

# BGer 1C 612/2018 vom 16. Oktober 2019

Bundesgericht, 2019-10-16, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_612\\_2018](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_612_2018)

FR: TF 1C 612/2018 du 16 octobre 2019

IT: TF 1C 612/2018 del 16 ottobre 2019

## Regeste

permis de construire | Aménagement du territoire et droit public des constructions

## Erwägungen

### E. 1

Le recours est dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale ( art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public des constructions ( art. 82 let. a LTF ) et aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'est réalisée. L'arrêt attaqué, qui annule le permis de construire, met définitivement fin à la procédure au sens de l' art. 90 LTF . La constructrice a pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal et est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué, de sorte qu'elle a qualité pour agir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité des recours sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

### E. 2

Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente ( art. 105 al. 1 LTF ), hormis dans les cas visés à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , le recours ne peut critiquer les faits que si ceux-ci ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause ( ATF 142 II 355 consid. 6 p. 358; 139 II 373 consid. 1.6 p. 377). La partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées (cf. art. 106 al. 2 LTF ). A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui retenu dans l'acte attaqué. En particulier, le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves ( ATF 140 III 264 consid. 2.3 p. 266; 139 II 404 consid. 10.1 p. 445; 137 II 353 consid. 5.1 p. 356). Dans une première partie de son mémoire, la recourante présente brièvement, sur deux pages, son propre état des faits; elle expose également dans la partie en droit de son écriture certains faits qui n'ont pas été constatés par la cour cantonale. La recourante ne se prévaut toutefois pas du grief d'arbitraire dans l'établissement des faits et ne développe aucune argumentation remplissant les exigences de motivation précitées. Les allégués de fait qui ne ressortent pas de l'arrêt entrepris sont dès lors irrecevables et le Tribunal fédéral s'en tiendra à l'état de fait cantonal.

### E. 3

La recourante fait grief à l'instance précédente d'avoir refusé d'administrer certains moyens de preuve.

#### E. 3.1

Le droit d'être entendu garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre ( ATF 143 III 65 consid. 3.2 p. 67; 142 II 218 consid. 2.3 p. 222 s.; 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion ( ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299). Ce refus d'instruire ne viole ainsi le droit d'être entendu des parties que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a procédé, est entachée d'arbitraire ( ATF 141 I 60 consid. 3.3 p. 64 et les références citées). Une décision est arbitraire ( art. 9 Cst. ) lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou qu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle de l'autorité cantonale semble concevable, voire préférable. Pour qu'une décision soit annulée, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable; il faut encore que cette décision apparaisse arbitraire dans son résultat ( ATF 144 I 318 consid. 5.4 p. 326 s. et les références). Enfin, le grief d'arbitraire doit être invoqué et motivé de manière précise; à défaut, le grief est irrecevable ( art. 106 al. 2 LTF ; cf. ATF 142 III 364 consid. 2.4 p. 368 et les références citées).

### **E. 3.2**

A titre liminaire, il convient de relever que la recourante ne critique pas le refus de l'instance précédente de procéder à une inspection des lieux, cette dernière ayant jugé que le dossier comportait des plans et des photographies permettant de se représenter parfaitement les lieux et l'impact du projet de construction dans ce secteur. La recourante fait en revanche grief à l'instance précédente d'avoir rejeté les moyens de preuve requis tendant à l'édition du dossier d'autorisation de construire sur la parcelle n° 1'807 et au recensement des bâtiments autorisés à la construction sur l'ensemble du hameau de Planige. En l'espèce, le Tribunal cantonal a jugé que ces preuves étaient superflues dès lors que l'existence d'une construction récente et de quelques autres plus ou moins anciennes - dont certaines bâties sur une partie du territoire voisin de Crans-Montana qui n'est pas affectée à la zone à bâtir - ne suffisait pas pour qualifier le secteur en question de largement bâti. A l'appui de son grief, la recourante se contente de soutenir de manière purement appellatoire que, faute d'avoir procédé à l'administration de ces preuves, l'appréciation de l'instance précédente selon laquelle le secteur en cause n'était pas largement bâti, serait purement gratuite. Ce faisant, outre le fait qu'elle ne soulève pas expressément le grief tiré de la violation de son droit d'être entendue ( art. 29 al. 2 Cst. ), la recourante ne démontre pas, conformément aux exigences de motivation découlant de l' art. 106 al. 2 LTF , le caractère arbitraire de l'appréciation de l'instance précédente. Quoi qu'il en soit, au vu des plans versés au dossier, le Tribunal cantonal pouvait, sans violer le droit d'être entendu de la recourante, renoncer à procéder à l'administration de ces preuves (cf. consid. 5 ci-dessous).

### **E. 4**

La recourante se plaint d'une violation de l' art. 21 LAT . Aux termes de cette disposition, les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun (al. 1); lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires (al. 2). A l'appui de son grief, la recourante se prévaut pour l'essentiel de la force

obligatoire des plans d'affectation consacrée à l' art. 21 al. 1 LAT ; elle affirme par ailleurs que les autorités ne pouvaient s'écarter d'une stricte application de leur PLQ dans la mesure où il n'y aurait aucune circonstance qui se serait sensiblement modifiée et qui justifierait une modification du PLQ, conformément à l' art. 21 al. 2 LAT . Ces griefs tombent à faux. La recourante perd en effet de vue que le Tribunal fédéral a, dans son arrêt 1C\_739/2013 du 17 juin 2015 consid. 4.2.2, admis, sur recours de la fondation, le contrôle préjudiciel de la légalité du PLQ litigieux dans le cadre de la présente procédure d'autorisation de construire. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner si les conditions de l' art. 21 al. 2 LAT sont réunies (cf. arrêt 1C\_176/2016 du 10 mai 2017 consid. 5 et les réf. cit.).

## **E. 5**

La recourante dénonce une violation de la LAT. Elle considère en substance que le périmètre concerné serait conforme aux exigences de l'ancien art. 15 LAT . Elle affirme entre autres que ce périmètre serait déjà largement bâti et équipé et, de plus, il répondrait aux exigences d'une planification à quinze ans, nouvellement planifiés en 2005 lors de la révision du RCCZ. La recourante entend également se prévaloir de l'autorisation de construire la villa-témoin octroyée par la Commune en 2007, soit 17 ans après l'homologation du PLQ par le Conseil d'Etat; à cet égard, il conviendrait, selon elle, de ne pas interpréter de manière trop stricte la règle des quinze ans fixée à l'ancien art. 15 let. b LAT .

### **E. 5.1**

Les art. 24 ss LAT déterminent quelles constructions peuvent, à titre exceptionnel, être édifiées hors zone à bâtir. La jurisprudence reconnaît qu'une mesure de planification élude les art. 24 ss LAT lorsque celle-ci a pour conséquence la création d'une petite zone à bâtir inadmissible ( ATF 124 II 391 consid. 2c p. 394 et les arrêts cités; arrêt 1C\_225/2008 du 9 mars 2009 consid. 4.1, in RDAF 2011 I p. 563). A teneur de l'ancien art. 15 LAT , en vigueur du 1<sup>er</sup> janvier 1980 au 30 avril 2014, les zones à bâtir devaient comprendre les terrains propres à la construction qui étaient déjà largement bâtis (let. a), ou seraient probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seraient équipés dans ce laps de temps (let. b) (RO 1979 1573). La notion de "terrains déjà largement bâtis" de l'ancien art. 15 let. a LAT doit être comprise de manière étroite. Elle ne s'applique pas à n'importe quel groupe de constructions; il faut que l'on soit en présence d'un milieu bâti, qui présente les caractéristiques d'une "agglomération", avec les infrastructures habituelles ("Siedlungsstruktur"). Les critères à prendre en compte sont notamment le caractère compact de l'ensemble construit, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir ou l'infrastructure publique. Les constructions agricoles peuvent être exceptionnellement prises en compte; il ne suffit toutefois pas qu'un ensemble de maisons n'ait plus de fonctions agricoles pour qu'il réponde à cette définition ( ATF 132 II 218 consid. 4.1 p. 222 s; 116 Ia 197 consid. 2b p. 201 et les références citées; cf. aussi arrêts 1C\_483/2012 et 1C\_485/2012 du 30 août 2013 consid. 3.2.1). Selon la jurisprudence prévalant déjà sous l'ancien art. 15 LAT , les zones à bâtir surdimensionnées sont contraires à la LAT et doivent être réduites ( ATF 140 II 25 consid. 4.3 p. 31; 136 II 204 consid. 7 p. 211). Par ailleurs, l'un des buts principaux de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire est de concentrer l'habitat dans les zones à bâtir et d'empêcher de construire en ordre dispersé, de sorte que les petites zones à bâtir paraissent en principe non seulement inappropriées, mais également contraires à la loi ( ATF 124 II 391 consid. 3a p. 395; cf. également arrêts 1C\_374/2011 du 14 mars 2012 consid. 3 in ZBl 2013 p. 389; 1C\_225/2008 du 9 mars 2009 consid. 4.1 in

RDAF 2011 I p. 563).

### **E. 5.2**

En l'espèce, la cour cantonale a considéré que le secteur en question ne satisfaisait pas aux conditions de l'ancien art. 15 LAT . Elle a tout d'abord constaté que le périmètre en cause d'environ 5 hectares (dont faisait partie la parcelle de la recourante) - affecté depuis 1984 à la zone constructible moyennant l'adoption préalable d'un ou plusieurs plans de quartier - jouxtait l'aire forestière à l'est et en était partiellement séparé, à l'ouest et au sud, par la route cantonale; au nord s'étendait la limite communale et, au-delà de celle-ci, une zone agricole sise sur le territoire de la commune voisine de Crans-Montana, zone elle aussi cernée par l'aire forestière. La cour cantonale a également retenu qu'à vol d'oiseau, le secteur constructible de Planige se situait à plus de 550 m de la zone à bâtir entourant le village de Miège, sans aucune construction entre les deux. Ces éléments de fait - qui ne sont pas contestés par la recourante - lient le Tribunal fédéral ( art. 105 al. 1 LTF ). Or, sur la base de ces constatations, la cour cantonale pouvait à bon droit considérer que ce périmètre, clairement séparé du village, constituait un îlot enclavé au milieu de secteurs inconstructibles et qu'il était, partant, géographiquement isolé. La cour cantonale a ensuite précisé que le bâti actuel dans le secteur de Planige n'était constitué que d'une poignée de bâtiments d'habitation et de deux ou trois anciens ouvrages agricoles. Sur ce point, la recourante se contente d'affirmer de manière purement appellatoire que le périmètre en cause - qui serait selon elle proche du centre de Miège et de la plaine du Rhône - comporterait déjà 23 bâtiments construits sur les communes de Miège et de Crans-Montana; elle ne fait toutefois que substituer ses propres constatations de fait à celles de l'instance précédente, sans en invoquer ni en démontrer le caractère arbitraire. Faute de satisfaire aux exigences accrues de motivation rappelées ci-dessus (cf. consid. 2), sa critique est irrecevable. Quoi qu'il en soit, l'appréciation de l'instance précédente concernant le bâti actuel n'apparaît pas insoutenable, au vu des plans figurant au dossier. Au vu des constatations qui précèdent, il est manifeste que le secteur en cause n'est pas largement bâti au sens de l'ancien art. 15 let. a LAT . Peu importe à cet égard le degré d'équipement du secteur: ce critère n'est en effet pas en soi suffisant pour considérer que le secteur est largement bâti (cf. ATF 116 Ia 197 consid. 2b p. 201; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n. 321 p. 147; FLÜCKIGER/GRODECKI, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, édition juin 2009, n. 87 ad art. 15 LAT ). L'existence de quelques constructions situées au nord dans la zone agricole de la commune de Crans-Montana n'est pas non plus déterminante, contrairement à ce que pense la recourante.

### **E. 5.3**

Quant au critère du besoin prévisible en zones à bâtir pour les quinze années suivantes (ancien art. 15 let. b LAT ), la cour cantonale pouvait tenir compte rétrospectivement de l'absence d'utilisation significative des terrains situés dans le secteur concerné durant près de 27 ans, à savoir depuis l'adoption de cette zone à bâtir en 1984 jusqu'à la requête de permis de construire déposée par la recourante en 2011. Comme relevé par l'instance précédente, la construction d'une habitation sur la parcelle voisine n° 1'807 ainsi que l'autorisation de construire une villa-témoin octroyée en 2007 - laquelle n'a cependant jamais été achevée - ne permettent pas d'affirmer que l'affectation de ces terrains à la zone à bâtir répondait au moment de la planification aux besoins en terrains constructibles pour les quinze années à venir. Il est à cet égard sans pertinence que le Conseil d'Etat ait rejeté un

recours déposé contre l'autorisation de bâtir la villa-témoin qui visait à faire constater la nullité du PLQ. L'intéressée ne saurait par ailleurs tirer argument de la révision partielle du RCCZ intervenue en 2005. L'instance précédente a en effet constaté que cette révision n'avait pas modifié l'affectation des zones à bâtir définies par le PAZ, relevant en particulier que les articles topiques du RCCZ relatifs à la zone de plan de quartier obligé H20 n'avaient pas été modifiés. La recourante n'avance d'ailleurs aucun document qui attesterait que les autorités auraient, à l'occasion de la révision du RCCZ, procédé à une analyse des besoins prévisibles en zones à bâtir.

#### **E. 5.4**

Au vu de ces constatations, il apparaît que la zone à bâtir du Planige a été délimitée en 1984 en violation de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire, en particulier de l'ancien art. 15 LAT .

#### **E. 5.5**

La recourante se prévaut encore du fait que la Commune connaîtrait une forte croissance démographique, de sorte que le PLQ répondrait actuellement aux exigences d'une planification pour les quinze prochaines années. Elle ne cite toutefois pas les sources sur lesquelles elle se fonde pour affirmer une telle évolution démographique. Cela étant, cet élément ne permettrait pas en soi de conclure au maintien dans la zone à bâtir de ces terrains situés au milieu de secteurs inconstructibles, sans une évaluation des besoins prévisibles en terrains constructibles dans le cadre d'une nouvelle planification. Comme relevé à juste titre par l'instance précédente, l'autorisation de construire 13 villas comportant 39 appartements serait potentiellement de nature à compromettre l'application correcte de la LAT révisée, notamment des principes posés par l'art. 15 nouveau, dans le cadre du futur travail de révision du PAZ.

#### **E. 5.6**

Dans ces conditions, l'instance précédente pouvait à juste titre considérer que l'autorisation de construire contrevenait aux dispositions de la LAT, en particulier au principe de la séparation entre les zones constructibles et non constructibles. L'arrêt cantonal - qui annule l'autorisation de construire litigieuse - apparaît conforme aux dispositions de la LAT.

#### **E. 6**

Enfin, la recourante se plaint d'une violation du principe de la bonne foi. Elle affirme que, compte tenu du PLQ litigieux encore en vigueur, ainsi que de l'autorisation obtenue en 2007 pour la construction d'une villa-témoin, elle pouvait de manière légitime compter sur le fait que la planification territoriale de la commune ne changerait pas. A ses yeux, la sécurité juridique commanderait d'accorder l'autorisation de construire pour l'entier du projet.

#### **E. 6.1**

Déoulant directement de l' art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration ( ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193; 137 I 69 consid. 2.5.1 p. 73; 131 II 627 consid. 6.1 p. 636 s.). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration agissant dans les limites de ses compétences peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur. Entre autres conditions, il faut pour cela

que l'administré se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que l'intérêt à une correcte application du droit ne se révèle pas prépondérant sur la protection de la confiance ( ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193; 137 I 69 consid. 2.5.1 p. 72-73; 131 II 627 consid. 6.1 p. 637). La jurisprudence est constante quant à l'importance qu'elle accorde au principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4 p. 40; 129 II 369 consid. 4.2.1 p. 398; 115 Ib 148 consid. 5c p. 151). Faisant partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l' art. 75 al. 1 Cst. , ce principe avait, déjà avant d'être ancré à l' art. 1 al. 1 LAT , valeur de droit constitutionnel non écrit (Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 959 ch. 2.1 p. 973; 1C\_109/2014 du 4 mars 2015 consid. 6.5; cf. en ce sens JÄGER in Öffentliche Baurecht, 2016, ch. 3.113 p. 130 et les références citées). Son respect revêt donc une importance toute particulière et il y a lieu d'être extrêmement restrictif dans l'admission de dérogations à la règle légale (cf. arrêt 1C\_176/2016 du 10 mai 2017 consid. 7.1).

## **E. 6.2**

Les conditions d'application du droit à la protection de la bonne foi ne sont pas réalisées en l'espèce. En effet, il sied tout d'abord de rappeler que l'approbation d'un PLQ - en l'occurrence en 1990 - ne donne aucun droit à ce que des parcelles demeurent durablement en zone constructible (cf. arrêt 1C\_241/2016 du 21 avril 2017 consid. 3.2). Par ailleurs, l'autorisation de construire une villa-témoin délivrée en 2007 à la recourante sur la base du PLQ litigieux ne saurait constituer une assurance concrète des autorités que la parcelle demeurerait en zone constructible. De plus, l'intérêt public au respect du principe cardinal de la séparation du territoire bâti et non bâti prévaut sur l'intérêt économique de la recourante. L'atteinte à ce principe fondamental de l'aménagement du territoire revêt in casu une importance toute particulière puisque la parcelle sur laquelle est prévue la construction de treize villas est située dans un secteur éloigné du village de Miège, enclavé entre des zones inconstructibles, et très peu construit. Le grief tiré du droit à la protection de la bonne foi apparaît ainsi mal fondé et doit être rejeté.

## **E. 7**

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable. Conformément à l' art. 66 al. 1 LTF , les frais judiciaires sont mis à la charge de la recourante qui succombe. L'intimée qui a agi sans avocat n'a pas droit à des dépens.