

VS_GERICHTE A1 20 197 vom 20. August 2021

VS Kantonsgericht, 2021-08-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_20_197

FR: VS_GERICHTE A1 20 197 du 20 août 2021

IT: VS_GERICHTE A1 20 197 del 20 agosto 2021

Regeste

Par arrêt du 20 août 2021 (1C_461/2021), le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours en matière de droit public interjeté par X_ contre ce jugement. A1 20 197 ARRÊT DU 10 JUIN 2021 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner et Jean-Bernard Fournier, juges, en la cause X _____, recourant, représenté par Maître M _____ contre CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose le recourant à Y _____ SA, tiers concerné, représentée par Maître N _____, et à la COMMUNE DE A _____, autre autorité (Construction & urbanisme) recours de droit administratif contre la décision du 7 octobre 2020

Erwägungen

E. 1

Déposé en temps utile contre une décision du Conseil d'Etat par une personne directement atteinte, le recours de droit administratif du 11 novembre 2020 est recevable (art. 72, 78 al. 1 let. a, 80 al. 1 let. a, b et c, 44 al. 1 let. a et 46, 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA; RS/VS 172.6]).

E. 2

Suite à la fusion, avec effet au 1er janvier 2021, des anciennes communes de C _____, F _____ et G _____, la nouvelle commune de A _____ s'est subrogée (cf. article 141 de la loi du 5 février 2004 sur les communes [LCo ; RS/VS

- 9 - 175.1] et préambule du contrat de fusion) de plein droit aux collectivités publiques précitées. Cette affaire de droit public des constructions doit être tranchée en faisant application de la LC et de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions (OC ; RS/VS 705.100), dès lors que le litige trouve son origine dans la décision de la CCC délivrant l'autorisation de construire, prononcé qui est postérieur à l'entrée en vigueur de ces deux textes légaux, le 1er janvier 20xx2 (art. T1-1 al. 1 LC ; cf. p. ex. ACDP A1 20 84 du 16 mars 2021 consid. 1.3 et la jurisprudence citée).

E. 3

Les parties sollicitent l'administration de plusieurs moyens de preuve.

E. 3.1

Garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes et de participer à l'administration des preuves essentielles lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. 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 145 I 167 consid. 4.1; arrêt du Tribunal fédéral 8C_119/2020 du 26 novembre 2020 consid. 4.2).

E. 3.2

Le Conseil d'Etat et la commune de C _____ ont déposé cécans leur dossier respectif de la cause. La requête des parties en ce sens est donc satisfaite. A également été versé en cause, comme l'a demandé Y _____ SA, un plan du périmètre de la zone réservée de la commune de C _____. Quant à Y _____ SA, elle a sollicité l'audition de H _____ et a encore « réservé l'édition par le Registre foncier des parcelles nos xx2 et xx3 et une vision locale ». Pour l'audition du témoin H _____, Y _____ SA n'a pas exposé en quoi elle serait déterminante pour l'issue du litige et de toute manière, le dossier comporte suffisamment de photos pour valablement se représenter les parcelles nos xx2 et xx3. Au reste, le recours peut être tranché sur la base des plans qui permettent de représenter les lieux sans qu'il ne soit nécessaire de se rendre sur place et d'entendre un témoin. Partant, cette audition est refusée.

E. 4

Dans un premier grief, le recourant se plaint de « lacunes du dossier et de la décision d'autorisation de construire ». Il reproche au Conseil d'Etat, « sur le plan formel, de ne pas avoir constaté que le dossier déposé auprès de la commune de C _____

- 10 - par Y _____ SA était incomplet et, sur le plan matériel, de ne pas avoir annulé la décision communale d'autorisation de construire alors que celle-ci était lacunaire ».

E. 4.1

Le recourant reproche au conseil communal de C _____ d'avoir approuvé les plans le 5 mars 2020, soit à une date postérieure à la séance de cette autorité, le 3 février 2020. Il soutient également que ces plans seraient inexacts car présentant un immeuble comportant cinq logements alors qu'en réalité le projet litigieux en prévoit six. Il prétend que la demande d'autorisation déposée par Y _____ SA ne serait pas conforme à l'art. 29 al. 1 OC. A titre illustratif, il met en exergue que les plans approuvés ne mentionnent pas les courbes de terrain avec relevé topographique, les aménagements extérieurs – notamment talus, clôtures, ainsi que haies et plantations à proximité des routes –, l'alignement routier, le degré de pente du terrain naturel, le terrain aménagé et qu'il manque un justificatif énergétique établi en français. Il ajoute que l'art. 26 al. 1 let. e OC n'a pas été respecté du fait que la demande d'autorisation de construire ne contenait pas pour les constructions ouvertes au public, les mesures prises pour en permettre l'accès et l'utilisation aux personnes physiquement handicapées et aux personnes âgées. En outre il relève que, sur la base de l'art. 51 al. 2 RCCZ, l'autorisation de construire aurait dû mentionner la justification quant au fait d'autoriser l'empiètement du projet litigieux sur l'alignement routier et une charge et/ou condition concernant une mention au Registre foncier selon laquelle le propriétaire du projet litigieux renonce à réclamer une indemnité en cas de suppression de cette autorisation d'empiéter. Il précise que tous ces manquements ont, pour la plupart, été soulevés dans le rapport E _____ et dans les différents préavis cantonaux. Il prétend également que le conseil communal de C _____ s'est écarté du rapport E _____ sans en expliquer les motifs. Enfin, selon lui, ladite autorité aurait dû indiquer qu'il s'agissait d'une autorisation dérogatoire en raison de l'instauration de la zone

réservée comme le prévoyait le rapport (47 OAT). 4.2.1 Aux termes de l'article 78 lettre a LPJA, le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation et la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Il doit contenir un exposé concis des faits, des motifs accompagnés des moyens de preuve, ainsi que des conclusions (art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 1 LPJA). La jurisprudence a déduit de ces normes que le recourant doit se positionner par rapport aux considérants de l'autorité précédente, en expliquant pour quelles raisons les motifs retenus par cette dernière constituent une violation du droit, dans l'acception prédéfinie (arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2020 du 30 janvier 2020 consid. 2 ; cf. ég. Thierry

- 11 - Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2e éd. 20xx2, no 1955 p. 455 ; Pierre Moor/ Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3e éd. 2011, p. 804 ; Jean-Claude Lugon, Quelques aspects de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives in : RDAF 1989 p. 246). 4.2.2. En l'espèce, la recevabilité du grief est fort douteuse sous l'angle de sa motivation. En effet, le recourant invoque une lacune au dossier sans préciser si est invoquée une constatation inexacte ou incomplète des faits ou une violation du droit. Il n'a en outre pas démontré en quoi la décision du Conseil d'Etat contreviendrait au droit pour les motifs prévus à l'article 78 LPJA. Supposé recevable, le recours de droit administratif devrait de toute manière être rejeté pour les raisons qui vont suivre.

E. 4.3

Selon l'art. 39 al. 2 de la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC ; RS/VS 705.1), la demande doit contenir toutes les indications et tous les documents nécessaires à son examen ainsi qu'à l'examen des autres demandes d'autorisations nécessaires. Ces exigences de formes doivent être respectées, car l'objet de la procédure ne peut être qu'un projet concret et non pas une question de droit abstraite ; l'autorité ne peut dès lors pas se prononcer sur la base de plans incomplets ou simplement illustratifs (Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Neuchâtel 2001, n. 908, p. 399).

E. 4.3.1

En l'occurrence, les différents éléments au dossier permettent à la Cour de se faire une idée complète et précise du projet contesté. Le 25 juin 2019, Y _____ SA a déposé une demande d'autorisation de construire à laquelle étaient joints différents plans, comme le confirme le document « A remplir par l'administration communale » indiquant le contenu du dossier de la demande d'autorisation. Sur le plan, établi le 27 juin 2019 par le géomètre, muni du tampon d'approbation communal daté du 5 mars 2020, le carré rouge représente l'immeuble projeté sur la parcelle no xx1. Les rectangles en pointillés décrivent les couverts et balcons, respectivement le chemin d'accès et les places de parc. Un jeu de plans du 17 juin 2019, également munis du tampon d'approbation communal daté du 5 mars 2020, décrivent chacun six appartements, étant précisé que les deux appartements de 4 pièces portent le numéro 5. Contrairement à ce qu'affirme le recourant, il ressort indéniablement des plans approuvés par la commune de C _____ que l'immeuble projeté comprend six appartements. Au demeurant, le recourant a indiqué lui-même, dans son opposition du 30 août 2019, que « le dossier mis à l'enquête public prévoit la construction d'un

- 12 - immeuble de 6 appartements », de sorte que les plans mis à l'enquête public sont conformes au projet litigieux. Le recourant relève que la date d'approbation du jeu de plan versé au dossier est postérieure à celle de la prise de la décision. Ceci ne constitue

cependant pas un vice puisque seule fait foi la décision d'autorisation de construire rendue par le conseil communal, laquelle se fondait uniquement sur les plans dont disposait celui-ci. À savoir ceux qui avaient été mis à l'enquête. Peu importe que, formellement, le sceau d'approbation n'ait été apposé que quelques jours plus tard.

E. 4.3.2

De manière générale, l'art. 29 al. 1 OC exige du requérant qu'il fournisse les documents nécessaires à la compréhension du projet et aux respects des prescriptions applicables. La demande doit notamment fournir les plans du projet qui doivent être établis et dessinés dans les règles de l'art à l'échelle 1:50 ou 1:100, datés et signés par le requérant ou son mandataire et par l'auteur du projet (art. 29 al. 1 ab initio OC). Les plans comprennent les documents nécessaires à la compréhension du projet à la vérification du respect des prescriptions, notamment : les plans de tous les niveaux avec la mention des cotes principales, de l'affectation des locaux, des installations d'aération, de production d'énergie et d'évacuation de la fumée, des matériaux principaux et des autres installations (art. 29 al. 1 let. a OC) ; les coupes avec les cotes utiles, l'indication du terrain de référence et du terrain aménagé et la référence au point de repère de nivellement mentionné sur le plan de situation. L'endroit où la coupe a été effectuée doit figurer soit sur le plan de situation, soit sur le plan du rez-de-chaussée (art. 29 al. 1 let. b OC) ; toutes les façades avec les cotes principales, ainsi que les indications du terrain de référence et du terrain aménagé après la construction (art. 29 al. 1 let. c OC) ; les aménagements extérieurs comprenant les mouvements de terre, talus, murs de soutènement, clôtures fixes, places et accès (avec un profil en long), ainsi que les haies et plantations à proximité des routes (art. 29 al. 1 let. d OC).

Le recourant a qualifié la demande d'autorisation de construire litigieuse de « lacunaire », au motif que « des objets, en soi soumis à la procédure d'autorisation de construire, selon l'art. 29 al. 1 OC, n'ayant pas été déposés comme ils auraient dû l'être ». Or, contrairement à ce qu'il prétend, les plans approuvés permettent d'appréhender correctement le projet. Le plan de situation, l'extrait de la carte topographique au 1:25'000 et les plans de projet à l'échelle 1 :100, datés et signés, sont en effet suffisants au regard de la disposition précitée.

- 13 - Concernant plus particulièrement les aménagements extérieurs, omission que le recourant persiste à relever, les plans sont également suffisants car ils ne montrent aucune modification sensible du sol sur la parcelle no xx1. D'ailleurs, il importe de relever que ce volet du litige est clairement secondaire ; il n'affecte en rien la légalité du projet de construction en tant que tel, ni ne touche à ses caractéristiques essentielles. Aussi, une annulation de bâtir pour cette raison serait disproportionnée et excessivement formaliste (arrêt du Tribunal fédéral 1C_437/2014 du 6 mars 2015 consid. 2.2 ; ACDP A1 xx3 193 du 28 mai 2020 consid. 7.4). Par contre, quant au justificatif énergétique établi en allemand, il est exact que cette pièce est nécessaire selon les articles 30 al. 1 let. d OC ainsi que 42 ss de l'ordonnance cantonale sur l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les constructions et les installations du 9 février 2011 (OURE ; RS/VS 730.100). La demande d'autorisation était donc incomplète sur ce point. Pour le reste, le recourant s'abstient d'expliquer en quoi l'appréhension du projet lui était concrètement impossible sans ces éléments qu'il estime nécessaires.

E. 4.3.3

Le recourant relève également que l'autorisation de construire ne fait aucune référence à l'art. 51 al. 2 RCCZ quant à un empiètement sur l'alignement routier. A le lire, il ne reproche pas à la commune d'avoir accepté un tel empiètement, mais se plaindre que celui-ci ne figure pas sur l'autorisation de construire. Aux termes de l'art. xx15 al. 1 de la loi sur les routes du 3 septembre 1965 (LR ; RS/VS 725.1), lors de la construction, de l'agrandissement ou du changement d'affectation d'un immeuble ou d'une installation dont l'utilisation entraînera un trafic important de véhicules à moteur, le maître de l'ouvrage devra, dans la mesure commandée par les circonstances, aménager sur terrain privé, au besoin en dehors de la zone d'interdiction de bâtir, les places de stationnement et les voies de circulation nécessaires aux visiteurs et aux usagers. En vertu de l'art. 2xx1a al. 1 LR, les communes peuvent, par voie de règlement, percevoir auprès du maître d'ouvrage n'ayant pas la possibilité d'aménager des places de stationnement en nombre suffisant, une taxe de remplacement appropriée dont le produit est affecté à la création de places de stationnement. En l'espèce, le RCCZ de la commune de C _____ prévoit que pour chaque nouvelle construction, de même que pour chaque transformation importante ou changement d'affectation important, il faut prévoir un nombre de places de parc, couvertes ou non, sur le domaine privé. Elles doivent assurer le parcage des véhicules du propriétaire et ceux de ses clients ou visiteurs (art. 46 al. 1 RCCZ). Il sera notamment exigé pour les

- 14 - habitations : - 1 place par logement de moins de 50 m² ; - 2 places par logement de 50 à 130 m² ; - 1 place par tranche de 50 m² de surface habitable en plus. Ces surfaces étant calculées selon l'art. 83 du RCCZ (art. 46 al. 2 let. a RCCZ). Selon les termes de l'art. 48 RCCZ, l'alignement est défini comme la limite d'implantation des constructions le long des voies de communication, cours d'eau, forêts, objets naturels et culturels, points de vue, pistes de ski, conduites aériennes et souterraines, etc. L'alignement prime les dispositions générales relatives aux distances. Selon l'art. 49 RCCZ, la zone grevée d'une interdiction de construire en bordure du domaine public indiquée en vert sur le plan d'alignement des routes cantonales et en jaune sur le plan d'alignement des routes communales, reste propriété des bordiers. Quant à l'article 51 RCCZ, il indique qu'un bâtiment empiétant sur l'alignement ne peut être surélevé, agrandi ou transformé sans autorisation spéciale du conseil municipal (al. 1) ; Exceptionnellement, des autorisations peuvent être accordées à bien plaisir par le conseil municipal, à condition que le propriétaire s'engage à renoncer, lors de la réalisation du plan, à réclamer une indemnité pour les coûts supplémentaires due aux travaux. Cette renonciation est mentionnée au registre foncier, aux frais du propriétaire et en faveur de la commune (al. 2) ; En en bordure des voies publiques communales pour lesquelles aucun alignement n'est prescrit, les constructions seront implantées parallèlement ou perpendiculairement à l'axe de ces voies. Les distances à respecter à la limite du domaine public communal seront de 3.00 mètres au minimum (al. 3). L'autorisation de construire du 3 février 2020 prévoit six places de parc couvertes et huit non couvertes. Certes, aucun plan d'alignement routier ne figure au dossier. La présente procédure ne porte toutefois pas sur l'approbation d'un plan routier. Il faut également préciser que selon la LR (cf. art. 199 ss), il n'y a pas nécessairement de plan d'alignement. En l'absence d'un tel plan, ce sont les règles sur les distances de cette loi qui s'appliquent. Le même raisonnement vaut pour l'utilisation du sol. L'autorisation de construire n'a ici, il est vrai, été assortie d'aucune charge ou condition communales. Sur le vu de ces éléments, il est donc exact que les exigences quant à la réalisation des places de stationnement requises et les éventuelles conditions de la perception de cette taxe de remplacement n'ont pas été explicitement incorporées dans l'autorisation de construire. Dès lors, du fait que le recourant semble ne pas reprocher à la

commune de C _____ d'avoir accepté un éventuel empiètement, mais de ne pas l'avoir mentionné dans l'autorisation de construire, le conseil municipal joindra - puisque, on va le voir plus loin (cf. infra, consid. 6.1), le dossier lui sera renvoyé pour nouvelle décision -, le plan d'alignement routier de la commune au dossier et indiquera dans l'autorisation

- 15 - de construire s'il existe ou non un empiètement routier, et le cas échéant, justifiera dans le permis de bâtir le droit à cet empiètement au sens de l'art. 51 RCCZ. 4.4.4. Le recourant critique encore les incertitudes liées à l'absence de mesures pour permettre l'accès au bâtiment pour les handicapés, relevant que de telles mesures doivent être contenu dans les plans selon l'art. 26 al. 1 let. e OC. Il est vrai que les plans approuvés n'indiquent aucune mesure prise sur la construction pour en permettre l'accès et l'utilisation aux personnes handicapés. Cependant, le Service compétent en la matière, soit le Service de l'aide sociale (cf. les articles 22 de la loi cantonale sur l'intégration des personnes handicapées du 31 janvier 1991 [RS/VS 850.6] ainsi que 2, 22 et 23 de l'ordonnance concernant l'application de la loi sur l'intégration des personnes handicapées du 24 juin 1992 [RS/VS 850.60]) a délivré, le 29 novembre 2019, un préavis négatif dans lequel il a examiné notamment les places de stationnement adaptées au fauteuil roulant et à l'issue duquel il a mentionné (cf. p. 116 du classeur) : « Il pourrait être admis que dans un premier temps, les logements sis à l'étage ne soient pas accessibles avec un fauteuil roulant. L'autorité compétente pourrait accorder une dérogation quant à l'accessibilité des logements sis à l'étage ». De toute façon, une annulation pure et simple de la décision attaquée et, par voie de corollaire, de l'autorisation de construire, au seul motif de l'absence d'indication, sur les plans, des « mesures prises pour permettre l'accès (aux constructions ouvertes au public) et l'utilisation aux personnes physiquement handicapées », apparaîtrait disproportionnée et excessivement formaliste. Il se justifie dès lors de maintenir l'autorisation de construire, toutefois avec l'injonction au conseil communal, à qui le dossier sera renvoyé (cf. supra, considérant précédent), de veiller à ce qu'un plan sur lequel ces mesures sont indiquées lui soit transmis afin qu'il puisse apposer le sceau communal et de voir s'il y a lieu d'accorder la dérogation préconisée par le Service de l'aide sociale.

4.4.5. Selon l'art. 35 al. 1 OC, à l'expiration du délai d'opposition ou, le cas échéant, après la séance de conciliation, l'autorité compétente examine d'office si la demande est conforme aux dispositions du droit public. Elle peut, en outre, consulter des spécialistes, voire exiger des expertises et autres mesures. Au vu de cet article, le rapport E _____ ne saurait revêtir un quelconque caractère contraignant. Il apparaît qu'il s'agit d'une simple prise de position de ce consultant et d'un document destiné à l'usage interne de la commune qui n'est pas liée par l'opinion

- 16 - de ce bureau. L'art. 35 al. 1 OC n'indique d'ailleurs pas que ces différents avis ont un caractère contraignant. 4.4.6. Le recourant soulève enfin que l'autorisation de construire ne comporte pas le terme « dérogatoire » comme l'indique le rapport (47 OAT). Il est vrai que cette mention « en dérogation de la zone réservée » manque sur l'autorisation de construire. Cependant, la demande de permis de construire a été faite le 25 juin 2019, soit bien avant que la parcelle no xx1 ne soit colloquée en zone réservée. Il sied aussi de rappeler que le 29 octobre 2019, soit le lendemain de la décision de mise en place en zone réservée, la commune a directement interpellé la SeCC afin d'obtenir les préavis cantonaux utiles, dont celui du SDT. Aussi, même si l'autorisation de construire ne comporte pas la mention « en dérogation de la zone réservée », force est de constater que la procédure d'octroi de permis de construire a respecté les modalités et conditions qui étaient imposées pour un projet à

ériger sur la zone réservée. Pour le bon ordre du dossier, le conseil municipal veillera néanmoins, lorsque le dossier lui sera retourné, à ajouter sur l'autorisation de construire la mention « en dérogation de la zone réservée ». 4.4.7. Partant, eu égard aux considérations qui précèdent, le grief « lacune du dossier et de la décision d'autorisation de construire » est rejeté.

E. 5

Dans un second grief, le recourant invoque une violation des articles 27 LAT et xx3 LcAT.

E. 5.1

Aux termes de l'art. 27 LAT, s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2). En vertu de l'art. xx3 LcAT, s'il n'existe aucun plan d'affectation ou s'ils doivent être modifiés, le conseil municipal peut déclarer des territoires exactement délimités, zones réservées au sens de la LAT. A l'intérieur de ces zones réservées rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement de ces plans. Les zones réservées entrent en force dès la publication officielle de la décision les instituant (al.1). Les zones réservées peuvent être décidées par le conseil municipal pour une durée de cinq ans. Ce délai peut être prolongé de trois ans par l'assemblée primaire (al. 2).

- 17 - Une zone réservée, au sens des art. 27 LAT et xx3 al. 1 LcAT, est une mesure visant à assurer la liberté de décision des autorités de planification. Par l'adoption d'une zone réservée, de futures mesures d'aménagement du territoire se voient accorder un effet anticipé négatif: une autorisation de construire ne sera délivrée qu'à la condition qu'elle n'entrave pas l'établissement de la réglementation envisagée. 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C_260/2019 du xx2 octobre 2019 c. 3.1.3). Il découle des articles 27 alinéa 1 LAT et xx3 alinéa 1 LcAT que seuls sont exclus les projets en contradiction avec le nouvel aménagement prévu ou qui en compliquent (voire peuvent en compliquer) l'application. 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. Dans la mesure où l'objectif de la zone réservée est d'éviter des projets pouvant contrecarrer la planification prévue (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_206/2020 du 7 mai 2021 consid. 5.4), des dérogations mineures au droit futur pourraient être envisageables. En cas de doute, il convient de refuser la demande de manière à éviter de porter préjudice à la planification future (ACDP A1 2020 24 c. 5.2). 5.2.1. En l'occurrence, afin de déterminer si la commune de C _____ a admis à juste titre que le projet de construction n'entravait en rien les buts de la zone réservée, il convient de se fonder sur les buts que l'instauration de cette zone réservée vise à protéger, tels qu'annoncés par la commune. Il ressort de la publication au Bulletin officiel du xxx 2019 que le conseil communal de C _____ a décidé en date du 28 octobre 2019 de déclarer zones réservées les zones à bâtir d'habitation de la commune. Le but de cette décision était de permettre l'adaptation du plan d'affectation des zones de la réglementation y relative afin de mettre en œuvre le plan directeur cantonal révisé et approuvé par le Conseil fédéral le 1er mai 2019. Dite publication renvoie au dossier déposé à la commune, dont les

personnes intéressées pouvaient prendre connaissance et qui comprenait le plan du périmètre de la zone réservée ainsi que le rapport justificatif (47 OAT). Selon ce rapport (cf. art. 47 OAT), « les réflexions en cours portent non seulement sur le renforcement du développement vers l'intérieur et la densification, mais également sur la valorisation de secteurs à bâtir et à une utilisation plus judicieuse et rationnelle du sol ». Ce rapport précise également que « des autorisations de construire dérogatoires pourront être

- 18 - accordées pour les projet qui n'entraveront pas la mise en œuvre des nouvelles législations en vigueur ». 5.2.2. Sur cette question, la commune estime que le projet de construction contesté ne compromet pas la réalisation des nouvelles prescriptions, soit l'adaptation du PAZ et de la réglementation y relative aux exigences du nouveau plan directeur cantonal. Elle précise, dans sa détermination du 17 avril 2020 ainsi que dans celle du 22 décembre 2020, qu'elle avait tenu compte de l'affectation future de la parcelle pour délivrer, le 3 février 2020, le permis de construire. Elle indique également que les travaux de planification sont d'ailleurs bien avancés et qu'elle n'envisage pas de déclasser le bien-fonds litigieux dans le cadre de la future révision de la planification. Le Conseil d'Etat a, quant à lui, estimé que, compte tenu de la situation de la parcelle au sein de la commune et des objectifs de densification, le projet litigieux n'entravait en rien la future planification. La commune n'avait donc pas abusé de son pouvoir d'appréciation en délivrant l'autorisation requise. 5.2.3 Le recourant fait valoir que, selon le rapport OAT, la zone à bâtir de la commune de C _____ est surdimensionnée. Par ailleurs, la zone à bâtir de l'ensemble du territoire de la commune de A _____ serait également surdimensionnée. La zone réservée permettait donc d'éviter de rendre de futurs dézonages impossibles ou plus difficiles et l'autorisation de construire n'était ainsi pas conforme à la zone réservée. Cette argumentation ne saurait être suivie. En effet, la doctrine et la jurisprudence citées plus haut (cf. supra, consid. 4.1) admettent que le classement d'une parcelle constructible en zone réservée n'empêche pas de bâtir ce bien-fonds, à condition toutefois que la réalisation de ce projet ne menace pas la future planification. Or, comme l'a justement relevé le Conseil d'Etat, la parcelle no xx1 se situe au milieu des parcelles nos xx2, xx3 et xx4, toutes pourvues de constructions, et jouxtant elles aussi la limite de la zone à bâtir, de sorte qu'il ne ferait a priori guère de sens d'en exclure toute construction. Au vu de cette situation géographique particulière, au sein du milieu bâti, il n'apparaît pas critiquable d'avoir jugé que la construction litigieuse répondait aux objectifs de densification poursuivi par la commune et d'avoir autorisé le projet pour ce motif. Au surplus, il sied de rappeler que la parcelle no xx1 est fort probablement destinée, selon les informations au dossier, à rester classée en zone à bâtir. 5.2.4. Le recourant fait remarquer qu'en délivrant le permis de construire pour la parcelle n° xx1, le conseil municipal entravait la liberté d'action de l'assemblée primaire de la commune de A _____ dans la mise en œuvre du plan directeur cantonal révisé, tout particulièrement en matière de réduction des zones à bâtir

- 19 - surdimensionnées. Ce grief ne porte pas puisque, comme indiqué ci-dessus, il est possible de bâtir un bien-fonds même si celui-ci est rangé en zone réservée, à condition que ce projet n'empêche pas la mise en place du futur plan d'affectation. Par le biais de cette condition, on s'assure ainsi que l'autorité compétente en matière de constructions ne rende pas une décision qui soit en contradiction avec celle que devra prendre l'autorité de planification. La délimitation des zones à bâtir à laquelle le planificateur local devra procéder dans le cadre de la révision du PAZ ne sera pas entravée. Partant, mal fondé, le grief est rejeté.

E. 6

Dans un troisième grief, le recourant estime que le projet litigieux n'est pas conforme à la zone H30, secteur principalement voué aux villas à caractère purement résidentiel selon l'art. 101 RCCZ, parce que ledit projet prévoit la construction d'un immeuble.

E. 6.1

Le Conseil d'Etat s'en est tenu à une interprétation littérale de l'art. 101 RCCZ qui dispose que cette zone (H30) est ouverte principalement pour la construction de villas de caractère purement résidentiel (al. 1) ; les constructions de caractère artisanal et industriel, les porcheries du type industriel et les ateliers juges bruyants selon les normes sont interdits (al. 2). Sans formellement rejeter l'analyse qu'avait faite le recourant dans son recours du 12 mars 2020, c'est à bon droit que le Conseil d'Etat s'est limité à l'analyse littérale de la norme du RCCZ. En effet, un acte normatif doit s'interpréter en premier lieu selon sa lettre, les autres éléments d'interprétation n'intervenant qu'à titre subsidiaire (ATF 141 I 280 consid. 6 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_168/2019 du 17 janvier 2019 consid. 3.2).

Le Conseil d'Etat a constaté que le libellé de l'art. 101 al. 1 RCCZ fixe une affectation principale sans être exclusive. Il est vrai qu'une interprétation littérale justifie d'admettre que l'utilisation par le législateur communal de l'expression « principalement » implique une absence de caractère impératif de cette règle. L'art. 101 al. 2 RCCZ ne mentionne quant à lui aucune condition d'application particulière mais uniquement les constructions interdites dans la zone H30. La lettre de ces dispositions paraît claire et conduit logiquement à considérer, ainsi que l'a indiqué l'autorité précédente, que le conseil municipal bénéficie d'un large pouvoir d'appréciation pour accorder une autre affectation.

- 20 - Le recourant n'entreprend pas de contester les raisons pour lesquelles l'autorité précédente a rejeté son grief, se contentant de prétendre que le Conseil d'Etat aurait ignoré son analyse qui avait été faite dans le cadre de son recours administratif le 12 mars 2020. Tel que formulé, le grief s'avère inadmissible sous l'angle des règles de motivation (art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 2 LPJA), car celles-ci exigent un lien entre la motivation du recours et la décision attaquée et astreignent le recourant à se positionner par rapport aux considérants de l'autorité précédente, en expliquant pour quelles raisons les motifs articulés sont, de son point de vue, contraires au droit (cf. les références citées supra, consid. 3.2.1). Un tel lien n'existe pas lorsque la partie recourante se contente, comme semble ici le faire X _____ en renvoyant à son analyse du 12 mars 2020, de reprendre mot pour mot la même motivation que celle présentée devant l'instance précédente.

E. 6.2

Le recourant estime qu'aucun bâtiment de l'envergure du projet qui prendra place sur la parcelle no xx1 n'existe en zone H30, ce qui sous-entend qu'il rejette l'argumentation du Conseil d'Etat selon lequel la commune aurait développé une pratique constante en admettant des bâtiments multiples dans la zone H30. Bien qu'à travers ses allégués nos 37 à 39, le recourant montre certaines différences entre le bâtiment sis sur la parcelle no xx4 et le bâtiment projeté sur la parcelle no xx1, au regard des plans et photographies versés au dossier, l'on ne saurait manifestement et d'emblée dénier à ces bâtiments une quelconque ressemblance, ce qui corrobore l'avis du Conseil d'Etat. Pour ces motifs, le grief tiré de l'égalité dans l'illégalité doit être rejeté.

E. 6.3

Le recourant affirme encore que le projet est doté d'un étage de trop, ne respectant pas ainsi l'art. 104 RCCZ.

E. 6.3.1

Selon l'article 3 LC, les règlements communaux des constructions et des zones fixent toutes les dispositions d'exécution nécessaires, en particulier concernant les dimensions des constructions et installations (notamment distances, hauteurs et niveaux), les indices (types et valeurs) et l'ordre des constructions, ceci dans le respect du droit supérieur, en particulier pour ce qui concerne les définitions de prescriptions matérielles (al. 1). Les communes ne peuvent édicter des dispositions dérogatoires que lorsque la législation sur les constructions le prévoit expressément (al. 2). S'agissant des règles matérielles de police des constructions, les communes peuvent adopter des prescriptions plus restrictives, ceci en respectant les définitions fixées exclusivement par le droit cantonal (al. 3).

- 21 - L'article 4 alinéa 1 LC prévoit que l'AIHC s'applique lorsque les règles fixées par le droit cantonal ou communal portent sur des définitions figurant dans cet accord. La législation cantonale et la réglementation communale peuvent introduire des notions qui ne sont pas comprises dans l'AIHC. L'art. A1-6.1 de l'AIHC définit la notion d'étage comme « Niveaux d'un bâtiment à l'exception du sous-sol, des combles et de l'attique. Le nombre d'étages est compté indépendamment pour chaque corps de bâtiment ». L'art. 16 al. 2 LC prévoit que les communes peuvent fixer un nombre minimal ou maximal d'étages pour chaque type de zones. Selon l'article 104 RCCZ, le nombre de niveaux maximum (rez-de-chaussée y compris) dans la zone H30 est limité à deux.

E. 6.3.2

En l'occurrence, le recourant estime que le projet de construction n'est pas conforme à l'article 104 RCCZ, car le nombre d'étages du bâtiment excède la limite de deux niveaux que fixe cette disposition. La commune de C _____ ne s'est pour sa part pas déterminée sur cet élément, se bornant à affirmer dans sa décision d'autorisation de construire que « les prescriptions de construction étaient respectées ». Suivre la position de la commune de C _____ et admettre la construction litigieuse reviendrait, en réalité, à déroger de l'art. 104 RCCZ. Il s'agit en effet de rappeler que des dérogations aux prescriptions relatives à l'affectation de la zone à bâtir ainsi qu'aux autres dispositions en matière de construction peuvent être octroyées par l'autorité compétente lorsque des circonstances exceptionnelles ou des motifs importants le justifient et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant d'un voisin ne s'en trouve lésé (art. 6 al. 1 LC). L'article 127 RCCZ ne prévoit rien de fondamentalement différent, prescrivant qu'exceptionnellement, le conseil municipal peut déroger aux dispositions du présent 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. Une telle autorisation peut être assortie de charges et conditions particulières. L'article 6 alinéa 1 LC a la même teneur que l'article 30 alinéa 1 de l'ancienne loi du

E. 8

février 1996 sur les constructions (aLC ; RO/VS 1996 p. 42 ss). On peut donc se référer à la jurisprudence rendue sous l'empire de l'ancien droit s'agissant de l'interprétation des notions de « circonstances exceptionnelles » et de « motifs importants » contenues dans l'article 6 alinéa 1 LC. Cette jurisprudence a retenu que l'octroi d'une dérogation suppose

- 22 - une « situation exceptionnelle » et ne saurait devenir la règle, à défaut de quoi l'autorité compétente pour délivrer des permis de construire se substituerait au législateur cantonal ou communal par le biais de sa pratique dérogatoire. Il implique une pesée entre les intérêts publics et ceux du propriétaire requérant l'octroi d'une dérogation, étant précisé que des raisons purement économiques ou l'intention d'atteindre la meilleure solution architecturale ou une utilisation optimale du terrain ne suffisent pas à elles seules à conduire à l'octroi d'une dérogation (cf. arrêts du Tribunal fédéral 1C_257/2019 du 24 avril 2020 consid. 4.1 et 1C_92/2015 du xx2 novembre 2015 consid. 4.2 ; RVJ 20xx2 p. 8 consid. 3.1 ; Benoît Bovay, *Le permis de construire en droit vaudois*, 2e éd. 1988, p. 193 s.). Même si l'autorité qui délivre le permis de bâtir dispose en la matière d'un certain pouvoir d'appréciation (cf. Steve Favez, *La dérogation en zone à bâtir et ses alternatives*, in : RDAF 2012 I p. 1 ss, p. 8 ch. 3.1.2), il n'en demeure pas moins qu'elle doit se livrer à cette pesée des intérêts, car une requête de dérogation, qui on l'a vu suppose une situation exceptionnelle (cf. ég. RVJ 2002 p. 22 consid. 3.5), doit être sous-tendue par un motif objectif (cf. Benoît Bovay, *op. cit.*, p. 193). La Cour souligne qu'une dérogation au texte de loi doit être justifiée par des motifs objectifs importants qui permettent de comprendre pourquoi, en considérant tous les aspects du cas particulier, il y a lieu de s'écarter exceptionnellement de la règle de droit des constructions, l'intérêt à la dérogation devant primer sur l'intérêt au respect de ladite règle (cf. supra, consid. 5.2 et les réf. cit.). Cette justification est essentielle ; sans elle, l'octroi d'une dérogation revient à contourner le droit matériel sans motivation objective (dans le même sens, cf. ACDP A1 xx2 259 du 23 avril 2019 consid. 3.5.4 et A1 xx2 98 du 13 février 2019 consid. 12). Or, dans le cas d'espèce, l'autorité communale n'a pas expressément justifié la dérogation par des motifs, se contentant d'affirmer que le projet respectait les normes du RCCZ. Ceci est fort surprenant puisque les circonstances du cas particulier ne sont pas constitutives d'une situation a priori exceptionnelle qui permettrait d'imposer au recourant un bâtiment ne respectant pas certaines contraintes de construction. De plus, il est évident que l'ajout d'un étage supplémentaire par rapport aux dispositions légales modifie sensiblement les caractéristiques des immeubles admis au regard de l'article 104 RCCZ. Il s'ensuit qu'en l'état, le projet contrevient à la disposition précitée. Partant, le grief est admis.

- 23 - 7.1 Attendu ce qui précède, le recours est admis dans la mesure où il est recevable (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). La décision du Conseil d'Etat du 7 octobre 2020 est ainsi annulée et l'affaire est renvoyée à la commune de C _____, avec, pour instructions (cf. article 60 al. 1 LPJA), d'exiger le dépôt du justificatif énergétique (cf. supra, consid. 4.3.2) ; d'exiger le dépôt de nouveaux plans qui respectent l'article 104 RCCZ et qui indiquent les mesures visées par l'article 26 al. 1 let. e OC (cf. supra, consid. 4.4.4) ; d'examiner si la dérogation préconisée par le Service de l'aide sociale est envisageable (cf. supra, consid. 4.4.4) ; d'apposer sur la nouvelle autorisation de construire à délivrer la mention « en dérogation de la zone réservée » (cf. supra, consid. 4.4.6), et de rendre une nouvelle décision. 7.2 La commune, qui succombe car elle a autorisé un projet pourtant entaché des vices décrits aux considérants qui précèdent, sera dispensée des frais dans le cadre de la clause générale de l'article 89 al. 4 LPJA. Elle n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA). Elle versera par contre des dépens à X _____ qui obtient gain de cause et qui a pris une conclusion dans ce sens. Il convient d'arrêter cette indemnité à 2400 fr. (débours et TVA compris), sur le vu du travail effectué par Maître M _____ (devant les deux instances) ayant principalement consisté en la rédaction d'une détermination de 10 pages, d'un recours administratif de 17 pages et d'un recours de droit

administratif de 20 pages (art. 91 al. 1 LPJA ; art. 4, 27 et 39 LTar). Il n'est par contre pas alloué de dépens à Y _____ SA qui avait conclu au rejet du recours.

- 24 -

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