

VS_GERICHTE A1 23 79 vom 12. März 2024

VS Kantonsgericht, 2024-03-12, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 23 79](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_23_79)

FR: VS_GERICHTE A1 23 79 du 12 mars 2024

IT: VS_GERICHTE A1 23 79 del 12 marzo 2024

Regeste

A1 23 79 ARRÊT DU 12 MARS 2024 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges, Raquel Rio, greffière, en la cause X _____, D _____, recourante, représentée par Maître Guillaume Grand, avocat, 1950 Sion contre CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, CONSEIL COMMUNAL DE F _____, H _____, autre autorité, et Y _____, D _____, Z _____, D _____, et A _____, D _____, tiers concernés, tous représentés par Maître Stéphane Coudray, avocat, 1920 Martigny (Construction & urbanisme) recours de droit administratif contre la décision du 5 avril 2023

Erwägungen

E. 1

Déposé en temps utile contre la décision du Conseil d'Etat du 5 avril 2023 par une personne directement atteinte par celle-ci, le recours du 15 mai 2023 est recevable (art. 72, 78 let. a, 79a al. 1 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44, 46 et 48 LPJA).

E. 2

À titre de moyens de preuve, la recourante a requis l'édition par l'autorité intimée de l'entier du dossier ayant trait à la décision querellée et des dossiers faisant suite aux recours du 16 juillet 2012 et du 21 septembre 2015 ainsi que l'édition des dossiers A1 14 253, A1 17 180 et A1 17 181 par le Tribunal de céans. L'autorité attaquée ayant déposé les dossiers des différentes causes, la demande de la recourante en ce sens est satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). S'agissant de l'édition des dossiers A1 14 253, A1 17 180 et A1 17 181, tant le Tribunal de céans que la recourante, qui était elle-même partie à ces différentes procédures et a donc eu tout loisir d'accéder à l'ensemble des pièces versées, ont connaissance de ces différentes causes. Partant, l'on renoncera à ordonner une nouvelle édition de ces documents. S'agissant de la production des promesses d'achat-vente que la recourante s'est engagée à déposer à titre de moyen de preuve, force est de constater qu'aucun document de ce type n'a été versé à la présente cause. Partant, l'absence de ce moyen de preuve lui est imputable.

E. 3

La décision attaquée délimite, à l'égard du recourant, le cadre matériel admissible de l'objet du litige (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; RVJ 2021 p. 3 consid. 1.1 ; ACDP A1 22 160 du 14 novembre 2023 consid. 1.1 ; BOVAY, Procédure administrative, 2e éd., 2015, p. 554). En l'espèce, il ressort de la motivation et des conclusions du recours que la recourante conteste uniquement le refus par le Conseil d'Etat d'autoriser la variante du projet déposée devant lui via le recours administratif du 31 mars 2022 (cf. infra, consid. M), soit la

construction de neuf lots de PPE en résidence principale. Partant, seul ce point sera analysé dans le présent jugement.

- 8 -

E. 4

En substance, la recourante soutient que la variante de construction déposée devant le Conseil d'Etat conformément à l'art. 47 al. 4 LPJA aurait dû être autorisée par ce dernier. En effet, le projet était conforme aux législations topiques. Cette variante aurait déjà été autorisée par la commune dans le cadre du permis de construire octroyé le 19 juin 2012, ce dernier ayant été confirmé par la suite par le Conseil d'Etat et par le Tribunal de céans. L'ajout d'une charge à l'autorisation de construire conditionnant le début des travaux à la transmission de neuf promesses d'achat/vente en la forme authentique rendrait en outre le projet conforme aux réquisits de la LRS. Partant, sans le dire expressément, la recourante reproche à l'autorité précédente d'avoir violé le droit en particulier l'art. 75b Cst. et l'art. 7 LRS.

E. 4.1.1

Avec un taux de résidences secondaires de 54.3 %, la commune de F _____ figure actuellement dans la liste des collectivités soumises à l'application de la LRS (art. 2 ORSec ; cf. site Internet <https://www.are.admin.ch/are/fr/home.html> > Développement et aménagement du territoire > Résidences secondaires, consulté le 13 novembre 2023).

E. 4.1.2

L'art. 75b Cst., repris à l'art. 6 LRS, limite les résidences secondaires au maximum de 20 % du parc des logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune. Ces dispositions ne visent pas seulement les constructions qui, selon les déclarations des intéressés, seront utilisées comme résidences secondaires, mais également celles qui pourraient être utilisées comme résidences secondaires (ATF 144 II 49 consid. 2.1 et ATF 142 II 206 consid. 2.1). L'art. 7 al. 1 let. a et b LRS prévoit ainsi que, dans les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %, de nouveaux logements ne peuvent être autorisés qu'à la condition d'être utilisés comme résidence principale ou encore comme logement assimilé à une résidence principale au sens de l'art. 2 al. 3 LRS ou comme logement affecté à l'hébergement touristique (ACDP A1 21 263 du 1er juillet 2022 consid. 5.1.2).

E. 4.1.3

Face à l'interdiction générale de dépasser le seuil de 20 % de résidences secondaires dans une commune, on ne peut exclure que certains constructeurs soient tentés de contourner la réglementation en déclarant faussement qu'ils entendent utiliser leur construction en tant que résidence principale ou l'affecter en résidence touristique mise à disposition du public. Un abus de droit manifeste ne saurait toutefois être admis que s'il apparaît d'emblée que le projet ne pourra pas être utilisé comme annoncé, notamment en raison de l'insuffisance de la demande de résidences principales dans la

- 9 - commune en question pour le type d'objets concernés, et/ou en présence d'autres indices concrets (ACDP A1 21 263 précité consid. 5.1.3). En droit public, le principe de la bonne foi est explicitement codifié à l'art. 5 al. 3 Cst., en vertu duquel les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Il y a fraude à la loi, forme particulière d'abus de droit, lorsqu'un justiciable évite l'application d'une

norme imposant ou interdisant un certain résultat par le biais d'une autre norme permettant d'aboutir à ce résultat de manière apparemment conforme au droit. La norme éludée doit alors être appliquée nonobstant la construction juridique destinée à la contourner. Pour être sanctionné, un abus de droit doit apparaître manifeste. L'autorité qui entend faire appliquer la norme éludée doit établir l'existence d'une fraude à la loi, ou du moins démontrer l'existence de soupçons sérieux dans ce sens. Cette appréciation doit se faire au cas par cas, en fonction des circonstances d'espèce (ATF 144 II 49 consid. 2.2 et ATF 142 II 206 consid. 2.5 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_149/2020 du 8 décembre 2020 consid. 4.1 ; ACDP A1 21 263 précité consid. 5.1.3). Dans le contexte de l'art. 75b Cst. et de ses dispositions d'application, il n'y a pas lieu d'assouplir la répartition du fardeau de la preuve dans ce domaine en exigeant systématiquement du constructeur qu'il prouve d'emblée le respect de l'affectation prévue. Toutefois, il appartient à l'autorité chargée de la délivrance des permis de construire de s'assurer que les conditions posées pourront être respectées. Il s'agit de vérifier si, en prétendant vouloir construire une résidence principale (but en soi admissible au regard de la norme constitutionnelle) selon la définition des art. 2 al. 2 et 3 LRS, l'intéressé n'a pas pour objectif de contourner l'interdiction découlant de l'art. 75b Cst. et de l'art. 6 LRS en réalisant, à terme, une résidence secondaire. Il en va de même s'il envisage d'emblée, toujours en prétendant vouloir construire une résidence principale, de faire usage de l'art. 14 LRS qui permet de suspendre cette affectation lorsqu'il n'existe pas de demande pour un tel logement à un prix raisonnable (ATF 144 II 49 consid. 2.2 et ATF 142 II 206 consid. 2.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_149/2020 précité consid. 4.1 ; ACDP A1 21 263 précité consid. 5.1.3). Selon la jurisprudence récente, il convient d'examiner d'office s'il existe des preuves concrètes qui rendent irréaliste l'intention ou la possibilité d'utiliser le projet de construction comme résidence principale (ATF 145 II 99 consid. 3 ; ACDP A1 21 123 du 29 septembre 2021 consid. 10.2.3). Ces indices peuvent, selon les circonstances, concerner la situation de l'immeuble (zone de construction, accessibilité toute l'année, éloignement des lieux de travail), sa conception même (dans l'optique d'une occupation - 10 - à l'année), éventuellement son prix et les circonstances tenant à la personne qui entend y habiter, lorsque celle-ci est connue (résidence actuelle, lieu de travail, déclarations d'intention de l'intéressé lui-même). Lorsque le ou les futurs occupants ne sont pas connus (logements destinés à la vente ou à la location), le critère principal est celui de la demande de résidences principales dans le même secteur (ATF 144 II 49 consid. 2.2 et ATF 142 II 206 consid. 2.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_402/2021 du 6 mars 2023 consid. 3.1 et 1C_242/2021 du 19 août 2022 consid. 4.1 ; ACDP A1 21 263 précité consid. 5.1.3). Il y a lieu soit pour la commune d'instruire de manière complète la question de la demande pour des résidences principales, soit pour les constructeurs de faire état de promesses de vente (ATF 144 II 49 consid. 2.3). Dans le cadre d'un logement unique et d'une commune où il existe une certaine demande liée à l'augmentation du nombre d'habitants, il apparaîtrait disproportionné d'exiger systématiquement la production d'un contrat ou d'une promesse de vente avant même la construction de l'immeuble (arrêt du Tribunal fédéral 1C_546/2015 du 23 juin 2016 consid. 2.6).

E. 4.2.1

En l'espèce, la recourante se réfère au projet initial autorisé par la commune le 19 juin 2012. Comme elle n'a versé aucun nouveau plan au dossier, il y a lieu de se référer à ceux approuvés par la commune le 19 juin 2012. Ces derniers indiquent que la construction projetée est un immeuble d'habitation comprenant 10 appartements avec cave (deux

appartements de deux pièces, trois appartements de quatre pièces, quatre appartements de cinq pièces et un appartement de six pièces) ainsi que des parties communes (fitness, hammam, sauna, jacuzzi et un parking). La parcelle litigieuse se situe au centre du village de D _____ à proximité des remontées mécaniques en particulier du téléphérique reliant cette station au Châble. De par son emplacement, cette parcelle est accessible toute l'année. L'infrastructure, constituée d'un espace fitness et bien-être, de même que le petit nombre de pièces (majoritairement des appartements de 2 à 5 pièces), est caractéristique de logements en résidences secondaires, sans que cela implique qu'ils ne puissent être utilisés en tant que résidences principales (ATF 145 II 99 consid. 3.2).

E. 4.2.2

Lorsque le ou les futurs occupants d'un futur bâtiment à plusieurs appartements ne sont pas connus, le requérant d'un projet de construction doit apporter la preuve, par des engagements sérieux et concrets, d'une acquisition par des résidents à l'année. À aucun moment, tant devant l'autorité intimée que devant le Tribunal de céans, la

- 11 - recourante n'a fait valoir ni n'a établi qu'elle avait des offres d'achat crédibles et concrètes pour les logements litigieux. S'il lui était aussi aisé de transmettre des promesses de vente, comme elle le prétend lorsqu'elle propose l'introduction d'une charge en ce sens dans l'autorisation de construire, on ne voit pas pour quels motifs elle y a renoncé. Le fait d'introduire une charge dans l'autorisation de construire ne permet pas de respecter les exigences légales et jurisprudentielles à ce sujet, lesquelles évoquent sans ambiguïté la transmission à l'autorité d'engagements d'acquisition fiables avant l'octroi du permis de construire. Une exception à cette exigence, soit notamment la construction d'un logement unique dans une commune où il existe une certaine demande en résidences principales, n'est manifestement pas remplie en l'espèce. En outre, la pratique cantonale évoquée par la recourante n'est illustrée d'aucun exemple et, à supposer qu'elle existe, devrait être censurée dans la mesure où elle violerait la LRS.

E. 4.2.3

Lorsqu'elle se réfère au projet autorisé en 2012, la recourante perd de vue que le projet ne portait pas sur des logements en résidence principale. En effet, le permis de construire octroyé à l'époque ne précisait pas l'affectation des logements. Pour preuve, la décision du Conseil d'Etat du 27 août 2021, rendue sur recours des opposants au permis de construire, indiquait que l'autorisation de construire délivrée par la commune n'était pas conforme au droit car elle ne spécifiait notamment pas l'affectation des logements (cf. décision du Conseil d'Etat du 27 août 2014 consid. 4). Partant, la recourante ne peut se prévaloir d'une hypothétique force matérielle de chose jugée s'agissant de l'affectation des logements, laquelle serait au demeurant exclue ladite autorisation n'étant jamais entrée en force. Dans tous les cas, le bénéficiaire d'un permis de construire ne peut s'en prévaloir plusieurs années plus tard, celui-ci devenant caduque, sauf prolongation accordée, trois ans après son entrée en force (art. 51 LC). Cela étant, la recourante ne peut utilement se prévaloir de l'autorisation de construire du 19 juin 2012.

E. 4.2.4

S'agissant de la demande en résidences principales dans la commune, le Conseil d'Etat a examiné la question en s'appuyant exclusivement sur l'ATF 144 II 49 pour conclure à l'absence de demande en résidences principales dans la région de D _____ (cf. consid. 4.3 de la décision attaquée). Dans cet arrêt du 16 janvier 2018, le Tribunal fédéral avait en

effet considéré, en se fondant notamment sur la population résidente à D _____ à titre principal entre janvier 2013 et janvier 2016 et les autorisations de construire délivrées durant la même période et l'état d'achèvement et d'occupation de ces logements, que la demande en résidences principales à

- 12 - D _____ était trop faible pour que l'autorisation de nouvelles habitations de ce type soit conforme à la LRS. Rien n'indique que les faits et le raisonnement décrits à l'ATF précité ne soient plus d'actualité. Toutefois, au vu notamment des faits sur lesquels s'est basé le Tribunal fédéral, qui remontent à près de dix ans, il incombait au Conseil d'Etat, autorité appelée à statuer sur la demande d'autorisation de construire conformément à l'art. 45 al. 4 OC, d'examiner d'office la question soit en la résolvant lui-même, soit en renvoyant l'affaire à la commune. Or, le Conseil d'Etat n'a pas concrètement examiné la demande qui lui était soumise, ce qu'il aurait dû faire en se fondant sur des données actualisées (population résidente à D _____ à titre principal, situation du marché immobilier dans la région, autorisations de construire délivrées et état d'achèvement et d'occupation de ces logements, caractéristiques de la construction projetée, son prix etc.). Cet aspect de l'affaire n'ayant aucunement été traité jusqu'ici, le moyen tiré de la violation de la LRS doit en conséquence être admis et l'affaire renvoyée au conseil communal du F _____ pour instruction complémentaire (art. 45 al. 5 OC ; ACDP A1 21 263 précité consid. 5.2).

E. 5

Attendu ce qui précède, le recours yyy et l'affaire est renvoyée à la commune de F _____ pour instruction complémentaire et nouvelle décision.

E. 6.1

L'issue du procès commande de mettre les frais à charge de la A _____, Y _____ et Z _____, solidairement entre eux (art. 89 al. 1 et al. 4). Ces derniers supportent également leurs dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

E. 6.2

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 LTar, l'émolument de justice est fixé à 1500 francs.

E. 7

La A _____, Y _____ et Z _____ verseront également à la recourante, qui obtient gain de cause et a pris une conclusion en ce sens, une indemnité de dépens (art. 91 al. 1 LPJA) pour les deux instances de recours. Cette indemnité est fixée, en l'absence de décompte, à 2500 fr. (débours [les copies étant calculées à 0,50 cts l'unité] et TVA compris ; cf. art. 4 al. 3, 27 al. 1, 37 al. 2 et 39 LTar), sur le vu de l'activité déployée par son mandataire devant les deux instances de recours, qui a consisté

- 13 - principalement en la rédaction des recours des 31 mars 2022 (13 pages) et 15 mai 2023 (11 pages dont la teneur est similaire à celles du recours du 31 mars 2022) ainsi que des écritures des 31 janvier 2023 (3 pages) et 15 mars 2023 (2 pages).