

# **VS\_GERICHTE A1 22 142 vom 3. April 2023**

VS Kantonsgericht, 2023-04-03, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs\\_gerichte\\_A1 22 142](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_22_142)

FR: VS\_GERICHTE A1 22 142 du 3 avril 2023

IT: VS\_GERICHTE A1 22 142 del 3 aprile 2023

## **Regeste**

A1 22 142 ARRET DU 3 AVRIL 2023 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public  
Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges; en la cause OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL (ARE), à 3003 Berne, recourant contre CONSEIL D'ETAT, à 1950 Sion, autorité attaquée, et ADMINISTRATION COMMUNALE DE MONT-NOBLE, à 1973 Nax, autre autorité, et X \_\_\_\_\_, à 1965 Savièse, tiers concerné, représenté par Maître Jörn-Albert Bostelmann, avocat à 1950 Sion (Aménagement du territoire) recours de droit administratif contre la décision du 22 juin 2022

## **Erwägungen**

### **E. 6**

octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives : LPJA ; RS/VS172.6, art. 89 al. 2 let. a et 111 al. 2 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 133.110), et 48 al. 4 OAT contre la décision du Conseil d'Etat du 22 juin 2022. Pour le reste, il a procédé régulièrement (art. 78 al. 1 let. a, 80 al. 1 lit. b et c, 46 et 48 LPJA), sauf quand il conclut à l'annulation de la décision du 15 décembre 2016 de la CCC à laquelle s'est substituée celle du 22 juin 2022 du Conseil d'Etat statuant sur le fond du recours administratif du 27 février 2017 pourvu d'un effet dévolutif complet (art. 47 et 60 al. 1 LPJA), de sorte que seul le prononcé de cette juridiction est une décision de dernière instance dans l'acception de l'art. 72 LPJA (cf. p. ex. ACDP A1 16 273 du 8 septembre 2017 consid. 1 ; RVJ 2019 consid. 1.2, p. 20). La requête d'effet suspensif est sans objet, car l'art. 46 aLC et l'art. 54 let. b aOC qui en est le corollaire (cf. infra consid. 1.2) ne valent que dans l'instance devant le Conseil d'Etat, à l'exclusion de l'instance de recours de droit administratif où sont applicables les art. 80 al. 1 let. d et 51 al. 1 LPJA qui dotent le recours céans d'un effet suspensif que le prononcé entrepris n'a pas retiré à titre préventif et dont personne n'a demandé l'extinction (cf. art. 51 al. 2 à 4 LPJA). 1.2 La loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1) et l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions (OC ; RS / VS 705.100) sont en vigueur depuis le 1er janvier 2018. L'art. 67 al. 1 LC et la 1ère phrase de l'art. T1-1 OC abrogent, à partir de cette date, une loi du 8 février 1996 (aLC) et une ordonnance du

### **E. 9**

octobre 1996 (aOC) aux titres identiques, au vu desquelles la cause sera néanmoins jugée, attendu la deuxième phrase de l'art. T1-1 OC, règle de droit transitoire applicable aux recours encore pendants le 31 décembre 2017 et dirigés contre des autorisations de construire (cf. p. ex. ACDP A1 17 239 du 17 juillet 2018 consid. 4 ; A1 17 123 du 20 avril 2018 consid. 1).

2. Le litige concerne la décision du Conseil d'Etat confirmant la validité du permis de bâtir délivré par la CCC, le 15 décembre 2016, à X \_\_\_\_\_, pour la transformation

- 13 - d'une grange-écurie en logement, ainsi que la décision de mise sous protection de ce bâtiment rendue le même jour par cette autorité. 3.1.1 Le changement d'affectation d'un ouvrage est considéré comme une transformation soumise par le droit fédéral à autorisation de construire (art. 22 al. 1 LAT ; Alexander RUCH, in : Heinz Aemisegger et al. [éd.], Commentaire LAT : Autorisation de construire, protection juridique et procédure, Genève/Zurich/Bâle 2020, n. 42 ad art. 22 LAT). Le droit cantonal a repris ce principe à l'art. 15 al. 1 aLC. Dans la mesure où le projet prévoit la transformation d'une grange-écurie en logement, il ne constitue pas une construction conforme à la zone agricole et desservant une exploitation agricole (art. 16a et 22 LAT), si bien qu'aucune autorisation ordinaire ne saurait être délivrée. Il convient dès lors d'examiner si l'octroi d'une autorisation dérogatoire fondée sur les art. 24 ss LAT et, en particulier sur l'art. 24d al. 2 LAT, est envisageable. Ces conditions sont relativement strictes, compte tenu des conséquences importantes pour la séparation des zones constructibles et non constructibles (ACDP A1 22 145 du 26 janvier 2023 consid. 4). 3.1.2 Selon l'art. 24d al. 2 LAT, le changement d'affectation de constructions et d'installations situées hors des zones à bâtir et jugées dignes d'être protégées peut être autorisé à condition que celles-ci aient été placées sous protection par l'autorité compétente (let. a) et que leur conservation à long terme ne puisse être assurée d'une autre manière (let. b). Cette disposition vise à éviter que des constructions qui contribuent de manière décisive à façonner le paysage ou qui sont particulièrement précieuses du point de vue de la protection des monuments ou de l'histoire culturelle ne tombent en ruine ou ne soient démolies (Message du Conseil fédéral concernant une révision partielle de la LAT du 22 mai 1996, FF 1996 III p. 513 ss, en particulier p. 542). 3.1.3 Les bâtiments qui doivent faire l'objet d'un changement d'affectation au sens de l'art. 24d al. 2 LAT doivent répondre à des exigences particulières. Cette disposition exige en effet que les constructions ou installations – dont le changement d'affectation est requis – soient formellement mises sous protection en tant qu'objet individuel digne de protection ; la protection doit être accordée au plus tard au moment où l'autorisation dérogatoire est délivrée (Bernhard WALDMANN / Peter HÄNNI, Stämpflis Handkommentar, Raumplanungsgesetz, Berne 2006, n. 13 ad art. 24d LAT). De plus, elles doivent être matériellement dignes de protection en tant qu'objets individuels (Message du 22 mai 1996 relatif à une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, FF 1996 III p. 513 ; Peter HÄNNI, Planungs-, Bau-, und besonderes

- 14 - Umweltschutzrecht, 6ème éd. 2016, p. 223 s. ; Chantal DUPRÉ, in : Heinz Aemisegger et al. [éd.], Commentaire LAT VLP-ASPAN, Genève/Zurich/Bâle 2010, n. 23 ad art. 24d LAT). Ces conditions sont cumulatives (ACDP A1 22 145 du 26 janvier 2023 consid. 4.1). La nécessité de protection peut résulter de la valeur intrinsèque d'un bâtiment (objet isolé d'une qualité remarquable) ou d'un ensemble de bâtiments (cf. Rudolf MUGGLI, in : Heinz Aemisegger et al. [éd.], Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, Zurich 2017, n. 23 ad art. 24d LAT). Cette valeur propre est déterminée par le type de construction, la qualité architecturale, les techniques artisanales, l'état de conservation, l'âge et la rareté de l'objet. La doctrine dominante soutient que la construction doit également être mise sous protection si elle présente une valeur de situation supérieure à la moyenne, laquelle s'apprécie du point de vue du paysage environnant. En revanche, il ressort des considérants du Tribunal fédéral dans l'ATF 147 II 465 qu'une

éventuelle valeur de situation importante ne permet pas à une construction d'être protégée si elle ne dispose pas d'une valeur intrinsèque notable. Il est donc nécessaire que la construction soit matériellement digne de protection en tant qu'objet unique (ACDP A1 22 145 précité consid. 5.1). Pour les constructions qui ne présentent, isolément, pas de valeur particulière, mais qui forment avec le paysage un ensemble digne de protection, un changement d'affectation, aux conditions de l'art. 39 al. 2 à 5 OAT, est envisageable (ATF 147 II précité 4.3.1 ; Rudolf MUGGLI, op. cit., n. 24 ad art. 24d LAT). 3.1.4 La protection des ouvrages dignes de protection au sens de l'art. 24d al. 2 LAT est régie par le droit cantonal (arrêt 1A.208/2006 du 24 mai 2007 consid. 4.3). Contrairement à la procédure prévue à l'art. 39 al. 2 OAT (voir ci-après), le droit fédéral ne contient pas d'exigences procédurales à cet égard. Selon l'art. 24d al. 2 LAT, il est néanmoins nécessaire que la protection matérielle du bâtiment soit déterminée dans une procédure formelle selon des critères techniques objectifs. Il convient dès lors, en cas d'octroi d'une autorisation dérogatoire, d'examiner si la protection de la construction dont le changement complet d'affectation est envisagé est matériellement justifiée au sens de l'art. 24d al. 2 LAT (cf. art. 25 al. 2 LAT) et ceci même si la décision formelle de protection est déjà juridiquement contraignante (ATF 147 II 465 précité consid. 4.3.2 et les réf. citées). L'art. 24d al. 2 LAT se réfère aux constructions et installations existantes qui sont considérées comme dignes de protection en raison de leur valeur architecturale, historique, culturelle ou paysagère et qui sont reconnues comme telles. A cet égard, l'exigence d'après laquelle les objets concernés soient matériellement dignes de protection exclut du champ d'application de l'art. 24d al. 2 LAT les constructions qui ne

- 15 - présentent aucune valeur propre ou aucune valeur de situation particulière, constatée sur la base de critères objectifs (Rudolf MUGGLI, op. cit., n. 23 ad art. 24d LAT). Cette disposition se distingue de l'art. 39 al. 2 OAT qui s'applique aux constructions existantes qui méritent d'être protégées en raison de leurs caractéristiques paysagères. Dans ce cas, les bâtiments et le paysage doivent être protégés en tant qu'unité et faire l'objet de mesures de protection dans le cadre de la planification de l'utilisation. Le plan directeur cantonal définit les critères pour les paysages dignes de protection. Cette disposition poursuit donc un autre objectif de protection que celui des constructions individuelles dignes de protection (art. 24d al. 2 LAT). De plus, elle pose des exigences formelles plus élevées à l'objet protégé (Chantal DUPRÉ, in: RPG Kommentar, Stand Februar 2010, n. 34 ad art. 24d; cf. aussi ATF 145 II 83 consid. 8). 3.1.5 Le changement d'affectation de l'art. 24d al. 2 LAT ne concerne pas seulement les bâtiments d'habitation, mais aussi tous les types de constructions existantes, en particulier les bâtiments agricoles et industriels, indépendamment de leur conformité à l'affectation de la zone ou de leur localisation. Il est toutefois nécessaire que les constructions concernées se trouvent légalement en dehors des zones à bâtir, qu'elles soient encore utilisables, c'est-à-dire que les structures porteuses, les sols et le toit soient en majeure partie intacts (arrêts 1C\_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 5.1, 1C\_204/2019 précité consid. 2.2). Il peut donc s'agir d'étables, de granges, de mayens, de chalets d'alpage, de fours, de bâtiments destinés au séchage du tabac, de moulins ou de lavoirs (Message du Conseil fédéral concernant une révision partielle de la LAT du 22 mai 1996, FF 1996 III p.542), qu'ils apparaissent comme objet individuels ou comme groupes de constructions (ACDP A1 22 145 précité consid. 5). 3.1.6 Pour que l'art. 24d al. 2, LAT soit applicable, il faut en outre prouver que la conservation durable de la construction ou de l'objet ne peut pas être assurée autrement que par un changement d'affectation (ACDP A1 22 145 précité consid. 5.1).

Les conditions strictes de l'art. 24d al. 3 let. a-e LAT doivent également être remplies pour l'octroi d'une dérogation. Il est notamment exigé que la construction ou l'installation n'est plus nécessaire à son usage antérieur, qu'elle se prête à l'utilisation envisagée et qu'elle n'implique pas une construction de remplacement que n'imposerait aucune nécessité (let. a). En outre, l'aspect extérieur et la structure architecturale du bâtiment

- 16 - doivent demeurer, pour l'essentiel, inchangés (let. b) et aucun intérêt prépondérant ne doit s'y opposer (let. e). L'autorisation exceptionnelle permet le changement complet d'affectation de la construction ou de l'installation à protéger. Les changements d'affectation sont possibles aussi bien à des fins commerciales qu'à des fins d'habitation. Ce changement d'affectation peut également s'accompagner d'adaptations architecturales, pour autant que l'aspect extérieur et la structure de base du bâtiment restent pour l'essentiel inchangés (Bernhard WALDMANN/Peter HÄNNI, op. cit., n. 13 et 15 ad art. 24d LAT). 3.1.7 Tout comme l'art. 24c LAT, l'art. 24d LAT concrétise la garantie de la situation acquise découlant de la garantie de la propriété (art. 26 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, [Cst, RS 101] ; arrêt 1C\_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 5.1 ; Rudolf MUGGLI, op. cit., n. 11 ad art. 24c LAT). Il en découle que, pour bénéficier de la protection de la situation acquise, la construction concernée doit être utilisable conformément à sa destination (arrêt 1C\_204/2019 du 8 avril 2020 consid. 2.2), ce qui exclut que des ruines soient transformées en des constructions à nouveau utilisables (Rudolf MUGGLI, op.cit., n. 16 ad art. 24c LAT). L'art. 24d al. 1 LAT exprime également cette préoccupation, vu que la locution « bâtiments d'habitation agricoles conservés dans leur substance » renvoie au principe – également applicable dans le cas de l'art. 24c LAT – voulant que les bâtiments à réaffecter puissent encore être utilisés conformément à leur destination (Rudolf MUGGLI, op. cit., n. 13 ad art. 24d LAT). Cette exigence vaut aussi pour l'alinéa 2 de cette disposition, car les conditions d'autorisation découlent aussi de la protection de la situation acquise (ATF 147 II précité consid. 4.2.1). 3.1.8 Le 1er mai 2014 est entrée en vigueur la révision partielle de la LAT du 15 juin 2012, qui met l'accent sur une densification dans les zones à bâtir déjà construites (art. 1 al. 1bis et art. 3 al. 3 let. a bis LAT; ATF 145 II 83 consid. 5.2.2). Cet objectif doit être réalisé en priorité dans les zones à bâtir et l'extension de celles-ci doit être limitée, raison pour laquelle la densification ne peut pas être déplacée sans raison convaincante dans la zone non urbanisée. En outre, la délimitation de nouvelles zones à bâtir accroît la pression sur les zones non urbanisées. Compte tenu du nombre élevé d'objets potentiels à réaffecter en dehors des zones à bâtir et du risque important de mitage qui en découle, le Tribunal fédéral pose des obstacles importants à la réaffectation à des fins d'habitation de bâtiments initialement inhabités (ACDP A1 22 145 précité consid. 4.3).

- 17 - 3.2 En l'espèce, le recourant conteste que les exigences de l'art. 24d LAT soient remplies pour deux motifs. Il soutient, d'une part, que la grange-écurie ne doit faire l'objet d'aucune mise sous protection et, d'autre part, qu'elle ne se prête pas à une transformation en logement car elle requiert la pose de panneaux solaires, d'une cuisine, d'un WC et d'une douche. 3.2.1 Il convient tout d'abord d'examiner si la mise sous protection du bâtiment respecte les exigences légales et jurisprudentielles. L'ARE soutient que tel n'est pas le cas car la grange-écurie ne faisait partie d'aucun inventaire avant que la dérogation ne soit délivrée, ce qui montrerait qu'elle n'atteint vraisemblablement pas le degré de protection nécessaire. En outre, faute de disposer d'un caractère individuel et unique, le rural n'est selon lui pas matériellement digne de protection. Le seul fait que le bâtiment comporte des

éléments architecturaux typiques pour la région ne justifierait pas une dérogation au sens de l'art. 24d LAT. A suivre le recourant, seule une construction, désignée par le canton comme bien culturel d'importance cantonale, dans une procédure selon les art. 32b let. f ou 52a al. 6 OAT, laquelle fait défaut céans, remplirait les conditions de l'art. 24d al. 2 let. a LAT (page 3 du recours). Finalement, le changement complet d'affectation ne se prêterait pas à l'utilisation envisagée (art. 24d al. 3 let. a LAT) (page 4 du recours). Le grief du recourant qui consiste à dire que seuls des biens culturels d'importance cantonale doivent être qualifiés de dignes de protection ne repose toutefois sur aucune base légale et se heurte aux travaux parlementaires (cf. intervention du Conseiller fédéral Arnold Koller, Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, 1997 IV p. 1845/1869 s.). A cela s'ajoute que l'on ne discerne pas le rapport entre les art. 32b let. f ou 52a al. 6 OAT, invoqués par le recourant et relatifs à des installations solaires sur des biens culturels, et l'art. 24d al. 2 let. a LAT, applicable céans. En outre, l'article 18 al. 5 aLC prévoit spécifiquement la possibilité de placer une construction sous protection par le biais d'une décision administrative, laquelle n'exige pas que le bâtiment en question soit qualifié de bien d'importance cantonale. Ainsi, le seul fait que la grange-écurie ne figure pas dans un inventaire de protection et qu'elle n'ait pas été qualifiée de digne de protection avant le 23 février 2017 ne permet pas d'en déduire une violation de l'article 24d al. 2 LAT. Il en va de même en ce qui concerne une prétendue violation de l'art. 39 al. 2 OAT. Ce grief qui n'est pas motivé, ne satisfait pas aux exigences de forme (art. 48 al. 2 LPJA) car le recourant se borne en effet à indiquer qu'il n'est pas « plausible » que les conditions de cette disposition en relation avec l'art. 43a OAT soient pas réunies. Partant, celui-ci est

- 18 - irrecevable. En tout état de cause, à supposer recevable, l'art. 39 al. 2 OAT ne trouve pas application ici car sa fonction se distingue de l'art. 24d LAT (cf. consid. 3.1.4). 3.2.2 Cela étant, il convient d'examiner si et dans quelle mesure le Conseil d'Etat s'est penché sur les arguments du recourant qui critiquent la nécessité de placer la grange-écurie sous protection. L'autorité attaquée s'appuie dans la décision attaquée sur le rapport de la Commission des sites rendu le 2 décembre 2016 et ne fait que reprendre ses considérations en estimant qu'il n'y a aucun motif de s'en écarter. La décision attaquée ne fait ainsi pas état d'un examen indépendant du projet en question. Le Conseil d'Etat fait en effet (totalement) l'impasse sur l'ATF 147 II 465 et omet de prendre dûment en compte les aspects matériels pertinents de l'arrêt correspondant en ce qui concerne la qualification de la valeur de protection de la grange-étable litigieuse. S'il est vrai que l'évaluation des projets de construction doit toujours se faire au cas par cas, celle-ci doit être effectuée en tenant compte des critères établis par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il convient de noter que dans l'ATF 147 II précité, les juges fédéraux ont précisé qu'il convenait d'examiner librement la nécessité de protection matérielle au sens de l'art. 24d al. 2 LAT. Cela vaut donc également pour la Cour de céans qui rend le présent arrêt (ACDP A1 22 145 du 26 janvier 2023 consid. 2.2). A ce titre, il ressort des explications de la Commission des sites et de la CCC que la grange-étable à évaluer constitue un exemple typique de construction à vocation agricole de moyenne altitude. En raison de leur fréquence et de leur typicité familière, de telles constructions ne sont généralement pas dignes de protection en tant qu'objet individuel, du moins pas dans la mesure nécessaire pour un changement d'affectation selon l'art. 24d al. 2 LAT (ACDP A1 22 145 précité consid. 4.). Les autorités appelées à se déterminer à ce sujet ont retenu que la bâtisse « revêt des qualités patrimoniales évidentes notamment dans sa position (composante importante pour l'image du site et représentative du monde de l'élevage en partie aval du village) ainsi que

vernaculaire dans ses principes constructifs et sa matérialité. Son emplacement, isolé au sein d'un environnement directement agricole, lui confère une importance particulière dans le site ». Elles ont ainsi justifié le bien-fondé de la mise sous protection du bâtiment litigieux essentiellement par son importance pour le paysage. Toutefois, une valeur propre a aussi été attribuée au bâtiment, à savoir que la grange-écurie est « l'une des principales constructions de la vie pastorale valaisanne » dont la typologie est déterminée par deux fonctions essentielles selon les conditions saisonnières soit l'abri du bétail et l'affouragement si bien qu'elle constitue une « composante typique et familière du monde de l'élevage », construite avec les matériaux du lieu et qui s'intègre harmonieusement au

- 19 - site. D'un point de vue de la structure, les autorités précédentes ont retenu que le rural se composait, au niveau inférieur, d'un socle partiellement en pierre et semi-enterré en amont assurant stabilité et assise à niveau pour la partie supérieure et, au niveau supérieur, d'une enveloppe de madriers croisés à mi-bois aux angles (cotzon). Même si le bien-fondé de la mise sous protection de cette bâtisse repose également sur une valeur typologique, il n'en demeure pas moins que les pièces au dossier ne permettent pas de retenir que la grange-écurie revêt une importance particulière et unique en tant que témoin typique de l'élevage et de l'agriculture de montagne tels que pratiqués à l'époque de sa construction et qu'elle serait plus représentative du monde de l'élevage en périphérie qu'une autre construction de ce type, ce d'autant plus qu'il s'agit de « l'une des principales constructions de la vie pastorale valaisanne », ce qui implique, comme le soutient le recourant, l'absence de rareté du bien. S'agissant de sa valeur constructive, il n'a également pas été démontré que le bâtiment soit particulièrement significatif, d'autant plus que le Conseil municipal reconnaît que ce type de biens, à l'instar des granges et maisons-typiques, composent la majorité des communes environnantes. Ainsi, le fait que cette grange-écurie doive être rénovée pour être conservée ne justifie pas, à elle seule, une mise sous protection. En outre, l'utilisation de matériaux de constructions disponibles localement semble aller de soi pour l'époque. Dans ces circonstances, l'on ne peut pas retenir que la présente construction, considérée isolément, possède une valeur propre particulière. De plus, elle nécessite actuellement un assainissement partiel urgent notamment des murs en pierre et de la charpente (chevrons, lambris, couverture en pierre) ainsi que potentiellement de la toiture (cf. courrier du 17 janvier 2023). Faute de revêtir, en tant qu'objet individuel, une caractéristique particulière et unique, la grange-écurie litigieuse ne pouvait ainsi pas être mise sous protection au sens de l'article 24d al. 2 LAT. 3.2.3 La grange-écurie litigieuse n'étant pas digne de protection au sens de l'art. 24d al. 2 LAT, aucune autorisation dérogatoire ne pouvait être accordée pour sa transformation en logement, conformément à l'art. 24d al. 2 et 3 LAT. Cette conclusion scelle déjà le sort du recours sans qu'il ne soit nécessaire d'examiner les exigences de l'art. 24d al. 3 LAT. 3.3 En définitive, le recours est admis. La décision du Conseil d'Etat du 22 juin 2022 confirmant la validité du permis de bâtir délivré par la CCC, le 15 décembre 2016, à X \_\_\_\_\_ pour la transformation d'une grange-écurie en logement est annulée (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

- 20 - 4.1 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge de X \_\_\_\_\_ (art. 89 al. 1 LPJA), à qui les dépens sont refusés (art. 91 al. 1 LPJA a contrario). 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 art. 13 al. 1 et 25 de la loi du

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 1500 fr., débours compris (art. 11 LTar). 4.2 Il n'est pas alloué de dépens à l'ARE qui, au demeurant, n'en a pas requis (art. 91 al. 3 LPJA).

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