

VS_GERICHTE A1 16 9 vom 4. Februar 2021

VS Kantonsgericht, 2021-02-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 16 9](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_16_9)

FR: VS_GERICHTE A1 16 9 du 4 février 2021

IT: VS_GERICHTE A1 16 9 del 4 febbraio 2021

Regeste

A1 16 9 ARRÊT DU 4 FÉVRIER 2021 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Ferdinand Vanay, greffier en la cause HELVETIA NOSTRA, recourante, représentée par Maître M _____, contre CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, 1950 Sion, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose la recourante à W _____, X _____, Y _____, et Z _____, tiers concernés, représentés par Maître N _____, et à la COMMUNE DE A _____, autre autorité (droit des constructions) recours de droit administratif contre quatre décisions du 18 novembre 2015

Erwägungen

E. 2

Ainsi que cela ressort des considérants précédents, l'affaire a trait en définitive à deux autorisations de construire pour trois chalets au lieu dit « B _____ ». En 2017, ce secteur situé en zone constructible a été mis en zone réservée. La Cour examinera donc, en premier lieu, la légalité des décisions attaquées à l'aune de cette nouvelle affectation (cf. infra, consid. 3). Elle tirera, ensuite, les conséquences qui s'imposent quant au grief formulé par la recourante sur la question du respect de la législation sur les résidences secondaires (cf. infra, consid. 4). 3.1 Les autorisations de construire litigieuses portent sur des terrains que le conseil communal de A _____ a décidé de ranger en zone réservée au sens des articles 27 LAT et 19 LcAT. Doit dès lors se poser la question de la compatibilité de ces autorisations avec cette affectation particulière, laquelle est en force. 3.2 A l'intérieur de la zone réservée, « rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation » (art. 27 al. 1 2e phr. LAT et art. 19 al. 1 2e phr. LcAT). Cette zone est une mesure provisionnelle permettant d'éviter que la planification prévue ne soit compromise par des autorisations de construire délivrées à la dernière minute (Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 199). Elle a pour but de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier la nouvelle affectation et entraîne une interdiction de construire avec effet négatif limité dans le temps (Alexandre Ruch in : Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [éd.], Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016, nos 26 et 53 ad art. 27 LAT). La zone réservée a ainsi comme effet de surseoir à l'application du droit encore applicable en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit (cf. ATF 136 I 142 consid. 3.2 et les autres arrêts cités in : arrêt du Tribunal fédéral 1C_260/2019 du 18 octobre 2019 consid. 3.1.3).

- 12 - Il découle des articles 27 alinéa 1 LAT et 19 alinéa 1 LcAT que seuls sont exclus les projets en contradiction avec le nouvel aménagement prévu ou qui en compliquent (voire peuvent compliquer) l'application (Alexandre Ruch, op. cit., no 54 ad art. 27 LAT). Pour

que des travaux de construction puissent être autorisés, ils devraient pouvoir l'être naturellement selon le droit (encore) en vigueur, mais également selon le nouveau droit si celui-ci était entré en vigueur (ibidem et la référence ; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, vol. II, 4e éd. 2017, no 13 ad art. 62-63). Dans la mesure où l'objectif de la zone réservée est d'éviter des projets pouvant contrecarrer la planification prévue, des dérogations mineures au droit futur pourraient être envisageables (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berne 2006, no 27 ad art. 27 LAT). En cas de doute, il convient de refuser la demande de manière à éviter de porter préjudice à la planification future (RVJ 2020 p. 14 consid. 3.2 ; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, op. cit., no 13 ad art. 62-63 ; voir aussi arrêt 1C_260/2019 précité consid. 3.1.3 et les réf. cit.). 3.3 En l'occurrence, dans sa détermination du 27 novembre 2020, le conseil communal de A _____ explique que l'instauration des zones réservées décidée en 2017 et en 2019 a pour objectif de permettre l'adaptation du PAZ et de la réglementation y relative aux exigences de la LAT révisée en 2014. Il rappelle qu'à l'intérieur de ces zones réservées, rien ne peut être entrepris qui aille à l'encontre ou qui compromette la réalisation des objectifs communaux et l'établissement de la nouvelle planification. Il précise aussi que les parcelles où les chalets projetés doivent être érigés se situent « à l'extrême périphérie » de la station de C _____, « dans un secteur quasi vierge de construction[s] et où aucune densification du milieu de bâti vers l'intérieur ne pourrait [...] être envisagée ». Enfin, le conseil communal signale que, selon l'avant-projet du PAZ révisé mis à l'enquête publique le 24 janvier 2020, « les parcelles concernées ne font pas partie du périmètre d'urbanisation, qui comprend les zones à bâtir existantes et reflète l'évolution souhaitée en fonction des besoins pour les 25 à 30 prochaines années ». Même si l'autorité communale s'abstient formellement de prendre position sur la compatibilité des permis de bâtir litigieux avec la zone réservée, les éléments qu'elle mentionne dans sa détermination précitée ne laissent guère de place au doute. En effet, les nos xx2, xx3 et xx9, sur lesquels les trois chalets projetés doivent être érigés, se situent dans la zone à bâtir T3 petits chalets, au lieu dit « B _____ ». Il s'agit manifestement d'un secteur périphérique, dès lors qu'il est isolé du tissu bâti qui forme la station de C _____ et qu'il est cerné par l'aire forestière. La présence à proximité d'une zone de constructions et d'installations d'intérêt public et d'une zone artisanale, de dimensions modestes et elles aussi éloignées de tout milieu bâti, ne change rien à ce

- 13 - constat. Celui-ci amène la Cour à considérer que l'affectation des parcelles concernées à la zone à bâtir ne sera vraisemblablement pas maintenue dans le cadre de la nouvelle planification. D'ailleurs, l'avant-projet du PAZ révisé mis à l'enquête prévoit d'affecter à la zone agricole tout ce secteur actuellement en zone à bâtir T3 petits chalets. De plus, l'autorité de planification est confrontée à un surdimensionnement important de la zone à bâtir communale, dès lors que les secteurs mis en zones réservées en 2017 sur quelque 64 hectares ont été jugés insuffisants par les services cantonaux et ont dû être étendus deux ans plus tard pour couvrir une surface supérieure à 100 hectares (cf. rapport d'août 2019 p. 2, joint à la détermination communale du 27 novembre 2020). Dans ces conditions, sans préjuger de l'affectation finale qui sera décidée pour lesdites parcelles, il n'est pas possible de retenir, comme l'exige l'article 27 alinéa 1 2e phrase LAT, que la construction des trois chalets autorisés n'entraverait en rien l'adaptation du plan d'affectation, respectivement sa réalisation effective. 3.4 W _____ et consorts soutiennent que la mise en zone réservée des trois parcelles concernées n'est pas déterminante. Ils motivent leur point de vue en exposant que l'autorité de recours doit

appliquer le droit en vigueur au jour où l'autorité administrative a statué et en relevant que cette nouvelle affectation décidée en 2017 est postérieure à l'octroi des autorisations de construire en 2015. A les suivre, rien ne permet de déduire des articles 27 LAT et 19 LcAT que l'instauration des zones réservées déploierait des effets sur les autorisations déjà accordées mais non entrées en force. Il est exact que l'examen d'un projet de construction se fonde en règle générale sur le droit applicable au moment de l'autorisation de construire (cf. supra, consid. 1.3). Cela ne signifie toutefois pas que les modifications du droit qui interviennent après la délivrance d'une telle autorisation doivent être ignorées en toutes circonstances. En matière de zones réservées, la doctrine admet que l'instauration d'une telle zone produit des effets sur une procédure de recours pendante dans laquelle est contestée une autorisation de construire. Dite procédure est généralement suspendue. Mais elle peut aussi être tranchée, la juridiction saisie devant alors procéder à une pesée des intérêts en présence. Il convient dans ce cas de pondérer les intérêts privés du maître

de l'ouvrage à la réalisation de la construction – sous les aspects de la sécurité du droit et de la protection de la bonne foi (art. 5 al. 1 et 3 Cst.) – par rapport aux intérêts publics à la modification de la planification, respectivement à l'effet anticipé du nouveau régime d'affectation (cf. Alexandre Ruch, op. cit., no 59 ad art. 27 LAT et la référence aux arrêts

- 14 - du Tribunal fédéral 1C_91/2011 du 26 octobre 2011 consid. 2.6.2 et 1P.539/2003 du 22 avril 2004 consid. 2.2). En principe, les intérêts du maître de l'ouvrage à la réalisation du projet de construction bénéficient d'un poids accru lorsque, comme en l'espèce, les intentions de planification de l'autorité compétente ne se sont manifestées qu'au stade de la procédure de recours (cf. arrêt 1P.539/2003 précité consid. 2.7). Néanmoins, dans le cas particulier, l'importance de ces intérêts, qui tiennent à la sécurité du droit et au principe de la confiance, doit être relativisée pour plusieurs raisons. D'abord, il faut relever que les permis, qui ne sont jamais entrés en force, ont été délivrés en janvier 2015. Or, à cette époque, il était déjà notoire que de nombreuses communes valaisannes disposaient de zones à bâtir surdimensionnées, lesquelles devaient être réduites afin de se conformer aux exigences de la LAT révisée et entrée en vigueur le 1er mai 2014. Eu égard à la situation particulière des parcelles concernées et à l'importance du surdimensionnement caractérisant la commune de A _____ (cf. supra, consid. 3.3), le maintien desdites parcelles en zone à bâtir devait apparaître comme très incertain, déjà en 2015 et nonobstant la délivrance des permis de bâtir litigieux par l'exécutif communal. Ensuite et surtout, il y a lieu de souligner qu'à partir du 19 octobre 2016, D _____ SA a requis et obtenu plusieurs suspensions de la procédure de recours portée céans, en raison du fait qu'elle envisageait de renoncer au projet de construction autorisé, respectivement de le modifier, cela avant même que les parcelles concernées ne soient formellement mises en zone réservée. Dite société a en définitive vendu les parcelles concernées et, en novembre 2019, le projet a été partiellement repris par W _____ et consorts, ceux-ci n'envisageant plus que la construction de trois chalets sur les dix autorisés. Compte tenu de ces changements touchant à la fois au projet de construction et aux maîtres de l'ouvrage, les assurances que le bénéficiaire des permis délivrés en 2015 pouvait tirer de ceux-ci quant à l'affectation des biens-fonds en question ont depuis lors perdu une grande partie de leur portée. Partant, il y a lieu de retenir que les intérêts dont W _____ et consorts peuvent se prévaloir quant à la concrétisation dudit projet, en lien avec les principes de la sécurité du droit et de la bonne foi, ne disposent pas d'un poids accru. S'agissant de l'intérêt public, il vise à éviter que la planification envisagée ne soit compromise par l'édification de constructions dans un endroit qu'il n'est en l'état

pas prévu de maintenir en zone à bâtir. Manifestement, ce but de surseoir à l'application du droit encore applicable en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit est important dans le cas d'espèce. En effet, le secteur situé au lieu dit « B _____ » est peu bâti et

- 15 - isolé ; il ne figure d'ailleurs pas dans le périmètre d'urbanisation, de sorte que sa vocation à être bâti même à moyen terme (30 ans) est remise en question par le projet de nouvelle planification. Il s'ensuit que confirmer la légalité des permis de bâtir les trois chalets concernés dans ce secteur se heurterait frontalement aux objectifs d'aménagement du territoire de la LAT révisée, notamment à ceux qui visent à orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et à créer un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. abis et b LAT). De plus, la commune de A _____ est concernée par un surdimensionnement marqué de sa zone à bâtir. Il est donc d'autant plus nécessaire de permettre aux zones réservées adoptées de déployer leurs effets. Enfin, la solution consistant à ne pas autoriser les constructions litigieuses irait dans le même sens que celle rendue par la commune de A _____, le 28 juin 2017, qui a constaté que d'autres permis de bâtir sur des parcelles voisines étaient échus faute d'avoir été utilisés (cf. ACDP A1 19 216 cité plus haut). Dans ces conditions, la Cour retient que l'intérêt public à l'effet anticipé du nouveau régime d'affectation est prépondérant par rapport aux intérêts de W _____ et consorts à la réalisation des trois chalets litigieux, tant au regard du principe de la sécurité du droit que du principe de la bonne foi. 3.5 Attendu ce qui précède, les décisions attaquées doivent être annulées, les permis de bâtir étant incompatibles avec les exigences posées par l'article 27 alinéa 1 2e phrase LAT.

E. 4

Vu l'issue de la présente cause, la Cour peut s'abstenir de trancher le grief principal que la recourante formule dans son mémoire, à savoir la violation de la législation interdisant la construction de résidences secondaires. 5.1 Attendu ce qui précède, les deux recours contestant les décisions du Conseil d'Etat nos 2015.xxx et 2015.xxx sont admis et ces décisions sont annulées (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

Il est rappelé que les deux autres recours contestant les décisions du Conseil d'Etat nos 2015.xxx et 2015.xxx sont sans objet (cf. supra, consid. 1.4). 5.2 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge de W _____ et consorts, solidairement entre eux (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 LPJA) ; ceux-ci n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

- 16 - Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 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), l'émolument de justice est fixé à 2400 fr. (art. 11 LTar). 5.3 La recourante, qui obtient gain de cause et a pris une conclusion en ce sens, a droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA), à la charge de W _____ et consorts. Les dépens couvrent également les frais engagés par la recourante dans les deux procédures devenues sans objet, attendu que cette issue résulte du choix des constructeurs de renoncer à une partie du projet. Ceux-ci sont donc réputés avoir aussi succombé dans ces deux procédures de recours. Le montant des dépens dus par W _____ et consorts à Helvetia Nostra est fixé à 2500 fr. (débours et TVA inclus) pour les deux instances de recours. Il tient compte du travail effectué par le mandataire de cette association, qui a consisté principalement en la rédaction de quatre recours administratifs identiques de 5 pages, d'une réplique de 2 pages,

le 29 juin 2015, de quatre recours de droit administratif identiques de 8 pages, d'une réplique de 2 pages, le 10 mai 2016, et de deux déterminations complémentaires de 2 pages également, les 15 mai 2017 et 15 décembre 2020 (art. 4, 27, 37 al. 2 et 39 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).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.