

Par arrêt du 9 février 2016 (1C_268/2015), le Tribunal fédéral a rejeté le recours en matière de droit public interjeté par X_____ contre ce jugement.

A1 14 234

ARRÊT DU 17 AVRIL 2015

Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président, Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Frédéric Fellay, greffier

en la cause

X_____ SA, recourante, représentée par Maître M_____

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, et
ADMINISTRATION COMMUNALE DE N_____, autre autorité

(refus d'autoriser la construction d'une halle de stockage hors zone à bâtir à
O_____)

recours de droit administratif contre la décision du 13 août 2014

Faits

A. X_____ SA exploite une menuiserie à la route A_____, à B_____, dans une zone artisanale de la commune de N_____. Le bois nécessaire à son activité est entreposé - depuis plus de 20 ans aux dires de l'intéressée - sur le n° xxx1, terrain de 2503 m² sis au lieu-dit « C_____ », au sud du chemin D_____. Cette parcelle appartenant à E_____ est en zone agricole, distante de 170 m à vol d'oiseau au sud-est des locaux de l'entreprise. Le 9 juin 2011, la Commission cantonale des constructions (CCC) ordonna la remise en état des lieux, prononcé que la société déféra au Conseil d'Etat. La procédure y est pendante (CHE 166/11).

B. Parallèlement à cette contestation, X_____ SA requit l'autorisation de construire, sur ce terrain hors zone à bâtir, une halle de stockage de 18 m x 30 m et d'une hauteur au faîte de 11 m 69. La publication de cette demande au Bulletin officiel (B.O.) n° xxx du xxx 2011 suscita deux oppositions de propriétaires de terrains voisins ou contigus, qui estimaient que cet ouvrage n'avait pas sa place en zone agricole. Le 3 décembre 2013, la commune de N_____ transmet le dossier à la CCC, avec son préavis favorable. Consulté dans le cadre de l'instruction de la demande, le Service du développement territorial (SDT) émit un préavis négatif, le 20 décembre 2013 : la halle de stockage « n'[était] pas imposée par sa destination en zone agricole ». Se référant à un plan annexé à son préavis, cet organe spécialisé retint que la construction « [pouvait] trouver place sur une des zones adéquates sises à proximité ».

Le 23 janvier 2014, la CCC refusa de délivrer le permis de construire au motif que les conditions justifiant l'octroi d'une dérogation n'étaient pas remplies. L'emplacement de l'ouvrage n'était pas imposé par sa destination et le projet se heurtait à des intérêts prépondérants contraires, singulièrement à celui visant à sauvegarder un aménagement équilibré du territoire communal.

C. Saisi le 25 février 2014 d'un recours de X_____ SA, le Conseil d'Etat le rejeta, le 13 août 2014, sans procéder à l'inspection des lieux qu'avait requise cette société et sans tenir compte de l'avis communal favorable du 3 avril 2014. Sur ce point, l'instance de recours s'estima suffisamment renseignée par les plans, l'extrait du plan de zones et les photographies versées au dossier, ce d'autant qu'elle détenait déjà les actes de la cause CHE 166/11 pendante devant elle. Sur le fond, le Conseil d'Etat jugea que le projet de halle de stockage était clairement contraire aux principes et aux buts majeurs

de l'aménagement du territoire, notamment celui consistant en une séparation claire du territoire entre zone à bâtir et zone inconstructible.

D. Le 10 septembre 2014, X_____ SA conclut céans à l'annulation de ce prononcé et à la délivrance du permis de bâtir, le tout sous suite de frais et de dépens. Dans un grief de violation de son droit d'être entendue, elle reproche au Conseil d'Etat de ne pas avoir inspecté les lieux alors que cet acte d'instruction aurait permis d'établir le caractère erroné de l'affirmation de la CCC, faite sienne par l'instance de recours, selon laquelle une zone de dépôt existait à proximité de l'entreprise. Dans la ligne de cette critique formelle, la recourante se plaint d'une constatation inexacte des faits et d'arbitraire. Elle fait à cet égard valoir que la CCC n'avait pas précisé où se trouvait une zone de dépôt dans les environs, en assurant que la visite des lieux proposée céans comme moyen de preuve allait montrer qu'en réalité, il n'y en avait pas, ce que le plan de zone à déposer par la commune de N_____ allait également établir. D'ailleurs, aux dires de la recourante, cette collectivité publique recherchait en vain et depuis longtemps une solution au problème de stockage rencontré par l'entreprise. Dans un second grief de fond, la recourante argue d'une violation de l'article 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700.1). A l'écouter, l'implantation de la halle de stockage sur le n° xxx1 était imposée par sa destination, aucune zone de dépôt ne se trouvant à proximité, ni même à distance raisonnable. Cet ouvrage répondait à une exigence d'exploitation : le bois était à entreposer à proximité du lieu de manutention. De plus, la halle allait non seulement protéger le bois, mais également ménager le paysage et diminuer les nuisances. X_____ SA prétend enfin qu'aucun intérêt prépondérant contraire ne faisait obstacle à la délivrance d'une autorisation de construire. Les autorités successives n'en avaient du reste pas invoqué. Le fait que la commune de N_____ soutienne le projet querellé démontrait, au contraire, que celui-ci faisait sens, qu'il devait être érigé à cet endroit précis et qu'un intérêt public, plaidant en faveur de l'édification de l'ouvrage, était donné.

Le Conseil d'Etat proposa de rejeter le recours, le 1^{er} octobre 2014, en indiquant que la CCC avait renoncé à répondre au recours.

Le 13 octobre 2014, la commune de N_____ conclut à l'admission du recours, en se référant à la motivation du recours de X_____ SA.

Le 6 novembre 2014, cette collectivité publique insista sur l'importance socio-économique que revêtait cette entreprise. Elle signala que la halle était projetée à un endroit

qui avait toujours été utilisé comme dépôt, la topographie des lieux ne permettant pas de stocker le bois à proximité immédiate de l'atelier. La commune de N_____ déclara aussi contester l'analyse de la CCC selon laquelle une place pouvait être trouvée en zone adéquate aux abords de l'atelier. Elle soutint qu'une régularisation de la situation était dans l'intérêt de tous, notamment du voisinage.

L'instruction s'est close le 12 novembre 2014 par la communication de cette écriture à X_____ SA.

Les autres faits important à l'arrêt seront repris ci-après dans la mesure utile.

Considérant en droit

1. Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6).

2. La question de fond à trancher est celle de savoir si les instances précédentes pouvaient valablement refuser d'accorder à la recourante une autorisation dérogatoire pour l'édification de la halle de stockage, ouvrage dont la non-conformité à la zone agricole est constante.

3.1 L'article 24 LAT dispose qu'en dérogation à l'article 22 alinéa 2 lettre a de cette loi, qui prévoit qu'une autorisation de construire n'est en principe octroyée que si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations, ou pour tout changement d'affectation, si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Selon la jurisprudence (arrêt du Tribunal fédéral 1C_877/2013 du 31 juillet 2014 consid. 3.1.1 et les références), l'implantation d'une construction est imposée par sa destination 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 ; autrement dit, 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. L'application du critère de l'article 24 lettre a LAT doit être stricte attendu qu'il contribue à l'objectif de séparation du bâti et du non-bâti.

3.2 La recourante prétend que l'implantation de la halle de stockage du bois serait imposée par sa destination attendu qu'aucune zone n'est ouverte « sur tout le territoire de la commune de N_____, soit à O_____ ou dans la vallée » pour la relocaliser. Le fait qu'il ne soit prétendument pas possible d'ériger l'ouvrage dans une zone à bâtir adéquate voisine ou même plus éloignée n'est cependant pas décisif sous l'angle de l'article 24 lettre a LAT. Compte tenu des grandes dimensions et des multiples possibilités d'utilisation des zones à bâtir existantes, ainsi que de l'obligation de planifier au sens des articles 2 et 15 LAT, ce n'est, en effet, qu'en des situations tout à fait exceptionnelles qu'il se conçoit d'admettre que l'implantation d'une construction est imposée (négativement) par sa destination en raison de l'absence, au moment voulu, d'une zone à bâtir appropriée (R. Muggli, Commentaire LAT, n° 12 ad art. 24 LAT). Auparavant, il convient d'examiner l'adéquation des zones à bâtir non seulement sur une échelle communale, mais dans le cadre d'un périmètre régional élargi (ibidem ; arrêt du Tribunal fédéral 1A.50/2001 du 11 septembre 2001 consid. 4.2), démarche dont s'abstient X_____. SA. A vrai dire, cette entreprise perd de vue que le fait qu'une commune ne dispose pas de zone à bâtir adéquate, qu'il n'y ait plus de place ou que les terrains à bâtir existants ne soient pas disponibles, ne permet pas de tenir pour réalisée la condition tenant à l'implantation imposée par sa destination (A. Zaugg/P. Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, vol. II, 3^e éd., n° 10 ad art. 81-83 ; R. Muggli, op. cit., n° 12 art. 24 LAT ; PVG 1998 p. 80). Son argumentation tombe dès lors à faux, ce d'autant plus que l'on constate, à la consultation du plan annexé au préavis du SDT, que la zone artisanale située à l'ouest de la route de O_____ comporte des terrains nus. Quoi qu'il en soit, prétendre qu'il ne serait plus possible, sur tout le territoire de N_____, d'implanter une construction aussi courante que celle en procès, revient à soutenir que le plan d'affectation communal des zones n'est plus adapté aux circonstances et qu'il nécessite d'être revu. Or, le but du régime dérogatoire de l'article 24 LAT n'est justement pas de rendre superflue la mise à jour des plans de zones qui ne seraient plus adaptés aux circonstances (cf. R. Muggli, op. cit. n° 12 ad art. 24 LAT).

3.3 X_____ SA invoque également son besoin de pouvoir stocker du bois à proximité de ses ateliers de production. A l'écouter, cette contrainte d'exploitation serait un motif permettant d'admettre que l'implantation de la halle de stockage sur le n° xxx1

serait objectivement imposée par sa destination. Ce point de vue ne résiste pas à l'examen. Sont en effet considérées comme des raisons objectives les exigences techniques, le cas d'école étant celui des antennes de téléphonie mobile qui, pour couvrir un territoire donné, ne peuvent être implantées n'importe où ; entrent également en ligne de compte des exigences liées à la nature du sol, qui président, par exemple, à l'implantation d'une installation d'extraction de matières premières sur les sites de gisement ; les exigences liées à l'exploitation peuvent également postuler l'aménagement d'installations auxiliaires rattachées à une installation principale imposée par sa destination (R. Muggli, op. cit., n° 7 ad art. 24 LAT). La jurisprudence a cependant posé qu'assurer une gestion plus rationnelle (et plus rentable) d'une entreprise, ce qui est en définitive le souhait de X_____ SA, compte au nombre des raisons subjectives qui ne peuvent être prises en compte dans le cadre d'une autorisation dérogatoire, quand bien même cette solution entraîne des conséquences rigoureuses (ATF 108 Ib 359 consid. 4 = SJ 1983 p. 117 ss tranchant le cas d'une halle à bois près d'une entreprise de charpente-menuiserie). Dans sa réponse du 3 avril 2014 au recours administratif, la CCC avait souligné que d'autres entreprises en Valais avaient dû se résoudre, au gré de leur évolution, à trouver des lieux d'implantation multiples afin de respecter les dispositions sur l'aménagement du territoire. Il apparaît, en effet, que les règles dictant l'utilisation du sol sont un donné qu'il incombe aux entreprises d'intégrer dans leur stratégie de développement. Il est à cet égard exclu, à peine de déplacer les limites de la zone à bâtir, d'autoriser des constructions hors zone destinées à compléter une installation sise en zone constructible en tant qu'ouvrages dont l'implantation est indirectement imposée par leur destination (R. Muggli, op. cit., n° 13 ad art. 24 LAT). C'est pourtant à ce résultat inconcevable, car vidant de sa substance la portée contraignante de la délimitation des zones arrêtées par le planificateur local, que l'on aboutirait en souscrivant au raisonnement mené par la recourante.

4. Au regard de ce qui précède, la confirmation qu'a donnée le Conseil d'Etat au refus d'autoriser la halle de stockage échappe au moyen de violation de l'article 24 LAT articulé par X_____ SA. Celle-ci échoue à démontrer en quoi l'implantation de la halle de stockage du bois hors zone à bâtir serait imposée par sa destination pour des motifs objectifs tels qu'admis en jurisprudence (art. 24 let. a LAT). Au demeurant, c'est à tort qu'elle prétend qu'il n'y aurait pas d'intérêt public prépondérant empêchant de réaliser cette construction (art. 24 let. b LAT). Il est en effet constant que les règles relatives à la délimitation de la zone à bâtir, respectivement à la prohibition de construire hors des zones à bâtir, sont une préoccupation centrale de l'aménagement

du territoire (ATF 132 II 21 consid. 6.4), que l'intérêt public sur lequel ces règles sont fondées ne peut qu'être qualifié d'important (arrêt du Tribunal fédéral 1C_101/2011 du 26 octobre 2011 consid. 2.4 et la référence) et que des intérêts financiers ne sauraient être déterminants lors de la pesée des intérêts en présence (ATF 116 Ib 228 consid. 3b). Il n'y a en l'occurrence pas matière à se distancer de ces principes, l'intérêt privé invoqué par X_____ SA pour justifier sa demande de permis dérogatoire pour la construction d'une halle de stockage de bois en zone agricole ressortissant, en somme, à des considérations d'ordre purement financier. Dans son écriture du 6 novembre 2014, la commune de N_____ défend le projet de halle de stockage en prétendant qu'il permettrait d'améliorer significativement la situation pour le voisinage (et la collectivité publique), mais sans dire sous quels aspects concrets se matérialiserait cette évolution à son avis favorable.

5.1 Les motifs exposés ci-dessus (not. consid. 3.2) épuisent la critique de constatation inexacte des faits articulée au regard d'une prétendue impossibilité de stocker le bois à proximité de l'atelier ou ailleurs sur la commune de N_____ : comme on l'on a vu, cette circonstance ne saurait, en toute hypothèse, amener le Tribunal à tenir pour réalisée la condition statuée par la lettre a de l'article 24 LAT. Partant, le grief de violation du droit à la preuve invoqué dans ce contexte par le recourante, au regard du refus du Conseil d'Etat d'inspecter les lieux, tombe également à faux. L'autorité n'est, en effet, obligée de prendre en considération les moyens de preuve offerts que s'ils favorisent l'établissement des faits (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA), c'est-à-dire dans la stricte mesure où ils se rapportent à un fait déterminant pour la solution du litige (B. Bovay, Procédure administrative, p. 220).

5.2 Cela étant, le Tribunal renoncera lui aussi à descendre sur place et à requérir de la commune de N_____ qu'elle dépose un plan de zone sur lequel seront mises en évidence les zones de dépôt existantes sur le territoire communal. Sur ce dernier point, on remarquera que cette collectivité publique se limite céans à contester « l'analyse de la [...] CCC et du Conseil d'Etat tendant à prétendre qu'une place pourrait être trouvée, en zone adéquate, à proximité immédiate de l'atelier », sans toutefois discuter de la situation prévalant plus largement sur son territoire, ni commenter le plan annexé au préavis du SDT. Il sera également renoncé à demander à l'instance attaquée de produire les actes de la cause CHE 166/11, X_____ SA n'expliquant nullement en quoi ce dossier serait utile à trancher les griefs de son recours. Il apparaît que l'affaire peut être valablement jugée sur la base de celui dont dispose le Tribunal.

6.1 Le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

6.2 La recourante supportera un émoulement de justice de 1200 fr. (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 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). Les dépens lui sont refusés (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

Prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1200 fr., sont mis à la charge de la recourante, qui n'a pas droit à des dépens.
3. Le présent arrêt est communiqué à Me M_____, pour la recourante, à la commune de N_____, au Conseil d'Etat, et à l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

Sion, le 17 avril 2015