

VS_GERICHTE A1 22 184 vom 18. Dezember 2023

VS Kantonsgericht, 2023-12-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_22_184

FR: VS_GERICHTE A1 22 184 du 18 décembre 2023

IT: VS_GERICHTE A1 22 184 del 18 dicembre 2023

Regeste

A1 22 184 ARRÊT DU 18 DECEMBRE 2023 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges ; en la cause X _____, A _____, recourante, représentée par Maître Patrick Fontana, avocat, 1951 Sion contre CONSEIL D'ÉTAT, 1951 Sion, autorité attaquée, et CONSEIL COMMUNAL DE A _____, 1950 Sion, autre autorité (construction & urbanisme) recours de droit administratif contre la décision du 5 octobre 2022

Erwägungen

E. 1

Déposé en temps utile et conformément aux exigences légales, le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 LPJA).

E. 2

A titre liminaire, il convient de statuer sur les mesures d'instruction requises par la recourante, à savoir la production du dossier de la cause, l'organisation d'une vision locale, ainsi que l'interrogatoire de M _____, administrateur de la recourante, de N _____, architecte de la Ville de A _____ de 2011 à 2017, et de I _____, auteur de l'avis d'ingénieur du 28 mars 2016.

E. 2.1

Le droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1991 (Cst. ; RS 101) et par les art. 17 et 19 LPJA au niveau cantonal, comprend en particulier le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision touchant sa situation juridique soit prise, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1, 147 IV 534 consid. 2.5.1 et 146 IV 218 consid. 3.1.1). Le droit d'être entendu ne comprend toutefois ni le droit absolu d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 ; ACDP A1 22 200 du 31 août 2023 consid. 2.2). Par ailleurs, l'autorité peut 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 ; arrêts du Tribunal fédéral 5A_130/2021 du 26 mars 2021 consid. 2 et 8C_119/2020 du 26 novembre 2020 consid. 4.2).

E. 2.2

Le Conseil d'Etat a produit son dossier, si bien que la requête de la recourante sur ce point a été satisfaite. S'agissant de la visite des lieux, la recourante estime qu'elle « serait tout à fait nécessaire à la bonne connaissance de la situation en cause » et permettrait au Tribunal de se rendre compte de l'état du bâtiment. Cette affirmation ne peut être suivie, dès lors que le dossier contient deux expertises privées qui décrivent l'état de la maison d'habitation, photographies à l'appui. Le Tribunal s'estime ainsi suffisamment renseigné sur ces

- 10 - questions et considère qu'une vision locale ne serait pas à même d'apporter des éléments pertinents en sus de ceux déjà consignés dans les expertises privées. Quant aux auditions requises, celle de l'administrateur de la recourante s'avère d'emblée dénuée de pertinence, puisque cette dernière a déjà largement eu l'occasion d'exercer son droit d'être entendue par écrit. De même, l'audition de l'auteur de l'avis d'ingénieur du 28 mars 2016 est superfétatoire, ce dernier ayant déjà exprimé en détail son opinion technique dans le document précité. Enfin, l'audition de l'ancien architecte de la ville n'est pas davantage nécessaire, puisque les propos que lui prête la recourante et dont elle se prévaut à l'appui de son recours sont ceux tenus lors de la séance de conciliation du 4 octobre 2016. Or, cette séance a fait l'objet d'un procès-verbal, corrigé à la demande de la recourante et versé par elle à la présente procédure. L'audition de l'intéressé n'aurait, partant, aucun intérêt.

E. 2.3

En définitive, le Tribunal de céans estime que le dossier de la cause est suffisamment complet pour lui permettre de statuer en parfaite connaissance de cause et qu'aucune des mesures d'instruction requises n'apporterait d'élément décisif susceptible de modifier son appréciation juridique. L'appréciation anticipée qui précède conduit au refus des moyens de preuve proposés.

E. 3.1

Sur le fond, la recourante invoque, dans un premier grief, la violation des art. 10 et 11 LcPN qui exigent que toute mesure de classement repose sur une « justification » qui, en l'espèce, ferait défaut. Non seulement la décision ne discuterait pas ni n'apprécierait les motifs justifiant le classement du bâtiment litigieux, mais elle ne tiendrait de surcroît pas compte du procès-verbal de la séance de conciliation du

E. 3.2.1

Selon son art. 1, la LcPN a pour but protéger et de permettre la mise en valeur de la diversité et de la richesse du patrimoine architectural notamment (al. 1). Elle vise en particulier à sauvegarder l'harmonie et le cachet des paysages et des sites bâtis (al. 2 let. b). En vertu de l'art. 7 al. 3 let. a LcPN, font notamment partie des sites à protéger

- 11 - les ensembles bâtis et les constructions qui doivent être préservés en raison de leur situation ou de leurs qualités spatiales, historiques, architecturales ou socioculturelles. Dans ce contexte, l'art. 8 LcPN prévoit que les communes, en collaboration avec le service compétent, établissent l'inventaire des objets dignes de protection d'importance communale (al. 1ter). Les inventaires décrivent l'importance de ces objets pour la protection de la nature, du paysage, des sites bâtis, des monuments historiques et du patrimoine archéologique et leur rapport avec le paysage environnant. Ils déterminent les buts visés par la protection, les conflits potentiels, les mesures nécessaires à la mise sous protection et leurs conséquences (al. 2). L'art. 8 al. 1 OcPN précise que sans portée juridique en

eux-mêmes, les inventaires constituent une base nécessaire pour les décisions de classement et de protection. Conformément à l'art. 9 al. 3 LcPN, les communes déterminent les objets à protéger d'importance communale et requièrent leur classement, conformément à la procédure prévue par l'OcPN, singulièrement les art. 13 à 13b OcPN. Les critères déterminants pour le classement sont, selon l'art. 10 LcPN, leur rareté, leur beauté, leur diversité, leur originalité, leur emplacement, leur topographie, leur importance vitale comme liaison biologique entre deux objets classés, de même que leur valeur scientifique, pédagogique, économique, historique et architecturale. L'art. 11 LcPN dispose quant à lui que la description par catégorie des objets dans les inventaires et la justification du classement constituent une base pour l'évaluation du degré de protection nécessaire, la pesée des intérêts et le calcul des subventions.

E. 3.2.2

Sur la base des art. 12 al. 4 LcPN et 19 OcPN, les instruments juridiques dont disposent les communes pour assurer la protection des objets d'importance communale sont notamment la délimitation de zones d'affectation, l'édition de prescriptions dans les règlements des zones et des constructions et la conclusion de contrats ou conventions.

Les plans, singulièrement les zones à protéger de l'art. 17 al. 1 LAT, peuvent s'avérer particulièrement efficaces pour la préservation d'ensembles bâtis uniformes, mais moins efficaces lorsqu'il s'agit de protéger un bâtiment particulier ou son intérieur (cf.

WIEDLER, La protection du patrimoine bâti, thèse Lausanne 2019, pp. 438 et 468 ss).

D'autres mesures adéquates en vertu de l'art. 17 al. 2 LAT, souvent complémentaires à la planification et dont font notamment partie les inventaires et les classements, peuvent ainsi s'avérer opportunes et être mises en oeuvre (ibid.). Les cantons et les communes

- 12 - disposent d'une grande marge d'appréciation, étant entendu que le choix de la mesure dépend des objectifs de conservation recherchés et des caractéristiques propres à chaque objet ; ce choix doit néanmoins respecter le principe de la proportionnalité (cf. WIEDLER, op. cit., p. 470). Par ailleurs, si les plans d'affectation doivent être coordonnés avec les mesures spéciales de protection afin de ne pas entraver leur mise en oeuvre, l'inverse est également vrai : l'application d'une mesure de protection spéciale ne doit pas avoir pour conséquence d'annuler pratiquement le régime de la zone pour tout un quartier ou tout un pâté de maisons (cf. WIEDLER, op. cit., p. 469).

E. 3.3

En l'espèce, c'est manifestement à tort que la recourante argue de la violation des art. 10 et 11 LcPN.

E. 3.3.1

La fiche no xx19 rappelle en effet l'historique de la construction litigieuse et en donne une description qui souligne en particulier qu'il s'agit du premier édifice à vocation purement résidentielle implanté au chemin D _____. Selon cette même fiche, la plupart des autres édifices résidentiels construits à cet endroit entre 1920 et 1930 ont disparu, remplacés par des immeubles locatifs. Le descriptif pointe encore les éléments architecturaux remarquables (avant-corps central et bow-window au toit terrasse sur la façade sud ; chaînes en harpes marquant les angles et larges avant-toits) et le fait que l'environnement demeure préservé au sud (allée et verger, ce dernier ayant apparemment été détruit par la propriétaire en cours de procédure). Ces considérations étaient jugées suffisantes pour proposer le

classement de la maison d'habitation en note 3 (« [o]bjet intéressant au niveau communal [local] voire supra communal [régional] ; qualité architecturales évidentes : volumes, proportions, percements harmonieux, authenticité, etc. ; représentatif d'une époque, d'un style, d'un mouvement artistique ou d'un savoir-faire artisanal ; ses qualités sont souvent accompagnées d'une valeur d'intégration à un ensemble bâti »). Cela étant, la fiche précisait encore que la maison d'habitation était incluse dans un îlot urbain non encore stabilisé par rapport à la densification progressive du chemin D _____, et situé face au bâtiment de le H _____, classé d'importance cantonale. Or, ce positionnement, bien que caractéristique d'une époque, ne correspondait plus à la morphologie de ce secteur de ville dont le développement futur était encore incertain. Ce constat, auquel s'ajoutait la vétusté avancée de la construction, justifiait de répertorier cette dernière comme un « cas particulier », ouvrant la voie à un régime juridique plus souple (sur cette question, cf, infra consid. 4).

- 13 - En définitive, les critères déterminants utilisés en l'occurrence pour justifier le classement sont ceux prévus par l'art. 10 LcPN, à savoir l'emplacement de la bâtisse ainsi que ses valeurs historique et architecturale. D'autres critères énoncés par cette disposition n'ont, certes, pas été pris en considération, ce qui n'est guère contestable. Seuls ceux – voire celui – qui s'avèrent pertinents entrent en effet en ligne de compte, l'essentiel étant que le ou les critères en question apparaissent suffisamment importants pour justifier la mesure. La description et la justification précitées ont de surcroît servi de base pour évaluer le degré de protection nécessaire (note 3 et « cas particulier »), comme l'exige l'art. 11 LcPN (s'agissant de la pesée des intérêts prévue par cette même disposition, cf. infra consid. 4).

E. 3.3.2

Quant au service cantonal compétent, le SIP, il s'est prononcé sur l'opposition de la recourante le 27 janvier 2022. Dans ce cadre et après avoir rappelé le contenu de la fiche no xx19, il a expressément motivé l'«[o]pportunité du classement et [l']intérêt public » en exposant notamment ce qui suit : « Le classement et la mise sous protection pour une note 3 [...] se proposent de mettre en relief l'intérêt patrimonial de la structure du tissu historique et, donc, les individualités architecturales qui caractérisent le site par l'entremise de qualités formelles spécifiques. Le contexte bâti de la maison, bien qu'ayant été affecté par une urbanisation peu concertée durant le passé récent, demeure toutefois un lieu avec des caractères historiques et urbains indéniables, caractérisé par des bâtiments environnés d'espaces verts, correspondant à la valeur du périmètre de l'ISOS. Il est donc du plus grand intérêt de le protéger d'une reformulation urbaine qui ne tienne pas compte des structures voisines comme le H _____ et l'aspect paysager que recouvrent les maisons avec leurs jardins. [...] Deux questions fondamentales émergent : l'intérêt patrimonial intrinsèque du bâtiment, qui requiert des mesures de protection, et la nécessité d'une régénération urbaine, notamment à la suite d'une vétusté bâtie évidente. » Il en résulte que le classement répond à une double justification. Premièrement, le fait que le bâtiment – même en mauvais état – constitue un témoin important du passé qui présente des valeurs évidentes sous l'angle tant architectural (caractéristiques propres de la construction) qu'urbanistique (implantation de la bâtisse et rapport aux espaces verts). Deuxièmement, le besoin de maîtriser le développement futur du secteur afin de conserver, non pas la maison d'habitation, solution qu'excluait la vétusté de ce bâtiment, les caractéristiques historiques et urbanistiques du quartier. Sous cet angle également,

- 14 - les réquisits des art. 10 et 11 LcPN ont été respectés, comme l'indique la décision entreprise.

E. 3.3.3

Les motifs qui précèdent démontrent que la prétendue absence de « justification » repose sur une lecture partielle du dossier. En effet, la recourante passe totalement sous silence les contenus de la fiche no xx19 et de la prise de position du SIP du 27 janvier 2022 qui, pourtant, ont précisément servi de justification au classement. Elle ne conteste a fortiori pas l'exactitude de ces pièces, dont le Tribunal n'a pas de raison de s'écarter. Par ailleurs, c'est également à tort que la recourante reproche au Conseil d'Etat de n'avoir pas apprécié les motifs plaidant pour un classement. En effet, la décision entreprise indique expressément que « la motivation développée par le SIP dans son préavis du 27 janvier 2022 est intégralement reprise pour confirmer le classement de la maison [...] dans les termes de la fiche no xx19 ». Le fait que la recourante ne partage pas cette appréciation ne permet toutefois pas de conclure à son inexistence, ce d'autant moins que la motivation d'une décision peut être brève, voire implicite (ATF 147 IV 249 consid. 2.4 et ACDP A1 22 88 du 20 décembre 2022 consid. 3.2). Dans ces circonstances, il appartenait à la recourante d'expliquer en quoi le contenu des documents précité était prétendument erroné, ce qu'elle a omis de faire.

E. 3.4

En réalité, l'intéressée se limite à invoquer le fait que la Ville de A _____ a, par deux fois, « préconisé » la démolition de la bâtisse, ce que recommandent également les deux expertises privées au dossier. Outre que la question de l'admissibilité de la démolition et des éventuelles conditions associées excède le cadre du présent litige qui porte sur le seul classement, la recourante ignore, ici encore, que ce dernier poursuit un double but (cf. supra consid. 3.3.3). Aussi, même à supposer que le bâtiment doive impérativement être démoli du fait de son mauvais état et que, comme le suggère la recourante, ses qualités intrinsèques ne permettent dès lors pas de justifier son classement, ce dernier n'apparaîtrait quoi qu'il en soit pas dénué d'intérêt. Il permet au contraire de préserver à l'avenir les caractéristiques urbanistiques et architecturales de la parcelle et de ses abords, soit de biens qui, du point de vue historique, sont représentatifs du passé du quartier (ibid.) en subordonnant l'autorisation d'une démolition aux seules conditions de l'art. 96bis let. j RCCZ, soit notamment à la nécessité d'intérêts publics importants l'emportant sur les motifs patrimoniaux. En définitive, c'est à raison que le Conseil d'Etat a confirmé la décision de classement, l'autorité communale n'ayant pas excédé le large pouvoir d'appréciation en adoptant cette mesure.

- 15 - Infondé, le grief de violation des art. 10 et 11 LcPN est rejeté.

E. 4

octobre 2016 et du préavis du 24 janvier 2019, aux termes desquels, les autorités communales ou leurs membres auraient préconisé la démolition de la maison d'habitation. De même ne ferait-elle pas état des deux expertises diligentées par les propriétaires successifs, qui recommandent également la démolition de la construction. Dans ces conditions, l'autorité précédente aurait mal apprécié les faits et violé le droit cantonal en confirmant le classement en l'absence de justification à cette mesure.

E. 4.1

Dans son second grief, la recourante estime que l'atteinte portée à sa propriété (garantie par l'art. 26 Cst.) serait disproportionnée (art. 36 Cst.). Si l'intéressée ne conteste pas que la mesure soit apte (critère de l'aptitude) et nécessaire (critère de la nécessité) à la préservation de l'intérêt public à la protection du patrimoine présentement en cause, elle soutient en revanche que ses intérêts privés n'ont pas été pris en considération dans la pesée des intérêts (règle de la proportionnalité au sens étroit ; cf. mémoire de recours, let. C., p. 21 du dossier de la cause). Bien qu'elle n'indique pas expressément les intérêts qui auraient été méconnus, on perçoit, au gré de l'argumentation de la recourante, qu'elle critique notamment le fait que le classement l'empêcherait de démolir librement la bâtisse existante pour y édifier une nouvelle construction conforme aux règles de construction du PAZ applicables pour ce secteur. Elle dénonce ainsi les « contrepartie[s] contraignante[s] » que lui imposerait l'art. 96bis let. j RCCZ, applicable aux « cas particuliers », dans l'éventualité d'une démolition, singulièrement la restriction de 30 % de la densité sur ses deux parcelles.

E. 4.2

Le principe de la proportionnalité ancré à l'art. 36 Cst. exige qu'une mesure restrictive soit être apte à atteindre le but visé (règle de l'aptitude) et ne puisse être obtenu par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (règle de la proportionnalité au sens étroit ; ATF 149 I 191 consid. 7.1 et les références citées). Sous l'angle de la proportionnalité au sens étroit, une mesure de protection des monuments est incompatible avec l'art. 36 Cst. si elle produit des effets insupportables pour le propriétaire ou ne lui assure pas un rendement acceptable (arrêts du Tribunal fédéral 1C_359/2022 du 20 avril 2023 consid. 5.4.3 et 1C_72/2017 du 14 septembre 2017 consid. 7.1). Savoir ce qu'il en est dépend notamment de l'appréciation des conséquences financières de la mesure critiquée ; il incombe à l'autorité d'établir les faits de telle manière qu'apparaissent clairement toutes les conséquences de la mesure, des points de vue de l'utilisation future du bâtiment et des possibilités de rendement pour son propriétaire (ATF 126 I 219 consid. 6c i.f. et 6h et arrêt du Tribunal fédéral 1C_52/2016 du 7 septembre 2016 consid. 3.2). La seule diminution des attentes de rendement que pourrait entraîner une mesure de protection n'est en elle-même pas suffisante à exclure la mise en œuvre de la mesure, l'intérêt privé à une utilisation financière optimale

- 16 - de l'immeuble devant en principe céder le pas devant l'intérêt public lié à la protection des monuments et sites bâtis (arrêt du Tribunal fédéral 1C_72/2017 précité consid. 7.4). Récemment, le Tribunal fédéral a jugé que le classement d'une maison de maître et de ses abords n'excluait pas d'emblée tout projet de construction à l'intérieur du périmètre classé, mais que tout projet devrait être examiné au cas par cas et dans le respect des contraintes patrimoniales du site (arrêt du Tribunal fédéral 1C_104/2019 du 21 avril 2020 consid. 3.2). En d'autres termes, les parcelles demeuraient partiellement constructibles, constat qui revêtait une importance considérable pour juger de la proportionnalité de la mesure qui, en l'occurrence, a été confirmée (ibid.).

E. 4.3

Dans le cas présent, le Tribunal constate d'emblée que sur la base de ses mémoires, la recourante se prévaut uniquement de son intérêt financier à pouvoir valoriser ses parcelles sans contraintes, sous réserve de celles résultant du PAZ. Or, contrairement à ce qu'elle soutient, l'autorité précédente a bel et bien pris en compte cet intérêt privé financier en

soulignant que « la démolition de cette habitation, même après l'entrée en vigueur de la fiche no xx19, sera tout à fait possible, avec une reconstruction qui ne devra pas respecter le gabarit existant, moyennant la réalisation sur cette parcelle d'un projet de construction reconnu conforme aux exigences communales de qualité de l'espace urbain et de respect des caractéristiques historiques du quartier ».

Sur la base de la jurisprudence précitée, cette appréciation doit être confirmée. La mesure de classement ne conduit en effet pas à une inconstructibilité des parcelles eu égard à la protection prévue par l'art. 96bis let. j RCCZ. Bien que sous conditions, cette disposition permet en effet la démolition de la maison d'habitation litigieuse. En l'occurrence, il ressort de plusieurs documents au dossier que, prima facie, les autorités communales n'imposeront pas le maintien – onéreux et techniquement délicat – de la construction en raison, notamment, de la vétusté de la construction (cf. procès-verbal de la séance de conciliation du 4 octobre 2016 et préavis du 24 janvier 2019). La recourante le reconnaît d'ailleurs implicitement lorsqu'elle avance une diminution du potentiel constructible d'environ 30 % par rapport à ce que permettrait le PAZ actuel. Ce seul constat scelle le sort du grief, dès lors qu'une telle diminution ne saurait constituer une restriction grave du droit de propriété de l'intéressée, susceptible de conclure au caractère disproportionné de la mesure.

- 17 - Cette appréciation est d'autant plus fondée que la recourante a acquis les parcelles litigieuses en 2016, c'est-à-dire en connaissance de cause, puisque le projet de classement de la parcelle no xx1 avait été mis à l'enquête publique en mai 2015. Partant, elle savait que l'utilisation optimale – c'est-à-dire conforme au PAZ – de ces parcelles était improbable ou à tout le moins douteuse, ce qui relativise d'autant l'intérêt financier qu'elle invoque. C'est par conséquent à bon droit que le Conseil d'Etat a considéré que l'intérêt financier de la recourante devait s'effacer devant l'intérêt public à la préservation du patrimoine tel que déjà circonscrit (cf. supra consid. 3), sans qu'il n'en résulte une violation du principe de proportionnalité. Infondé, le grief doit être écarté.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours (art. 60 al. 1 LPJA par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. e LPJA). Succombant, la recourante supportera un émolument de justice fixé, 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 LTar). Elle n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA a contrario), pas plus que les autorités précédentes (art. 91 al. 3 LPJA).

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