Urteilskopf

98 Ia 581

85. Extrait de l'arrêt du 8 novembre 1972 dans la cause Formaz contre Bender, Roduit et Conseil d'Etat du canton du Valais
Regeste (de):
Baupolizei. Fall eines Grundstücks, das über die Grenze zwischen zwei Zonen hinausreicht.

Überprüfungsbefugnis der kantonalen Rekursbehörde (Erw. 3).

Im konkreten Fall ist es willkürlich, auf die ganze Grundstückfläche die Ordnung jener Zone anzuwenden, die eine dichtere Überbauung gestattet (Erw. 4).

Regeste (fr):
Police des constructions. Parcelle chevauchant la limite de deux zones.

Pouvoir d'examen de l'autorité cantonale de recours (consid. 3).

La solution consistant à appliquer à toute la surface d'une parcelle chevauchant la limite de deux zones le régime de la zone de construction la plus dense est ici arbitraire (consid. 4).

Regesto (it):
Polizia edilizia. Particella a cavallo del limite di due zone.

Potere di cognizione dell'autorità cantonale di ricorso (consid. 3).

Nella fattispecie è arbitrario applicare all'intera superficie di una particella a cavallo del limite di due zone la disciplina vigente per la zona maggiormente edificabile (consid. 4).

Erwägungen ab Seite 581

Considérant en droit:

1. /2. - ...

3. Selon le recourant, le principe "de la zone la plus favorable" a été admis par l'assemblée primaire de la commune de Fully lors de l'adoption du règlement communal des constructions (RC). En l'appliquant dans le cas particulier, la commune n'aurait fait que se conformer à la volonté du législateur. Le Conseil d'Etat, qui de son propre aveu n'a qu'un pouvoir d'examen restreint, serait ainsi tombé lui-même dans l'arbitraire en jugeant la décision communale insoutenable, alors qu'elle ne l'était pas. Formaz fait ainsi grief à l'autorité cantonale d'avoir exercé en réalité un plein pouvoir d'examen, tout en prétendant n'avoir qu'un pouvoir restreint. Dans

sa réponse, le Conseil d'Etat affirme que son contrôle en matière de législation communale relative à la construction ne se borne pas au contrôle de l'arbitraire. Il se réfère sur ce point à l'arrêt rendu le 13 novembre 1968 par la Chambre de droit public sur recours de la commune de Saas-Fee. Or cet arrêt concernait l'intervention du Conseil d'Etat en tant qu'autorité d'approbation du règlement communal des constructions (art. 6 de la loi cantonale de 1924 sur les constructions), chargée du contrôle de la légalité, qui ne se conçoit guère qu'avec un plein pouvoir. Dans la présente espèce, le Conseil d'Etat a été saisi

BGE 98 Ia 581 S. 582

comme autorité de recours en matière administrative, chargée de contrôler l'application du droit communal. Il se peut que son pouvoir soit alors limité, comme le relèvent les décisions attaquées, encore qu'un plein pouvoir d'examen sur les questions de droit ne violerait pas l'autonomie communale (cf. RO 95 I 39). Cependant, on ne saurait dénier au Conseil d'Etat le droit de contrôler avec plein pouvoir si une pratique communale dont il aurait connaissance à l'occasion d'un cas d'espèce - supposé qu'elle puisse se fonder sans arbitraire sur le droit communal - est encore compatible avec la loi cantonale ou la constitution. Il ne sera toutefois pas nécessaire d'examiner quel pouvoir d'examen le Conseil d'Etat a exercé en réalité en l'espèce, s'il se révèle que la décision communale était insoutenable. Dans ce cas en effet, la décision attaquée, qui l'annule, ne pourra être taxée d'arbitraire, quel qu'ait été le pouvoir d'examen de l'autorité cantonale de recours.

4. a) Le règlement communal ne contient aucune disposition sur le régime applicable aux parcelles chevauchant la limite de deux zones. Les opinions qui ont pu se manifester au cours des délibérations et qui auraient recommandé l'adoption du principe "de la zone la plus favorable" n'ont donc pas trouvé leur expression dans le règlement; elles ne lient dès lors pas l'autorité d'application (RO 95 I 511 et les arrêts cités). On peut même se demander dans quelle mesure l'autorité communale était en droit de les invoquer pour interpréter son règlement, du moment que le droit communal n'entre en vigueur que moyennant l'approbation du Conseil d'Etat, approbation qui ne peut évidemment s'étendre aux travaux préparatoires. La question peut cependant rester réservée. De toute manière, l'autorité communale ne saurait, appliquant ledit principe, en arriver à une modification substantielle du plan des zones, qui fait partie intégrante du règlement. Or c'est bien à une telle modification que l'on aboutirait si l'on prétendait appliquer de manière générale et sans aucun correctif à toute la surface des parcelles coupées par une limite de zones les règles valables pour la partie située dans la zone de la plus forte densité. En effet, dans 80% des cas, les limites de zones ne coïncident pas avec des limites de parcelles. Tout le tracé des zones serait ainsi modifié, parfois fortement, car si les parcelles sont souvent très petites, il arrive aussi que des parcelles d'une surface relativement grande ne rentrent que pour une toute petite partie dans une zone de

BGE 98 Ia 581 S. 583

construction. Cela serait difficilement compatible avec les principes d'urbanisme sur lesquels doit se fonder un plan de zones. Mais il y a plus. Dans la région de l"'Insarce", où se trouve le fonds du recourant, contrairement à d'autres parties de la commune et notamment au coteau, les limites des parcelles sont régulières et l'extension de la zone de forte densité à toute la surface de la parcelle 68 et des parcelles voisines aurait pu s'exprimer sans aucune difficulté sous forme graphique, en faisant coïncider sur le plan la limite de la zone avec la limite sud-est de ces parcelles, comme on l'a fait du reste à quelque distance. Il faut en déduire qu'en cet endroit en tout cas - comme d'ailleurs en d'autres endroits situés au sud de la route reliant les différents

villages de la commune - on a clairement voulu incorporer une partie seulement des parcelles dans la zone de plus haute densité, en traçant la limite de cette zone à quelque 50 mètres des chemins existants. L'urbaniste Delaloye, auteur du projet de plan, l'a confirmé en précisant que la surface ainsi délimitée suffisait largement aux besoins de la commune. On doit en conclure que, même si le principe invoqué par l'autorité communale avait trouvé son expression dans le règlement, il eût dû céder ici devant la règle spéciale exprimée sous forme graphique par le plan. Ainsi la solution de l'autorité communale se révèle bien incompatible avec l'intention du législateur. Même s'il n'exerçait qu'un pouvoir d'examen limité, le Conseil d'Etat pouvait l'annuler sans encourir le reproche d'arbitraire. b) On arrive à la même solution si l'on considère que l'autorisation communale était fondée sur une dérogation, au sens de l'art. 140 RC. En vertu de ce texte, le Conseil communal peut, exceptionnellement, déroger aux dispositions du règlement si l'application stricte des prescriptions légales ne s'adapte pas aux conditions d'un terrain ou d'un programme particulier et à condition que ni l'intérêt général, ni les intérêts importants des voisins ne soient lésés. Du moment qu'elle doit rester exceptionnelle, la dérogation ne pourrait se justifier que par des motifs importants. On ne voit pas quels pourraient être ces motifs en l'espèce. Ni le recourant, ni le Conseil communal ne prétendent que l'application stricte du règlement ne s'adapterait pas aux conditions du terrain et aurait des conséquences trop rigoureuses. Il est du reste évident que tel n'est pas le cas. On constate en effet que le recourant peut construire, de part et d'autre de la limite des zones, deux bâtiments conformes l'un aux prescriptions

de la zone sans affectation spéciale, l'autre à celles de la zone de forte densité. En pareil cas, une dérogation ne se justifie pas en principe (cf. RO 92 I 106). De plus, l'intérêt général s'opposerait à une dérogation qui, par le jeu de l'égalité de traitement, conduirait à une modification importante du plan des zones. Personne ne prétend qu'une dérogation eût pu se fonder en l'espèce sur l'art. 119 al. 2 RC, en vertu d'un plan de quartier ou d'un "programme exceptionnel". Au demeurant, cette dernière disposition eût permis de déroger à la règle de l'ordre non contigu (art. 120) et à celle de la densité maximum (art. 123), non à celles de la hauteur et du nombre d'étages (art. 122). Le recourant se plaint ainsi à tort d'arbitraire et ce premier moyen doit être rejeté.