

# **VS\_GERICHTE A1 24 116 vom 18. März 2025**

VS Kantonsgericht, 2025-03-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs\\_gerichte\\_A1\\_24\\_116](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_24_116)

FR: VS\_GERICHTE A1 24 116 du 18 mars 2025

IT: VS\_GERICHTE A1 24 116 del 18 marzo 2025

## **Regeste**

A1 24 116 ARRET DU 18 MARS 2025 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public  
Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges ; Matthieu Sartoretti, greffier ; en la cause X \_\_\_\_\_ SA, recourante, représentée par Maître Nadia Roudit, avocate à Sion, contre CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose la recourante à la COMMUNE DE Y \_\_\_\_\_, autre autorité, représentée par Maître Christian Voide, avocat à Sion. (Construction & urbanisme) recours de droit administratif contre la décision du 17 avril 2024

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Afin de dissiper les doutes du Conseil d'Etat s'agissant de la recevabilité du recours, le Tribunal relève que, déposé le 28 mai 2024, le recours de l'administratrice de la société l'a été dans le délai utile (art. 46 LPJA, applicable par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. b LPJA), quand bien même le pli recommandé qui contenait la décision entreprise cénans a été retiré postérieurement au délai de garde de sept jours. Par ailleurs, si le mémoire initial ne respectait pas les exigences de forme posées par la LPJA, un acte rectificatif remédiant aux carences constatées a été déposé le 14 août 2024, soit dans le délai imparti par le juge instructeur et prolongé à la demande de la recourante (art. 12 al. 2 LJPA). Pour sa part, l'avance de frais a également été versée par la recourante dans le délai imparti. Sa recevabilité étant acquise, il convient à présent d'entrer en matière sur le recours.

- 8 -

### **E. 2**

Au titre des mesures d'instruction, on relève d'emblée que le Conseil d'Etat a produit son dossier et celui de l'autorité communale, si bien que la requête de la recourante en ce sens est satisfaite. Pour le reste, l'intéressée sollicite une visite des lieux, sans néanmoins expliquer les raisons de sa demande, ni pointer les faits qu'elle entend établir par cette mesure d'instruction. Cela étant, le seul élément susceptible d'être constaté par ce biais est l'avancement des travaux de la villa témoin, afin de déterminer si l'exécution du projet a bel et bien commencé dans le délai légal (cf. art. 51 al. 1 LC ou 53 al. 1 aOC). Or, cette question n'est pas débattue, puisque les autorités précédentes ont retenu que le terrassement, le radier et les semelles avaient été réalisés (cf. décision communale, p. 4 ; décision attaquée, p. 6), constat factuel dont le Tribunal n'a aucune raison de s'écarter. Sur la base d'une appréciation anticipée, la visite des lieux apparaît donc dénuée de pertinence, si bien qu'elle doit être écartée (sur cette question, cf. p. ex. ACDP A1 23 175 du 3 février 2025 consid. 2 et les références citées). Le recours « réserve » encore la réalisation d'une expertise afin d'établir le montant exact du dommage prétendument subi par la recourante

et dont l'importance – à la suivre il atteindrait près de 900'000 fr. – aurait pour conséquence que son intérêt économique l'emporterait clairement sur l'intérêt public en cause. Ce faisant, la société perd de vue que le droit de « présenter » des moyens de preuve au sens de l'art. 17 al. 2 LPJA implique que le recourant manifeste de manière univoque qu'il entend exercer ce droit, singulièrement lorsqu'il est assisté d'un mandataire professionnel. De deux choses l'une en effet : soit le recourant présente un ou des moyens de preuve, soit il y renonce, sans qu'il existe de voie médiane. Aussi, la réserve d'un moyen de preuve, dont la mise en œuvre n'a pas été formellement requise dans la suite de la procédure, comme en l'espèce, constitue une clause de style prohibée (dans ce sens, voir p. ex. ACDP A1 22 88 du 20 décembre 2022 consid. 2.3 ou A1 20 197 du 16 juin 2021 consid. 3.2 ; sur la pertinence d'une expertise telle que requise par la recourante, cf. ég. infra consid. 7.3.2).

### **E. 3**

Dans un grief qu'il convient de traiter en premier, la recourante se plaint d'une constatation inexacte des faits par l'autorité précédente (art. 78 al. 1 let. a LPJA) sur deux points distincts.

#### **E. 3.1**

A bien la comprendre, la recourante reproche tout d'abord au Conseil d'Etat d'avoir considéré que le sort de l'autorisation de 2007 était, du fait de l'intégration de la villa témoin au projet d'ensemble, indissociablement lié au sort de l'autorisation de 2012. Une - 9 - telle appréciation serait pourtant inexacte et la révocabilité de l'autorisation de 2007 aurait dû être examinée de façon « autonome » ou, autrement dit, pour elle-même. La lecture de la décision entreprise démontre que les faits ont été correctement établis sur ce point. Elle retient en effet qu'une première autorisation a été délivrée en 2007 pour la construction d'une villa témoin et qu'elle est entrée en force. Elle constate également qu'une seconde autorisation portant sur le projet d'ensemble a été délivrée en 2012, avant d'être annulée par le Tribunal fédéral en 2019. Pour le reste, en dépit de ce qu'affirme la recourante, la question de savoir si l'autorisation de 2007 a été « intégrée » à celle de 2012 et les conséquences qui devraient, cas échéant, en résulter constitue une question de droit et non de fait. Ce constat scelle d'emblée le sort de sa critique en tant qu'elle porte sur l'établissement prétendument inexact des faits. Quoi qu'il en soit, le Tribunal relève que, du point de vue juridique et non factuel, si l'autorité précédente avait effectivement considéré que la première autorisation avait été formellement « intégrée » à celle de 2012, elle se serait alors limitée à constater que le dépôt de la demande d'autorisation du projet d'ensemble valait renonciation à l'autorisation de 2007, respectivement que l'annulation de l'autorisation de 2012 par le Tribunal fédéral entraînait l'annulation de celle de 2007. En d'autres termes, si leurs sorts avaient été indissociablement liés, la révocation de l'autorisation de 2007 n'aurait pas été nécessaire. Il en résulte que le simple fait d'avoir examiné si les conditions de révocation de l'autorisation de 2007 étaient réunies, lors même que l'autorisation de 2012 avait été annulée c'éans le 10 octobre 2018 déjà, démontre que le Conseil d'Etat a bien procédé à l'examen « autonome » de cet acte, comme le souhaite la recourante. Sans que cela modifie l'appréciation qui précède, on peut concéder à la recourante que la décision attaquée suscite une certaine confusion lorsqu'elle mentionne que le Tribunal de c'éans et le Tribunal fédéral auraient considéré que l'autorisation de 2007 avait été intégrée à celle de 2012. Or, les arrêts A1 17 250 et 1C\_612/2018 précités indiquent en réalité que l'« ouvrage » de 2007 avait été intégré au « projet plus vaste »,

respectivement au « projet d'ensemble » de 2012, mais non que l'autorisation de 2007 avait été intégrée à celle de 2012. Or, la différence est de taille, puisque la référence à l'intégration des projets n'impliquait pas l'intégration des deux autorisations ou, autrement dit, la renonciation à celle de 2007 qui pouvait tout à fait subsister parallèlement à celle de 2012.

### **E. 3.2**

Toujours sous l'angle d'un établissement prétendument inexact des faits, la recourante reproche ensuite au Conseil d'Etat d'avoir retenu que la pesée des intérêts

- 10 - effectuée par le Tribunal fédéral au sujet du projet d'ensemble de 2012 concernait également l'autorisation de 2007, ce qui ne résulterait pourtant pas de l'arrêt 1C\_612/2018. L'intéressée considère en outre que ce constat entrerait en contradiction avec l'affirmation selon laquelle l'autorisation de construire de 2007 n'aurait pas fait l'objet d'un examen approfondi sous l'angle de sa conformité avec le principe de la séparation des espaces bâti et non bâti. La recourante se méprend à nouveau sur la nature et la portée de ces problématiques. Il s'agit en réalité de questions juridiques et non pas factuelles, si bien qu'il n'est pas question, ici non plus, d'un quelconque établissement inexact des faits. Ce constat prive dès lors la critique de toute portée. A toutes fins utiles, on soulignera encore que l'intéressée mélange en réalité deux affirmations qui ont pourtant trait à des problématiques bien distinctes. L'affirmation selon laquelle l'autorisation de construire de 2007 n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi – au moment de sa délivrance et non dans l'arrêt 1C\_612/2018 de 2019 comme semble le croire l'intéressée – permet de nier l'existence d'un cas d'irrévocabilité fondé sur ce motif (décision attaquée, consid. 2.2.2 ; sur cette question, v. é.g. infra consid. 5.2). Quant à l'assertion selon laquelle une pesée des intérêts aurait déjà été réalisée par le Tribunal fédéral en 2019, en lien avec le projet d'ensemble, et aurait conduit à faire prévaloir l'intérêt public au respect du principe de la séparation du bâti et du non bâti, elle est en revanche formulée dans la partie consacrée à la pesée des intérêts visant à déterminer si l'autorisation de 2007 doit ou non être révoquée (décision attaquée, consid. 2.2.4). Or, à ce stade du raisonnement, la décision rappelle simplement que le Tribunal fédéral a considéré que l'intérêt public au respect du principe de séparation entre les espaces bâti et non bâti l'emportait sur l'intérêt économique de la recourante à la réalisation du projet d'ensemble. Loin de reprendre cette pesée des intérêts à son compte pour justifier la révocation, le Conseil d'Etat a au contraire procédé ensuite à une minutieuse pesée des intérêts pour conclure que l'intérêt public l'emportait sur l'intérêt privé de la recourante au maintien de l'autorisation de 2007 qui devait par conséquent être révoquée (décision attaquée, consid. 2.2.4 à partir de « En l'espèce, [...]»). Le raisonnement de l'autorité précédente est donc parfaitement clair et exempt de toute contradiction.

### **E. 3.3**

A la lumière de ce qui précède, les griefs de la recourante doivent être rejetés.

### **E. 4**

Sur le fond, la recourante invoque une multitude de griefs qu'il conviendra de traiter (cf. infra consid. 7) après avoir brièvement rappelé les principes qui gouvernent la

- 11 - révocation (cf. infra consid. 5), ainsi que la motivation de la décision entreprise (cf. infra consid. 6).

### **E. 5**

Dans la mesure où ni le droit cantonal des constructions ni le RCCZ ne contiennent de règles spécifiques relatives à la révocation, le régime ordinaire de l'art. 32 LPJA s'applique.

### **E. 5.1**

Intitulée « Révocation ou modification », cette disposition prévoit que, pour autant que des prescriptions légales spéciales, la nature de l'affaire, le principe de la bonne foi ou d'autres principes généraux du droit reconnus ne s'y opposent pas, l'autorité peut d'office ou sur demande : soit révoquer une décision viciée lorsque d'importants intérêts publics, qu'il n'est pas possible de préserver autrement, le demandent (al. 1 let. a), soit modifier ou annuler une décision correcte lorsque les conditions dont la loi fait dépendre sa validité ne sont plus remplies en raison d'un changement notable de la loi ou des circonstances (al. 1 let. b). L'al. 2 précise qu'une décision peut être révoquée même si elle est formellement passée en force. Selon l'al. 3, la partie a droit à une indemnité lorsque la révocation ou la modification entraîne pour elle un dommage dont elle n'a pas à répondre. Les dispositions de la loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents s'appliquent à la mise en œuvre et à la prescription de ce droit.

### **E. 5.2**

L'art. 32 LPJA reprend les principes dégagés par la jurisprudence pour déterminer si et à quelles conditions une décision administrative ayant acquis force de chose décidée peut être réexaminée à la demande d'un particulier ou être révoquée par l'autorité qui l'a rendue (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_8/2019 du 20 mai 2019 consid. 4.2 ; RVJ 1994 p. 25 consid. 2c). S'agissant des conditions d'application de l'hypothèse de l'art. 32 al. 1 let. a LPJA, elle implique l'existence d'un vice grave (ACDP A1 21 234 du 11 août 2022 consid. 4.1.1). Selon la jurisprudence, la révocation n'est par ailleurs possible qu'au terme d'une pesée des intérêts confrontant l'intérêt à une application correcte du droit objectif à l'intérêt à la sécurité juridique, respectivement à la protection de la confiance (ATF 137 I 69 consid. 2.3 et la référence ; ACDP A1 21 223, A1 21 228 du 27 septembre 2022 consid. 4.1.3). Les exigences de la sécurité du droit ne l'emportent sur l'intérêt à une application correcte de la loi que si la décision en cause a créé un droit subjectif au profit de l'administré, si celui-ci a déjà fait usage d'une autorisation obtenue ou encore si la décision est le fruit d'une procédure au cours de laquelle les divers intérêts en présence ont fait l'objet d'un examen approfondi (ATF 143 II 1 consid. 4.1 et 127 II 306 consid. 7a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_576/2022 du 5 décembre 2023 consid. 4.2).

- 12 - Cette règle n'est cependant pas absolue et la révocation peut intervenir même dans l'une des trois hypothèses précitées, le cas échéant moyennant le versement d'une indemnité, lorsqu'elle est commandée par un intérêt public particulièrement important (ATF 144 III 285 consid. 3.5, cité p. ex. in arrêt du Tribunal fédéral 1C\_576/2022 précité consid. 4.2). Dans le cas d'une autorisation de bâtir dont il a déjà été fait usage, l'intérêt public invoqué par l'autorité compétente pour justifier une révocation doit être largement prépondérant par rapport à celui du bénéficiaire de ladite autorisation (arrêt 1C\_125/2012 / 1C\_137/2012 du 30 octobre 2012 consid. 3.1, citant LUGON, Révocation, reconsidération, révision, in ZBl 1989 p. 425 ss, spéc. 428). A l'inverse, les exigences de la sécurité du droit peuvent être prioritaires même lorsqu'aucune des trois hypothèses citées plus haut n'est réalisée (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_546/2012 du 10 avril 2013 consid. 5.1). Dans tous les cas, l'administré doit être de bonne foi. Celui qui a agi dolosivement ou violé ses obligations en induisant l'administration en erreur au moment de demander l'autorisation litigieuse ne

saurait en principe s'opposer à la révocation, à moins que cette mesure ne soit contraire au principe de la proportionnalité (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_125/2012 / 1C\_137/2012 précité consid. 3.1), lequel doit être respecté quel que soit le motif de révocation (MOOR / POLTIER, Droit administratif, Vol. II, 3e éd. 2011, p. 383 à 388).

## **E. 6**

Confrontant les principes qui précèdent au cas d'espèce, le Conseil d'Etat a considéré que les conditions de la révocation étaient réunies. Contraire au principe de la séparation entre les espaces bâti et non bâti, l'autorisation de 2007 était en effet gravement viciée dès l'origine (consid. 2.2.1). Elle ne conférait par ailleurs aucun droit subjectif à la recourante et n'avait pas fait l'objet, en 2007, d'un examen approfondi à l'aune du principe précité, si bien qu'il n'existait aucun motif d'irrévocabilité de ce chef. L'intéressée avait en revanche partiellement fait usage de l'autorisation de 2007, constat qui compromettrait a priori la faculté du Conseil municipal d'en ordonner la révocation, sauf à considérer que l'intérêt public en cause était largement prépondérant et de nature à primer malgré tout le maintien de l'autorisation (consid. 2.2.2). Tel était précisément le cas en l'occurrence, eu égard à l'importance du principe cardinal de la séparation du bâti et du non bâti dans le domaine de l'aménagement du territoire, auquel l'autorisation de 2007 portait atteinte (consid. 2.2.3). A l'inverse, l'intérêt économique de la recourante à pouvoir achever la villa témoin et éviter de perdre les sommes déjà investies dans le projet devait, certes, être pris en considération dans la pesée des intérêts globale à effectuer en vertu du principe de la proportionnalité, mais n'apparaissait néanmoins pas suffisant pour renoncer à la révocation (consid. 2.2.4).

- 13 -

## **E. 7.1**

Au raisonnement qui précède, la recourante oppose tout d'abord que l'autorisation de 2007 lui aurait été délivrée de bonne foi, c'est-à-dire en conformité avec le PQ en vigueur à l'époque et sans qu'elle n'ait induit le Conseil municipal en erreur. Elle ajoute qu'aucun élément ne permettrait de retenir que la villa témoin, en cas d'achèvement, ne serait pas réalisée dans le respect de l'autorisation en cause et soutient que la décision dont est recours contredirait clairement la décision du 27 juin 2007. Dans cette dernière, le Conseil d'Etat indiquait, à l'inverse de sa position actuelle, que constater la nullité du PQ alléguée par la voisine recourante aurait contrevenu de manière choquante aux principes de la bonne foi et de la sécurité du droit. Contradictoires, les appréciations portées par le Conseil d'Etat sur le même projet en 2007 et 2024 seraient également incompatibles avec le principe de la bonne foi. En l'espèce, s'il est exact que la décision entreprise évoque le principe de la bonne foi, c'est uniquement pour rappeler que l'administré de mauvaise foi ne peut en principe pas s'opposer à la révocation (décision attaquée consid. 2.1 ; cf. ég. supra consid. 5.2 i.f.), sans néanmoins conclure que tel serait le cas de la recourante. La bonne foi de cette dernière n'a en réalité jamais été remise en cause. Le simple fait d'avoir obtenu l'autorisation de 2007 de bonne foi ne saurait cependant prémunir la recourante de la révocation litigieuse, cette dernière devant être décidée sur la base d'une pesée des intérêts en présence (cf. infra consid. 7.3), de sorte que l'argument tombe à faux. La critique n'est pas davantage fondée en tant qu'elle vise les appréciations prétendument contradictoires du Conseil d'Etat. En 2007, la voisine recourante se prévalait en effet de la nullité du PQ pour un motif formel, à savoir l'absence d'accord écrit de chacun des propriétaires concernés par cette planification comme l'exigeait la procédure d'adoption d'un tel acte. C'est dire qu'en 2007, le Conseil

d'Etat a apprécié la validité du PQ à l'aune des règles procédurales exclusivement et non, comme dans le cadre de la présente procédure, à la lumière des dispositions de droit matériel sur l'aménagement du territoire, singulièrement de l'art. 15 LAT. Dès lors, les appréciations portées par l'autorité compétente dans les deux décisions précitées s'avèrent parfaitement compatibles. Ce d'autant plus qu'elles ont été rendues à dix-sept ans d'intervalle, dans un domaine du droit qui a profondément évolué au cours de la même période. Au surplus, même si ces appréciations avaient été contradictoires, c'est bien le constat de non-conformité du PQ à la LAT qui l'emporterait sur le constat de validité de 2007, dans la mesure où il correspond au contenu de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_612/2018 dont le Conseil d'Etat ne saurait s'affranchir.

- 14 -

### **E. 7.2**

Dans la droite ligne de l'argumentation qui précède, la recourante se prévaut ensuite de deux motifs d'irrévocabilité qui, affirme-t-elle, feraient obstacle à la révocation. Premièrement, elle aurait déjà fait usage de l'autorisation de 2007. Deuxièmement, cette dernière aurait été confirmée à l'issue de la procédure de recours administratif de 2007, dans le cadre de laquelle le Conseil d'Etat aurait procédé à une minutieuse pesée des intérêts en présence. En confirmant la révocation nonobstant ce qui précède, l'autorité précédente aurait mal appliqué le droit. La recourante se méprend sur la portée des motifs d'irrévocabilité dont elle se prévaut. Lorsqu'ils existent, de tels motifs n'imposent en effet pas nécessairement de renoncer à la révocation de la décision incriminée. En revanche, ils exigent l'existence d'un intérêt public particulièrement important pour que la révocation puisse néanmoins être prononcée. Lorsque la révocation porte sur une autorisation dont l'administré a déjà fait usage, l'intérêt public doit ainsi être largement prépondérant par rapport à l'intérêt du bénéficiaire au maintien de l'autorisation (cf. supra consid. 5.2). C'est ainsi à tort que la recourante soutient que le Conseil d'Etat aurait dû annuler la révocation de l'autorisation de 2007, après avoir constaté qu'elle en avait – partiellement – fait usage. Avec raison, il a au contraire poursuivi son analyse, afin de déterminer si l'intérêt public en cause était largement prépondérant dans le cas d'espèce, question à laquelle il a répondu par l'affirmative (cf. décision attaquée, consid. 2.2.3 ; sur cette question cf. é.g. infra consid. 7.3). Enfin, c'est à juste titre que le Conseil d'Etat s'est dispensé d'examiner si la seconde hypothèse d'irrévocabilité tirée de l'examen approfondi des intérêts en présence était réalisée. L'existence du premier motif d'irrévocabilité, à savoir l'usage partiel de l'autorisation, imposait en effet à lui seul l'existence d'un intérêt public largement prépondérant pour justifier la révocation. Cela étant et comme déjà relevé, l'examen par le Conseil d'Etat de l'autorisation de construire en 2007 n'avait pas porté sur l'élément essentiel de la conformité de l'autorisation à l'art. 15 LAT (cf. supra consid. 7.1). Ce seul constat excluait donc que cette dernière ait, à l'époque, fait l'objet d'un examen approfondi.

### **E. 7.3**

Au sujet de la pesée des intérêts, la recourante reproche à l'autorité précédente d'avoir sous-estimé son intérêt économique. Elle la blâme en particulier d'avoir évalué son dommage à environ 200'000 fr., lors même que les pièces versées au dossier – liste des investissements, factures, preuves de paiement, etc. – démontreraient qu'il avoisine les 875'000 francs. Or, il serait « incontestable qu'un dommage de CHF 875'701.-

- 15 - prévau[drait] sur l'intérêt public en jeu ». Au demeurant, si le Conseil d'Etat éprouvait des doutes quant à l'exactitude de ce montant, il lui appartenait de diligenter l'expertise requise dans le recours administratif du 15 octobre 2020.

### **E. 7.3.1**

Par cette argumentation, la recourante ne conteste pas que le principe de séparation du bâti et du non bâti est un principe cardinal du droit de l'aménagement du territoire, dont l'application doit être stricte. Dans la mesure où elle laisse intact ce pan du raisonnement de l'autorité précédente, il peut donc y être renvoyé (cf. décision attaquée, consid. 2.2.3 et les nombreuses références citées).

### **E. 7.3.2**

S'agissant de son intérêt économique, c'est en vain que la recourante reproche à l'autorité de s'être référée au montant d'environ 200'000 francs. Quand bien même elle a effectivement produit de nombreuses pièces censées étayer un dommage de l'ordre de 870'000 fr., le Conseil d'Etat a relevé – sans que cela ne soit contesté céans – que nombre de ces pièces avaient trait à des prestations fournies dans le cadre du projet d'ensemble et non de la villa témoin. Il résulte en outre de la liste des investissements dressée par la recourante que le dommage allégué inclut 484'569 fr. au titre de la perte de « valeur parcelle maison témoin ». Or, même à le supposer établi, ce qui est loin d'être acquis, un tel dommage ne résulterait quoi qu'il en soit pas de la décision de révocation, mais bien de la non-conformité du PQ à la LAT. Par ailleurs et surtout, la recourante omet de préciser que c'est elle-même qui s'est référée au montant de 200'000 fr. (cf. recours du 15 octobre 2020, allégué no 18 et p. 7, par. 2 et 3), si bien qu'elle est malvenue de reprocher au Conseil d'Etat d'avoir retenu ce chiffre. Dans ces circonstances, une expertise ne s'avérerait pas nécessaire. Elle l'était en réalité d'autant moins que la recourante ne l'a jamais formellement requise. Tant dans la précédente que dans la présente instance, elle a simplement « réservé » ce moyen de preuve, ce qui constitue toutefois un procédé inadmissible pour les motifs déjà exposés (cf. supra consid. 2). Vu ce qui précède et dans la mesure où la recourante se limite à affirmer, sous la forme d'une pétition de principe, que son intérêt économique de près de 900'000 fr. prévaudrait à l'évidence sur l'intérêt public en jeu, son argument tombe d'emblée à faux.

### **E. 7.3.3**

Par souci d'exhaustivité, on relèvera encore que recourante ne remet pas en question l'analogie à laquelle a procédé le Conseil d'Etat en s'inspirant de la jurisprudence rendue en matière de remise en état pour conclure que le montant du dommage, en l'espèce 200'000 fr., n'était pas à lui seul décisif et n'apparaissait en l'occurrence pas suffisamment important pour l'emporter sur l'intérêt public à préserver.

- 16 - Elle ne critique pas davantage le constat que son absence d'empressement à achever la villa témoin depuis 2007 et jusqu'à ce qu'il soit clair que le projet d'ensemble ne serait pas autorisé est de nature à relativiser son intérêt au maintien de l'autorisation, vu la longue durée écoulée. La recourante ne s'en prend enfin pas au constat qu'il n'existe aucune autre mesure moins incisive permettant à la fois de garantir l'intérêt public en jeu et de ménager ses intérêts privés. Faute de contestation, il convient, ici aussi, de renvoyer au contenu de la décision entreprise sur ces différents points.

### **E. 7.3.4**

En définitive, la pondération des intérêts à laquelle s'est livrée l'autorité précédente ne prête pas le flanc à la critique : le seul intérêt privé invoqué par la recourante, à savoir son intérêt économique de l'ordre de 200'000 fr., n'était pas de nature à l'emporter sur l'intérêt public au respect d'un principe cardinal du droit de l'aménagement du territoire garantissant une stricte séparation du bâti et du non bâti.

#### **E. 7.4**

Dans le but de démontrer l'arbitraire de la décision entreprise, la recourante souligne ensuite que sa parcelle a été incluse dans la zone réservée décidée le 8 novembre 2019 par le Conseil municipal. Elle en déduit que sa propriété serait toujours formellement considérée comme faisant partie de la zone à bâtir, faute de quoi une telle mesure n'aurait guère eu de sens. Le fait que l'administration fiscale considère toujours le bien-fonds comme étant constructible et le taxe en conséquence en 2021 conforterait d'ailleurs cette appréciation. Aussi serait-ce de manière contradictoire et donc arbitraire que la décision entreprise aurait retenu l'inconstructibilité de la parcelle pour justifier la révocation de l'autorisation de 2007. Son caractère constructible ou non ne saurait en effet varier au gré des domaines du droit considérés, respectivement des autorités appelées à statuer. S'il peut effectivement paraître surprenant que le Conseil municipal ait, le 8 novembre 2019, inclus la parcelle litigieuse dans la zone réservée alors qu'il considère qu'elle est inconstructible depuis le prononcé de l'arrêt 1C\_612/2018, cette inconséquence n'est en réalité qu'apparente. L'arrêt 1C\_612/2018 qui a définitivement levé les incertitudes quant à la constructibilité de la parcelle date bien du 16 octobre 2019, mais a en réalité été expédié aux parties le vendredi 1er novembre 2019 et reçu le lundi 4 novembre 2019 au plus tôt. Pour sa part, la zone réservée a, certes, été décidée le 8 novembre 2019, mais le dossier y relatif – ce qui inclut la délimitation des parcelles concernées – a naturellement été préparé en amont, soit au cours des semaines qui ont précédé la décision du Conseil municipal. Autrement dit, la délimitation de la zone réservée est intervenue bien avant le prononcé de l'arrêt 1C\_612/2018, soit à une époque où l'inconstructibilité de la parcelle no xxx1 était encore discutée. Partant, on ne saurait

- 17 - reprocher au Conseil municipal d'avoir, le 8 novembre 2019, instauré la zone réservée telle qu'arrêtée à l'issue du processus d'élaboration de la mesure, plutôt que de la modifier précipitamment pour en exclure la parcelle litigieuse. Une telle solution est d'autant plus naturelle que la zone réservée constitue une mesure conservatoire temporaire destinée à préserver la liberté de planification de l'autorité compétente (p. ex. ACDP A1 24 127 du 12 février 2025 consid. 2.2) et non pas, comme le plan d'affectation, à fixer le statut du sol, singulièrement son appartenance ou non à la zone à bâtir (ACDP A1 23 155 du 3 juillet 2024 consid. 5.1). C'est par conséquent à tort que l'intéressée infère la constructibilité de sa parcelle de son inclusion à la zone réservée. Pour le reste, il n'est effectivement pas satisfaisant que la constructibilité d'un même bien-fonds soit niée par l'autorité compétente en matière de droit des constructions, mais admise par l'autorité fiscale. Cette situation résulte toutefois du fait que la non-conformité du PQ à la LAT a été âprement discutée durant des années, avant d'être définitivement tranchée par l'arrêt 1C\_612/2018 en 2019. Or, dans la mesure où l'autorité fiscale n'était pas partie à la procédure, il appartenait à la recourante de la renseigner à ce sujet, voire de former réclamation, afin d'éviter que son bien-fonds ne soit taxé comme tel.

#### **E. 7.5**

La recourante se prévaut ensuite de l'incompétence du Conseil municipal pour solliciter l'annulation de la décision attaquée. Considérant que la parcelle n'était en réalité pas située dans la zone à bâtir, le Conseil d'Etat a d'office constaté l'incompétence du Conseil municipal pour ordonner la remise en état. A suivre la recourante, il aurait dû en faire de même s'agissait de la révocation, la CCC étant désormais seule compétente pour traiter l'ensemble des problématiques liées à l'autorisation de 2007. Une fois de plus, il serait contradictoire de retenir que deux autorités distinctes seraient compétentes pour traiter de la révocation d'une autorisation et de la remise en état concernant pourtant une seule et même construction. En l'occurrence, dans la mesure où le PQ qui colloque la parcelle de la recourante dans la zone à bâtir est contraire à la LAT, c'est à bon droit que le Conseil d'Etat a retenu que le bien-fonds devait être considéré comme étant situé hors de la zone à bâtir. C'est par conséquent avec raison qu'il a ensuite indiqué que l'exercice de la police des constructions concernant cette parcelle, ce qui inclut une éventuelle remise en état, appartenait à la CCC (cf. art. 54 al. 1 LC cum art. 2 al. 2 LC). De même est-ce à bon droit que le Conseil d'Etat a retenu que – sans égard à la question de la nullité de l'autorisation de 2007 qui souffrait de demeurer indéfinie – le Conseil municipal était compétent pour révoquer cette décision. De jurisprudence constante, le principe du parallélisme des formes commande en effet qu'une décision ne puisse normalement être

- 18 - révoquée que par l'autorité qui a pris la décision initiale et selon la même procédure (ATF 144 II 376 consid. 9.6 et arrêt du Tribunal fédéral 1C\_538/2022 du 7 février 2023 consid. 3.2). Dans ce contexte, la coexistence de deux compétences distinctes n'apparaît pas critiquable, quoi qu'en dise la recourante.

#### **E. 7.6**

Dans une ultime critique, la société reproche aux autorités précédentes de n'avoir pas évalué les besoins prévisibles en terrains constructibles, comme l'exigeait selon elle l'arrêt 1C\_612/2018. Une telle analyse était pourtant destinée à vérifier si la parcelle no xxx1 devra, comme le pense la recourante, être incluse dans la zone à bâtir, afin de répondre aux besoins précités. Ce d'autant plus que cette analyse aurait porté sur la seule construction de la villa témoin et non plus du projet d'ensemble, dont le Tribunal fédéral a considéré qu'il serait potentiellement de nature à compromettre l'application correcte de la LAT révisée, ce qui serait radicalement différent. L'omission du Conseil d'Etat d'aborder ces éléments consacrerait une violation du droit d'être entendu de nature à justifier l'annulation de la décision entreprise. D'emblée, le Tribunal constate que la recourante n'ayant pas abordé ces problématiques dans son recours administratif, elle est malvenue de se plaindre d'une quelconque violation de son droit d'être entendue à cet égard. Quoi qu'il en soit, l'argument, nouveau mais recevable (art. 79 al. 3 LPJA), se révèle infondé. Les besoins prévisibles en terrains constructibles n'ont pas à être évalués de manière incidente dans le cadre de la présente procédure de révocation mais bien, comme indiqué par le Tribunal fédéral, « dans le cadre d'une nouvelle planification ». Car s'il est admissible pour le Conseil municipal, respectivement le Conseil d'Etat ou le Tribunal de céans, de constater qu'une parcelle sise en zone à bâtir est en réalité inconstructible au motif que son classement n'était pas conforme à la LAT, il en va différemment de l'hypothèse inverse. En effet, la tâche de planifier l'affectation appartient au premier chef aux autorités communales – non limitées au seul Conseil municipal, cf. art. 34 ss LcAT – qui bénéficient en la matière d'une importante liberté d'appréciation (art. 11 al. 1 LcAT et art. 2 al. 3 LAT ; ACDP A1 22 4 du 26 novembre 2024 consid. 3.2.1 ; v. ég. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_69/2023 du

consid. 3.1.2). Dans ces conditions, le Tribunal de céans ne saurait, à l'occasion de la présente procédure, colloquer la parcelle en zone à bâtir sur la base, à les supposer établis, des besoins futurs en terrains constructibles. Cette approche pointilliste de l'aménagement du territoire ne serait au demeurant guère compatible avec l'exigence de la couverture de la totalité du territoire à aménager, qui se doit de procéder d'une idée d'ensemble (ATF 118 Ia 165 consid. 3c ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_632/2018 du

- 19 - 16 avril 2020 consid. 9, non publié in ATF 146 II 289 ; ACDP A1 22 9 du 10 septembre 2024 consid. 9). Par ailleurs, la recourante ne peut être suivie lorsqu'elle affirme que la construction d'une seule villa – et non plus de 13 villas, comme dans l'affaire 1C\_612/2018 – ne serait pas de nature à compromettre la mise en œuvre de la LAT révisée. Elle omet que la réalisation de cette seule construction contreviendrait déjà au principe cardinal de la séparation du bâti et du non bâti, qu'elle ne remet cependant aucunement en cause (sur ce point, cf. supra consid. 7.3.1). Par son argumentation, elle remet en réalité implicitement en question la pesée des intérêts qui a conduit les autorités précédentes à ordonner la révocation de l'autorisation de 2007, laquelle doit pourtant être confirmée pour les motifs déjà exposés (cf. supra consid. 7.3). Nonobstant l'opinion contraire de la recourante, il incombera bien aux autorités communales compétentes de déterminer si la parcelle no xxx1 devra, cas échéant, être intégrée à la zone à bâtir dans la future planification, ce qu'elle pourra au demeurant contester en cas de non-classement.

## **E. 8**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision du Conseil d'Etat du 17 avril 2024 (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge de la recourante (art. 89 al. 1 LPJA). 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. La recourante n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA a contrario).

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