générale et selon la pratique, la notion d'entreprise artisanale fait référence à la réunion dans un but économique de moyens personnels et matériels (Alexandre Ruch *in* : Commentaire pratique LAT précité, n° 84 *ad* art. 22). Sous cet angle, l'on ne saurait valablement contredire les autorités précédentes lorsqu'elles considèrent que des boxes destinés à la location ne peuvent être admis dans la zone au titre d'une construction artisanale. Pour le reste, la recourante n'avance aucun élément permettant d'admettre que les garages qu'elle se propose d'aménager seraient fonctionnellement liés à des bâtiments artisanaux de la zone en question.

5.4.3 Enfin, du moment qu'elle est appropriée, la solution communale adoptée en application de l'article 99 RCCZ ne saurait être remise en cause au vu d'un cas rendu par les autorités tessinoises dans la mise

en œuvre d'un autre règlement. L'exemple dont se prévaut la recourante manque au demeurant de pertinence puisqu'il se rapporte à un parking (pour autocars) alors que sont ici litigieux des boxes pour voitures. En outre, il ressort tant de l'intitulé de l'article 99 RCCZ que de son contenu que la zone faible densité se destine avant tout à l'habitation, tout en autorisant, sous certaines conditions, des constructions artisanales (cf. ég. tableau des zones, art. 107 RCCZ). Il ne s'agit donc pas d'une zone mixte à proprement parler (cf. ACDP A1 13 31 du 9 août 2013 consid. 2.2 aboutissant à une conclusion semblable dans une zone de la commune de B. que l'ancien RCCZ définissait de manière similaire). Dans l'affaire tessinoise par contre, le parking se situait dans une zone commerciale, résidentielle et artisanale permettant, en outre, des installations touristiques (ch. 2.2 de l'arrêt tessinois). De surcroît, ce parking desservait des hôtels voisins et a été de ce fait jugé conforme à la fonction touristique de la zone en question. Ici, rien ne permet d'admettre que les boxes litigieux répondent à des besoins du quartier.

5.5 Au vu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de se départir de l'appréciation de la municipalité de A., confirmée par le Conseil d'Etat, selon laquelle les boxes litigieux ne sont pas conformes à la zone.

6. Dans une argumentation subsidiaire, la recourante soutient que son projet devrait être agréé par effet anticipé du futur PAZ de A. Cette demande est clairement infondée. Il est en effet de jurisprudence constante que l'application d'un droit en préparation, comme s'il était déjà en vigueur (effet anticipé positif), est inadmissible (ATF 136 I 142 consid. 3.2, 100 Ia 157 consid. 5d ; cf. ég. Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, *op. cit.*, n° 447 p. 197). Au demeurant et ainsi que le relève la commune de A., on ignore encore tout, en l'état, de ce que pourrait être la future réglementation.

(...)

10.1 En définitive, le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).