

# **VS\_GERICHTE A1 21 160 vom 8. April 2022**

VS Kantonsgericht, 2022-04-08, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs\\_gerichte\\_A1 21 160](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_21_160)

FR: VS\_GERICHTE A1 21 160 du 8 avril 2022

IT: VS\_GERICHTE A1 21 160 del 8 aprile 2022

## **Regeste**

A1 21 160 ARRÊT DU 8 AVRIL 2022 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public  
Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner et Jean-Bernard Fournier, juges ; Léna Jordan, greffière ad hoc ; en la cause X \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_, recourants contre CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, ADMINISTRATION COMMUNALE DE A \_\_\_\_\_, autre autorité (Construction & urbanisme) recours de droit administratif contre la décision du 16 juin 2021

## **Erwägungen**

### **E. 2**

LPJA), les parties ont sollicité l'édition par le Conseil d'Etat du dossier de la cause et par la Commune du dossier de l'autorisation de construire, du PAD et du dossier de

- 8 - redimensionnement, daté de 2014, d'une zone de danger naturel d'avalanches dans laquelle se trouvait auparavant leur parcelle. Ils requièrent également que les plans de la première zone réservée déclarée par la Commune en 2016, puis annulée en 2018, soient produits.

### **E. 2.2**

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. 2.3**

En l'espèce, le dossier complet de la cause a été produit par le Conseil d'Etat, lequel contient également le dossier communal, ce qui satisfait la demande des recourants. Quant au PAD, aux plans de la première zone réservée de 2016 et au dossier de redimensionnement de la zone de danger naturel d'avalanches de 2014, ils sont inutiles dans la mesure où ils ne visent pas à prouver des faits pertinents pour la présente cause. En effet, le fait que le terrain ne soit actuellement plus compris dans la nouvelle zone de danger d'avalanches et qu'il ne l'était non plus dans les premières zones réservées prévues par la Commune en 2016 résulte déjà du dossier. Quant au PADx « E \_\_\_\_\_ », bien qu'adopté en 2015, il a également été remis en question par l'instauration des zones

réservées, si bien qu'il n'est plus pertinent dans l'examen du présent dossier.

### **E. 3**

Le litige porte sur la légalité du refus de l'autorisation de construire pour le projet des recourants sur leur parcelle située, au moment de la décision, en zone de chalets de D \_\_\_\_\_ . En 2019, la Commune a décrété des zones réservées incluant le terrain dont il est question. La conformité du projet à la nouvelle affectation sera donc examinée. Il y a également lieu de rappeler ici que la légalité et l'opportunité de la zone réservée en tant que telle, de même que son étendue, ne font pas l'objet du présent litige mais d'une procédure séparée. Cette question ne sera donc pas abordée par la Cour.

#### **E. 3.1**

En premier lieu, les recourants invoquent une violation du principe de la proportionnalité dans le cadre de la pesée des intérêts effectuée par le Conseil d'Etat. Selon eux, compte tenu du fait que leur projet respectait toutes les dispositions légales

- 9 - en vigueur au moment de son dépôt et que la Commune leur avait donné plusieurs assurances quant à la faisabilité du projet, leur intérêt privé à la réalisation du chalet litigieux devait l'emporter.

#### **E. 3.2**

La recevabilité de ce grief est également douteuse, sous l'angle de sa motivation, en ce sens que les recourants se contentent d'opposer leur vision à celle de l'autorité, sans pour autant indiquer en quoi les motifs contenus dans la décision entreprise seraient contraire au droit (cf. supra consid. 1.1). A supposer recevable, celui-ci devrait dans tous les cas être rejeté pour les motifs qui vont suivre.

#### **E. 3.3**

La garantie de la propriété, ancrée à l'art. 26 al. 1 de la constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). Ce principe exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés – règle de l'aptitude –, que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive – règle de la nécessité –, et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis – règle de la proportionnalité au sens étroit (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_550/2018 du 19 novembre 2019 consid. 4.1 et les références). L'établissement d'une zone réservée répond à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement, que celui-ci soit ou non conforme au droit. Il s'agit en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de construction viennent entraver cette liberté. Il faut ainsi une nécessité de planifier, assortie d'une intention concrète. Il n'est toutefois pas nécessaire que l'autorité ait déjà une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir, en particulier lorsque cela ne découle pas d'une simple intention de sa part, mais d'une obligation résultant directement de la LAT ou du plan directeur cantonal. Tel est le cas de l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.1 et les références).

#### **E. 3.4**

En l'espèce, dans le rapport explicatif du 2 juin 2020 concernant l'instauration des zones réservées décidées en 2019, la Commune indique que : « Le but des zones réservées décidées par le Conseil municipal de A \_\_\_\_\_ est l'intention d'aménager. Pour ce faire, la Commune définit des secteurs exactement délimités, pour une période déterminée, afin que soient menées les réflexions sur les mesures d'aménagement à

- 10 - prendre dans le futur PAZ, conformément aux exigences légales ». La Commune doit ainsi notamment limiter les développements du parc immobilier sur le K \_\_\_\_\_ en favorisant en priorité l'assainissement du parc immobilier et la densification du tissu bâti existant (cf. objectif no 6). Elle rappelle qu'à l'intérieur de ces zones réservées, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver la révision globale des PAZ (art. 19 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987 [LcAT ; RS/VS 701.1]). Dans les zones réservées, les éventuelles nouvelles constructions, transformations, rénovations et agrandissements devront être compatibles avec les bases légales en vigueur, les plans et prescriptions de construction en vigueur, et prouver qu'ils n'entravent pas l'établissement des futurs plans. Bien qu'il soit exact que la parcelle concernée est située au bord de la route cantonale et qu'il ressort du dossier qu'elle est équipée, il faut cependant souligner qu'elle est entourée de grandes zones restées vertes, ce qui peut être constaté par vue aérienne, et qu'elle se situe bien en périphérie du centre de D \_\_\_\_\_. Le secteur est également ceinturé par de grandes aires forestières, qui le bordent à l'est, au nord et au sud. A l'ouest, on trouve une bande de zone agricole qui le sépare du reste de l'ensemble bâti communal. Il faut également relever que l'autorité de planification est confrontée à un surdimensionnement important de la zone à bâtir communale, ce que la fusion entre les Communes de F \_\_\_\_\_, B \_\_\_\_\_, A \_\_\_\_\_ et H \_\_\_\_\_ n'a pas réglé. En effet, le SDT a calculé un surplus théorique à 15 ans de 77 ha pour les zones à bâtir communales (état au 24 mai 2017). Dans ces conditions, sans préjuger de l'affectation finale qui sera décidée pour ladite parcelle par la Commune, il n'est pas possible de retenir, comme l'exige l'art. 27 al. 1 2ème phrase LAT, que la construction d'un chalet d'habitation composé de deux logements n'entraverait en rien l'adaptation du plan d'affectation, respectivement sa réalisation effective. Dès lors, l'intérêt public à une nouvelle planification l'emporte effectivement, sur l'intérêt privé des propriétaires à la délivrance d'un permis de construire. La mesure, soit le refus du permis de bâtir, était apte à atteindre le but poursuivi, à savoir la liberté de planification de la Commune et était nécessaire, aucune option réaliste moins incisive permettant de garantir le libre aménagement de la zone n'étant possible. La critique est donc infondée. 4.1 Compte tenu du fait que la mise en zone réservée a eu lieu après le dépôt du projet de construction par les recourants et après le premier refus de la Commune, quand bien

- 11 - même celle-ci aurait tenu compte de ses intentions de planification dans cette première décision, il faut encore examiner si les autorités communales pouvaient tenir compte d'une zone réservée entrée en vigueur en cours de procédure de recours. 4.2 En principe, la zone réservée étend ses effets aux projets de construction qui sont déposés après son adoption. Si et dans quelle mesure une zone réservée peut entraver une demande de construire déjà déposée, dépend en premier lieu du droit cantonal (Aemisegger et al [édit], Commentaire pratique LAT, Planifier l'affectation, Bâle 2016 no 57 ad art. 27 LAT). Selon l'art. 19 al. 1 LcAT, 2ème phrase, les zones réservées entrent en force dès la publication officielle de la décision les instituant (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_260/2019 du 18 octobre 2019 consid. 3.1.3). Par l'adoption d'une zone réservée, de futurs 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 (ATF 136 I 142 consid. 3.2). Il découle des art. 27 al. 1 LAT et 19 al. 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 (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 du Tribunal fédéral 1C\_260/2019 du 18 octobre 2019 consid. 3.1.3 et les références). 4.3 L'examen d'un projet de construction se fonde en règle générale sur le droit applicable au moment de l'autorisation de construire. 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

- 12 - 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 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 ; ACDP A1 16 9 du 4 février 2021, consid. 3.4). 4.4 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 définitives 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 la demande de permis de construire date de février 2019. 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 \_\_\_\_\_, soit un surplus théorique à 15 ans de 77 ha (état au 24 mai 2017) calculé par le SDT pour les zones dévolues à l'habitat de cette commune (cf. rapport justificatif des zones réservées de juin 2020 précité), le maintien desdites parcelles en zone à bâtir devait apparaître comme très incertain, déjà en 2019. Ensuite, l'intérêt public 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 « C \_\_\_\_\_ » est peu bâti et éloigné du centre, bien qu'il ne soit pas contesté que les deux parcelles adjacentes à celles des recourants, à l'est et à l'ouest, sont toutes deux construites. Il s'agit cependant de cas isolés au sein de la nouvelle zone réservée no xxx, ce qu'une vue aérienne (cf. site <https://map.vsgis.ch>, orthophoto 2020, consulté le 30 mars 2022) permet aisément de confirmer. Le secteur est également entouré d'une zone agricole à l'ouest, ainsi que d'une grande surface d'aire forestière, à l'est, au nord et au sud.

- 13 - En outre, dès réception du préavis du SDT, la Commune l'a transmis aux recourants et les a informés qu'une réflexion au niveau des autorités communales était en cours, par courrier du 19 novembre 2019. En effet, l'annulation, par le Tribunal cantonal des autorisations initialement accordée sur les parcelles voisines pour le projet « J \_\_\_\_\_ » et la confirmation par le Tribunal fédéral de cette décision, le 4 février 2019, a provoqué une première réflexion de la part de la Commune, laquelle a été encore poussée par le nouveau plan directeur cantonal (PDC) adopté par le Grand Conseil le

## **E. 8**

mars 2018 et approuvé par le Conseil Fédéral le 1er mai 2019. La fiche de coordination C.1 du PDC fixe les principaux critères de réexamen des plans d'affectation. Or, la Commune de A \_\_\_\_\_ est classée en catégorie C, en référence à la fiche C.1, compte tenu du surdimensionnement de sa zone à bâtir. Elle doit ainsi réduire ses zones dévolues à l'habitat. La vocation de la parcelle à être bâtie même à court terme (15 ans) est remise en question par le projet de nouvelle planification. La Commune n'a pas encore décidé de la future affectation de la zone, ce qui implique, selon la jurisprudence et la doctrine précitée (cf. supra consid. 4.3), que soit la procédure pouvait être suspendue, soit une décision pouvait d'ores et déjà être rendue, moyennant une pesée des intérêts. Celle-ci ayant été effectuée de manière complète par le Conseil d'Etat (cf. supra consid. 3.4), il s'ensuit que délivrer un permis de bâtir pour le chalet concerné 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, ainsi qu'une proportion de résidences secondaires bien supérieure à 20% (61.2% selon le relevé de l'année 2021). Il est donc d'autant plus nécessaire de permettre aux zones réservées adoptées de déployer leurs effets. Par conséquent, c'est à bon droit que l'autorité inférieure a tenu compte des intentions de planification de la Commune dans le cadre du refus de permis de construire. 5.1 Les recourants se plaignent encore, implicitement, d'une violation du principe de la bonne foi par la Commune, qui, après leur avoir donné l'assurance que leur projet était conforme aux dispositions légales, a refusé la délivrance de l'autorisation de construire. 5.2 Découlant 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,

- 14 - des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de

personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il 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 la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2; 131 II 627 consid. 6; arrêt 2C\_398/2020 du 5 février 2021 consid. 6.1). Dans le cadre de la jurisprudence relative aux comportements contradictoires de l'administration, autre aspect du principe de la bonne foi, le respect des règles de la bonne foi par l'administration doit être examiné selon des critères objectifs, indépendamment de la personne des agents en cause; aussi l'administration peut-elle être rendue responsable d'un comportement contradictoire, même si celui-ci est dû à des personnes différentes, au besoin à l'insu des unes et des autres (ATF 121 I 181 consid. 2a; arrêt 1C\_50/2020 précité consid. 8.1.2). 5.3 En l'espèce, les recourants affirment avoir eu une entrevue avec L \_\_\_\_\_, employé du service des constructions de la Commune de A \_\_\_\_\_, en octobre 2018, soit avant le dépôt de leur projet. Selon eux, il leur aurait affirmé que leur parcelle n'était pas située en zone réservée, ni en zone de danger, qu'elle était attenante à la route cantonale, qu'elle était entièrement équipée, qu'elle ne présentait pas une grande déclivité, qu'elle était entourée de chalets situés plus en périphérie de la zone à bâtir que leur projet et que la station était bien desservie par les transports publics. D'une part, il faut souligner qu'aucune preuve de cette entrevue ne figure au dossier de la Commune et que les recourants n'ont pas non plus apporté de pièces ou proposé d'éléments concluants à cet égard. D'autre part, quand bien même cette rencontre aurait bien eu lieu, les époux X-Y \_\_\_\_\_ n'affirment nullement que l'employé communal leur aurait indiqué qu'un permis de construire leur serait délivré. D'après la liste contenue dans le recours des informations qui leur auraient été communiquées, il s'agit simplement de renseignements qui ressortent du plan d'affectation. Quoi qu'il en soit, L \_\_\_\_\_, en tant qu'employé communal, n'est pas l'autorité compétente en matière de décision d'autorisation de construire. Il s'agissait, au contraire, du conseil communal, ce que les recourants ne pouvaient ignorer, ceux-ci possédant par ailleurs deux autres

- 15 - parcelles construites sur la Commune, dans le même secteur de D \_\_\_\_\_ (cf. déclaration non datée des recourants figurant dans le dossier communal en réponse à la lettre du 26 février 2019). Ils ont donc, selon toute vraisemblance, déjà dû avoir à faire avec l'autorité communale compétente en matière de constructions. Dès lors qu'aucune assurance concrète n'a été délivrée par l'autorité compétente de la Commune, celle-ci n'a pas violé le principe de la bonne foi. Ce grief doit donc également être rejeté. 6. En définitive, le recours doit être rejeté dans la faible mesure de sa recevabilité (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). 7. Les recourants, qui succombent, supporteront, solidairement entre eux, un émolument de justice qu'il convient de fixer, notamment au vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr. (art. 88 al. 2, 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 sur le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives [LTar ; RS/VS 173.8]). Ils n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA a contrario).

- 16 -