

A1 20 161

**ARRÊT DU 11 MAI 2021**

**Tribunal cantonal du Valais  
Cour de droit public**

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Camille Duroux, greffière *ad hoc*

**en la cause**

**X** \_\_\_\_\_, recourant, représenté par Maître M \_\_\_\_\_

**contre**

**CONSEIL D'ETAT DU VALAIS**, 1951 A \_\_\_\_\_, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose le recourant à la **COMMUNE DE A** \_\_\_\_\_, autre autorité,

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 19 août 2020

## Faits

**A.** La parcelle n° xx1, folio xxx, copropriété de X \_\_\_\_\_ et B \_\_\_\_\_ à raison d'une quote-part d'une demie chacun, est classée en zone d'habitat individuel de coteau sensible (IS) selon le plan d'affectation des zones communal (PAZ) et selon l'art. 95 du règlement des constructions et des zones (RCCZ), textes adoptés par le Conseil général le 21 juin 1988 et homologués par le Conseil d'Etat le 28 juin 1989. Sur ce bien-fonds, situé à la Route xxx, à A \_\_\_\_\_, est érigée une habitation.

**B.** Le 9 octobre 2017, des panneaux solaires photovoltaïques ont été posés par l'entreprise C \_\_\_\_\_ SA sur le toit de l'habitation sise à Route xxx, à A \_\_\_\_\_. Le 16 octobre 2017, C \_\_\_\_\_ SA a adressé à la ville de A \_\_\_\_\_ le formulaire « annonce d'installation solaire en zone à bâtir ne nécessitant pas d'autorisation de construire selon LAT art. 18a et OAT art. 32a (délai : 30 jours avant le début des travaux) ». Ce document indique l'installation, par C \_\_\_\_\_ SA, sur une toiture à pan(s), parallèle au pan, ne dépassant pas les pans du toit perpendiculairement de plus de 20 cm, ne dépassant pas du toit, vu de face et de dessus, étant peu réfléchissante selon l'état des connaissances techniques (verres anti-reflets) et constituant une surface d'un seul tenant, de 33 capteurs photovoltaïques vitrés rectangulaires sur une longueur de 15 m pour une largeur de 5 m (surface totale de 55 m<sup>2</sup>, après déduction d'une portion des capteurs). Sous la rubrique « Champ de capteurs/Orientation », C \_\_\_\_\_ SA a coché la case « rapporté sur la toiture inclinée ». Ce formulaire énonce encore la date du début des travaux, soit le 9 octobre 2017 et, sur sa deuxième page, dans l'encart « Avis de la commune », notamment que « Le présent avis n'est pas une décision soumise à recours au sens de l'art. 5 LPJA. Sans nouvelle de la commune, le requérant peut réaliser les travaux conformément à la demande déposée ». Par courriel du 1<sup>er</sup> décembre 2017, la ville de A \_\_\_\_\_ a fait savoir à C \_\_\_\_\_ SA qu'elle avait pris connaissance de sa demande et lui demandait de lui remettre encore les deux documents suivants : le formulaire cantonal d'installation solaire pour panneaux photovoltaïques version 2016 (toit à pan) ainsi que le formulaire cantonal d'installation solaire pour assurance qualité feu AEAI (préciser l'emplacement des onduleurs). Le 7 décembre 2017, C \_\_\_\_\_ SA a fait parvenir à la ville de A \_\_\_\_\_ les formulaires précités. Le 18 décembre 2017, la ville de A \_\_\_\_\_ s'est adressée à X \_\_\_\_\_ en lui indiquant qu'elle accusait réception de sa demande d'autorisation de poser des panneaux solaires sur la parcelle n° xx1, que cette demande serait analysée prochainement, ce en vue d'une mise à l'enquête publique et, qu'une fois le

délai de mise à l'enquête échu, son dossier pourrait être présenté pour décision au conseil municipal, autorité compétente en matière d'autorisation de construire.

**C.** Par décision du 22 mars 2018, communiquée le 1<sup>er</sup> mai 2018 à X \_\_\_\_\_, le conseil municipal de A \_\_\_\_\_ a décidé que : « 1) L'autorisation de construire pour la pose de panneaux solaires photovoltaïques sur le pan de toiture sud du bâtiment sur la parcelle n° xx1, folio XXX, zone d'habitat individuel du coteau sensible, à la route xxx, au lieudit « D \_\_\_\_\_ » est refusée. 2) Le propriétaire est sommé de procéder à l'enlèvement des panneaux solaires photovoltaïques sur le pan de toiture sud du bâtiment sur la parcelle n° xx1, folio xxx, zone d'habitat individuel du coteau sensible, à la route xxx. 3) Si le propriétaire ne se conforme pas à l'ordre qui lui est donné sous chiffre 2, il pourra être procédé par voie de substitution, aux frais de l'obligé ». Le conseil municipal a tout d'abord rappelé que, en vertu de la disposition transitoire adoptée par le conseil municipal le 18 septembre 2014 suite à l'entrée en vigueur de l'article 18a de loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700), la procédure d'autorisation de construire pour les installations solaires était maintenue dans les zones de coteau sensible. En outre, il a indiqué que, selon la jurisprudence au sens de l'art. 18a LAT, l'intérêt public de protection du site du coteau sensible l'emportait sur l'intérêt privé du propriétaire à disposer d'une source d'énergie solaire sur son bâtiment si l'installation était susceptible de porter une atteinte massive à l'harmonie du site protégé par le droit communal. Par conséquent, il a estimé qu'en l'espèce, les panneaux n'étaient pas intégrés à la toiture car de par leur surélévation et leur couleur, ils nuisaient de manière importante au site du coteau sensible. Les panneaux solaires ne pouvaient donc être autorisés en l'état et il y avait dès lors lieu de rendre une décision de remise en état au sens de l'art. 57 al. 3 de la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC ; RS/VS 705.1).

**D.** Le 30 mai 2018, X \_\_\_\_\_, agissant par Me M \_\_\_\_\_, a formé un recours administratif auprès du Conseil d'Etat à l'encontre de la décision du conseil municipal du 22 mars 2018, concluant à l'annulation de ladite décision et à l'octroi de l'autorisation de construire pour l'installation des panneaux solaires, sous suite de frais et dépens. Après avoir rappelé la teneur de l'art. 18a LAT et de la disposition transitoire adoptée le 18 septembre 2014 par le conseil municipal, X \_\_\_\_\_ a indiqué ne pas contester que les panneaux solaires étaient soumis à autorisation de construire selon le RCCZ. Cependant, il a estimé que l'autorisation de construire déposée par C \_\_\_\_\_ SA pour son compte, le 16 octobre 2017, devait être admise étant rappelé que l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire l'emportait en principe sur les aspects esthétiques (art.

18a al. 4 LAT). A cet égard, il a développé trois griefs. En premier lieu, après avoir énoncé les art. 25 LC, 44 let. a et 72 let. a RCCZ, il a indiqué ne pas comprendre en quoi ses panneaux solaires perturbaient l'équilibre architectural, du site, et, ce d'autant plus, que deux autres villas situées dans la même zone, sur les parcelles n<sup>os</sup> xx2 et xx3, étaient également équipées de panneaux solaires. A cet égard, il a précisé que les 40 modules de panneaux solaires de couleur bleu clair sur le toit de la villa sise sur la parcelle n° xx2 tranchaient de manière bien plus prononcée avec la couleur de la toiture que les siens. Il a également soutenu qu'il était pratiquement impossible de voir une différence, malgré la technique de pose des panneaux qui divergeait, entre son installation solaire et celle de la parcelle n° xx2. En outre, il a insisté sur le fait que ses panneaux solaires, n'étant visibles que depuis le dessus, ne perturbaient en rien l'équilibre architecturale du site protégé. Dès lors, l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire devait l'emporter sur les considérations esthétiques. Dans un second grief, X \_\_\_\_\_ a indiqué que le conseil municipal avait méconnu le droit en renversant la présomption de l'art. 18a al. 4 LAT en donnant la priorité à l'esthétique, en particulier au critère de la couleur des panneaux solaires, au détriment de l'énergie solaire. En dernier lieu, il a ajouté que, sous l'angle de l'art. 57 LC, 5 al. 2 et 36 al. 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst ; RS 101), ce n'était pas à lui, étant de bonne foi, de supporter les manquements de l'entreprise ayant installé les panneaux solaires. De plus, il a indiqué avoir investi 23 000 fr. dans cette installation solaire et que si la décision de remise en état devait être maintenue, il perdrait le bénéfice de cet investissement ce à quoi devraient être rajoutés les frais de remise en état. Enfin, il a précisé que le but de protection de la zone individuelle de coteau sensible pouvait être atteint par d'autres mesures moins incisives telle que l'octroi d'une autorisation de construire subséquente et qu'il n'avait pas à supporter un sacrifice plus grand que ces voisins.

Dans sa détermination du 9 juillet 2018, la ville de A \_\_\_\_\_ a rappelé que l'art. 18a al. 4 LAT prévoyait que l'intérêt à l'énergie solaire ne l'emportait sur les aspects esthétiques « qu'en principe » et que, par conséquent, une pesée des intérêts devait être effectuée. Elle a rappelé que l'ouvrage litigieux était situé en zone du coteau sensible, à savoir, selon la jurisprudence, un site harmonieux protégé par le droit communal où toute construction devait s'insérer de manière respectueuse. Elle a précisé que la commune disposait d'un large pouvoir d'appréciation en matière esthétique et qu'elle pouvait interdire des installations en se fondant sur les art. 44 let. a RCCZ et 25 al. 1 LC. Elle a également soutenu que, selon la jurisprudence, la pesée d'intérêts pouvait aboutir à refuser les installations solaires en zone du coteau sensible lorsque celles-ci porter atteinte au site. Par conséquent, elle a déduit qu'en l'espèce, les

panneaux solaires n'étaient absolument pas intégrés à la toiture, tant par leur mode de pose que par leur couleur, et dénaturaient le site du coteau sensible. Quant aux installations solaires voisines, elle a conclu que ces exemples n'étaient pas convaincants. A cet égard, elle a indiqué que, selon la jurisprudence, le principe d'égalité de traitement ne pouvait être invoqué qu'en présence d'autorisations de construire de panneaux solaires semblables, ce qui n'était pas le cas ici. Les installations solaires des parcelles n<sup>os</sup> xx1 et xx2 n'avaient pas le même aspect, ce que, en outre, X \_\_\_\_\_ a reconnu lui-même. Concernant le grief de la proportionnalité, la ville de A \_\_\_\_\_ a rappelé que celui qui place l'autorité devant le fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit plutôt que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur. Pour le surplus, le dommage qu'avait invoqué le recourant n'était pas crédible. Enfin, elle a affirmé qu'elle n'avait pas à interpellé X \_\_\_\_\_ avant de prononcer une remise en état dans la mesure où celui-ci avait déposé une demande de construire et avait dès lors eu l'occasion de faire valoir son point de vue devant l'autorité communale.

Dans sa détermination du 24 septembre 2018, X \_\_\_\_\_ a fait valoir que bien qu'il ne contestait pas qu'une pesée des intérêts devait être effectuée, l'art. 18a al. 4 LAT établissait un ordre de priorité dans la pondération des intérêts et restreignait en ce sens la marge d'appréciation. Il a ajouté notamment que, selon la jurisprudence, les clauses d'esthétique des art. 25 al. 1 LC et 44 let. a RCCZ n'obligeaient pas un constructeur à aligner l'apparence de son projet sur celle des bâtiments voisins. L'autorité devait évaluer de manière globale le secteur et déterminer si celui-ci était toujours harmonieux, sans se fonder sur n'importe quel sens esthétique subjectif. X \_\_\_\_\_ a ensuite soutenu être victime d'une inégalité de traitement du fait que deux villas voisines se sont vues accorder le droit de poser des panneaux solaires sur leur toit. Enfin, il a exposé que le coût de remise en état serait de l'ordre de 15 000 fr. auquel il faudrait ajouter la moins-value de 23 150 fr. qu'il subirait. Pour le surplus, il a rappelé que ce n'était pas à l'administré de bonne foi de subir les manquements d'une entreprise.

Le 24 octobre 2018, le Conseil d'Etat a demandé à la ville de A \_\_\_\_\_ le dépôt des dossiers de construction relatifs aux panneaux solaires posés en toiture des bâtiments aux alentours de la villa de X \_\_\_\_\_, notamment celui relatif à la parcelle n° xx2. Il lui a également demandé de lui faire part toutes informations utiles.

Le 22 novembre 2018, la ville de A \_\_\_\_\_ a remis la copie des dossiers relatifs aux installations de panneaux solaire sur les parcelles n<sup>os</sup> xx2 et xx3. Elle a relevé que les panneaux solaires sur la parcelle n° xx2 ont été posés sur le toit alors que le permis

octroyé en 2016 exigeait une intégration totale de l'installation à la toiture. A cet égard, l'installation n'étant pas conforme au permis délivré, une enquête de police des constructions était en cours. L'installation de panneaux solaires sur la parcelle n° xx3 avait été autorisée en 2009. L'installation était de dimension réduite et n'avait dès lors pas le même impact sur le coteau que celle de X \_\_\_\_\_. En outre, la pratique du conseil municipal avait évolué depuis 2009 et s'était inscrite dans une protection accrue du coteau selon le plan directeur communal adopté en 2012. S'agissant des frais de remise en état, la ville de A \_\_\_\_\_ a rappelé que X \_\_\_\_\_ avait mis l'autorité devant le fait accompli et que le principe de proportionnalité ne pouvait dès lors être invoqué dans ce genre de cas que de manière très restrictive.

Le 16 octobre 2019, X \_\_\_\_\_ a fait part de ses observations finales. Il a indiqué que les panneaux solaires correspondaient aux exigences posées par l'art. 32a de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT ; RS 700.1) et devait donc bénéficier de l'application de l'art. 18a LAT. Il a une nouvelle fois affirmé que la commune de A \_\_\_\_\_ n'avait pas ou mal procédé à la pesée des intérêts et aurait dû accepter l'installation des panneaux solaires. Quant au principe de proportionnalité, celui-ci devait s'appliquer puisqu'aucun intérêt public ne s'opposait à l'installation contestée.

Le 22 octobre 2019, X \_\_\_\_\_ a remis au Conseil d'Etat des photos concernant des panneaux solaires se trouvant sur la parcelle n° xx4 sise également en zone d'habitat individuel du coteau sensible. L'installation de ces panneaux avait été réalisée selon la même technique que les siens. A cet égard, X \_\_\_\_\_ invoque une grave violation du principe d'égalité de traitement.

Le 27 mai 2020, une copie du dossier relatif à l'installation de panneaux solaire sur la parcelle n° xx4 a été remis au Conseil d'Etat. A cet égard, la ville de A \_\_\_\_\_ a relevé que les panneaux solaires sur la parcelle n° xx4 avaient été posés sur le toit alors que le permis octroyé en 2017 exigeait une intégration totale de l'installation à la toiture. L'installation n'étant pas conforme au permis délivré, une enquête de police des constructions était en cours. La ville de A \_\_\_\_\_ a indiqué avoir affaire à un cas similaire à celui de la parcelle n° xx2. Elle a rappelé qu'elle n'admettait pas en zone du coteau sensible des installations photovoltaïques non intégrées à la toiture et que c'était justement pour ce motif que l'installation de X \_\_\_\_\_ avait été refusée. Pour le surplus, elle a maintenu ses conclusions.

Le 28 mai 2020, le Conseil d'Etat a clos l'instruction et a indiqué statuer prochainement.

Le 3 juillet 2020, X \_\_\_\_\_ a transmis au Conseil d'Etat une copie de l'article du quotidien E \_\_\_\_\_ du xxx 2020 selon lequel la ville de A \_\_\_\_\_ avait adapté son règlement communal relatif aux mesures d'encouragement pour les énergies renouvelables. Cette modification avait pour but de favoriser les petits projets. En refusant le projet de X \_\_\_\_\_, la ville de A \_\_\_\_\_ a été, selon lui, à l'encontre de la politique fédérale mais également à l'encontre de la politique de la ville de A \_\_\_\_\_.

**E.** Par décision du 19 août 2020, expédiée le 21, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Il a d'abord estimé qu'il pouvait se dispenser d'une visite des lieux au vu des photographies déposées en cause. Le Conseil d'Etat a ensuite indiqué ne pas avoir analysé si une autorisation de construire était ou non nécessaire selon l'art. 18a al. 1 à 3 LAT puisque X \_\_\_\_\_ ne contestait pas l'application de la décision du conseil municipal du 18 septembre 2014 selon laquelle la procédure d'autorisation de construire pour les installations solaires était maintenue dans certaines zones dont la zone d'habitat individuel de coteau sensible.

S'agissant de la contestation soulevée en relation avec l'art. 18a al. 4 LAT, à savoir la pesée d'intérêt entre l'intérêt à l'énergie solaire qui primait en principe sur les aspects esthétiques, le Conseil d'Etat s'est référé à une jurisprudence récente du Tribunal fédéral (ATF 146 II 367) ainsi qu'à un précédent cantonal de 2019 (ACDP A1 18 138 du 7 juin 2019 consid. 3.3.2).

Après avoir rappelé les clauses esthétiques de l'art. 25 al. 1 LC, 44 let. a, 92 et 95 RCCZ et le large pouvoir d'appréciation de la commune à cet égard, le Conseil d'Etat a précisé que ces articles étaient complétés et renforcés, dans le cas d'espèce, par le statut spécial de la zone d'habitat individuel du coteau sensible. En outre, il a ajouté que le versant viticole dominant le site de A \_\_\_\_\_ dont la villa de X \_\_\_\_\_ était immédiatement voisine, était un périmètre environnant particulièrement digne de protection selon l'ISOS. Il a conclu que l'analyse du conseil municipal de A \_\_\_\_\_ devait être suivie car l'apparence de la toiture était perturbante sur le plan esthétique en raison notamment du doublement partiel sur un seul pan de la ligne supérieure du toit et de la pose de panneaux solaires nettement plus foncés que le couleur de la toiture, créant ainsi un double déséquilibre formel et chromatique. Cette apparence hétéroclite, nuisant à l'esthétisme de la zone, ne se retrouvait nulle part sur le coteau séduinois, exception faite des cas signalés par le recourant qui feraient toutefois l'objet d'une procédure communale de police des constructions. Pour le surplus, si X \_\_\_\_\_ obtenait gain de cause, les autres constructions dans cette zone à bâtir pourraient

bénéficiaire de ce précédent et multiplieraient les installations de ce même type, en dégradant de manière bien plus lourde la zone sensible. Au vu du caractère spécialement protégé du site, la pesée des intérêts au sens de l'art. 18a al. 4 LAT était clairement en faveur de la préservation de l'aspect du lieu. En outre, il a rappelé que la ville de A \_\_\_\_\_ n'était pas opposée à toute installation de panneaux solaires, mais exigeait que celle-ci soit intégrée à la toiture et non simplement superposée comme c'était le cas en l'espèce.

Le grief d'inégalité de traitement devait également être écarté. Aucune comparaison ne pouvait en effet se faire avec les installations que X \_\_\_\_\_ avait mentionnées, l'une d'elle étant petite et ancienne et les deux autres n'ayant pas été autorisées par la commune.

Le Conseil d'Etat a estimé que le grief portant sur la remise en état ne pouvait également être suivi. La ville de A \_\_\_\_\_ s'était montrée déterminée à faire intégrer totalement à la toiture les panneaux solaires des villas sises sur les parcelles n<sup>os</sup>xx2 et xx4. L'injonction n'était dès lors pas contraire au principe de l'égalité de traitement. Le Conseil d'Etat a également estimé que l'ordre de remise en l'état du 22 mars 2018 respectait le principe de proportionnalité puisque d'une part, X \_\_\_\_\_ avait la possibilité d'effectuer une nouvelle demande comportant des installations solaires intégrés à la toiture, ce qui réduirait les coûts de l'intéressé en raison de la réutilisation du système existant et que, d'autre part, l'intérêt public à la sauvegarde du site prévalait largement sur l'intérêt de X \_\_\_\_\_ de ne pas modifier sa toiture. En outre, X \_\_\_\_\_ ne pouvait se prévaloir de sa bonne foi étant donné que les panneaux solaires avaient été posés sans annonce, ni autorisation. Le Conseil d'Etat a dès lors confirmé l'ordre de remise en l'état consistant à démonter les panneaux solaires. Toutefois, avant d'en donner l'ordre, la ville de A \_\_\_\_\_ devait fixer un délai minimal de 30 jours à X \_\_\_\_\_ pour déposer un nouveau projet satisfaisant aux exigences de la zone protégée.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat a indiqué que l'ordre de remise en état avait été adressé uniquement à un seul des copropriétaires, soit X \_\_\_\_\_, en tant que perturbateur par situation. L'épouse de X \_\_\_\_\_, B \_\_\_\_\_, était également perturbatrice par situation mais n'avait pas été concernée par la décision. Dans l'hypothèse d'un refus d'un ordre de remise en état par l'épouse, la ville de A \_\_\_\_\_ ne pourrait pas ordonner l'exécution de la remise en état et devrait au préalable rendre une décision de remise en l'état à B \_\_\_\_\_.

F. Le 23 septembre 2020, X \_\_\_\_\_ a formé un recours de droit administratif à l'encontre de la décision du Conseil d'Etat du 19 août 2020, concluant, à titre principal, à l'annulation de ladite décision et à l'autorisation des panneaux solaires, sous suite de frais et dépens et, à titre subsidiaire, à l'annulation de ladite décision et au renvoi du dossier au Conseil d'Etat, voire à la Commune de A \_\_\_\_\_ pour une décision dans le sens des considérants, sous suite de frais et dépens. Après avoir rappelé la teneur des art. 18a al. 4 LAT, 25 LC, 44 let. a et 72 let. a RCCZ, X \_\_\_\_\_ a estimé que l'argumentation du Conseil d'Etat selon laquelle l'apparence de sa toiture était hétéroclite et était très perturbante sur le plan esthétique ne pouvait être suivie. En effet, ses panneaux solaires ne perturbaient en rien l'équilibre architectural tant au niveau de l'impact visuel que de la couleur et de la forme des panneaux solaires. Ses panneaux solaires étaient également bien plus esthétiques que ceux de la parcelle n° xx2. A cet égard, il a soutenu que ces derniers respectaient scrupuleusement l'autorisation de construire et que l'autorité communale s'était bien gardée de transmettre le résultat de son contrôle. Il a également indiqué que malgré un mode de pose différent des panneaux, il n'y avait quasiment aucune différence visible entre les panneaux intégrés de la parcelle n° xx2 et ses panneaux posés. Dans un second argument, X \_\_\_\_\_ a soutenu être victime d'une inégalité de traitement. Deux villas voisines étaient déjà équipées de panneaux solaires. De plus, les panneaux solaires de la parcelle n° xx2 qui respectaient l'autorisation de construire, couvraient une bien plus grande surface et étaient beaucoup moins esthétiques que les siens. Enfin, s'agissant du principe de proportionnalité, les frais de remise en état seraient excessifs en plus de la moins-value qu'il subirait. Pour le surplus, il ne pouvait lui être reproché une absence de bonne foi et il n'avait pas à supporter la négligence de l'entreprise ayant installé les panneaux solaires.

Le 18 novembre 2020, le Conseil d'Etat a remis son dossier et s'est déterminé. Selon lui, X \_\_\_\_\_ a minimisé la gravité de l'atteinte esthétique que représentait la pose de ses panneaux solaires. En effet, si un tel précédent était admis, il constituerait un réel danger pour le site concerné mais également pour le paysage valaisan en général. Quant au principe de proportionnalité, il était respecté puisque la proposition de la ville de A \_\_\_\_\_ était d'installer des panneaux en les intégrant à la toiture. Les frais seraient nettement inférieurs à ceux invoqués par X \_\_\_\_\_ et pourraient être exigés compte tenu de l'importance de l'intérêt public mentionné. Pour le surplus, il s'est référé à sa décision du 19 août 2020.

Dans sa détermination du 25 novembre 2020, la ville de A \_\_\_\_\_ a rappelé la nécessité de la pesée d'intérêts de l'art. 18a al. 4 LAT. Elle a une nouvelle fois indiqué que la zone où se trouvait l'ouvrage litigieux était considérée comme un site harmonieux protégé, que la commune disposait en matière d'esthétique d'un large pouvoir d'appréciation et pouvait ainsi interdire sur la base de l'art. 44 let. a RCCZ et 25 al. 1 LC des installations, que le conseil municipal disposait d'une compétence pour adapter la toiture au caractère du lieu selon l'art. 92 let. b RCCZ et que, selon la jurisprudence, la pesée des intérêts préconisée par l'art. 18a al. 4 LAT aboutissait à refuser les panneaux solaires en zone du coteau sensible lorsque ceux-ci portaient une atteinte massive à un site harmonieux protégé par le droit communal. En l'occurrence, le caractère inesthétique des panneaux solaires portait atteinte au site protégé. Quant à l'inégalité de traitement, les exemples cités par X \_\_\_\_\_ n'étaient pas comparables. En effet, les panneaux de la parcelle n° xx2 avaient fait l'objet d'un mode de pose différent et étaient dès lors intégrés à la toiture créant une impression d'ensemble satisfaisante caractérisée notamment par l'absence du doublement partiel du pan de toiture si néfaste à la villa de X \_\_\_\_\_. A cet égard, la ville de A \_\_\_\_\_ a également ajouté que les photos de vues aériennes étaient peu pertinentes, dans la mesure où elles ne permettaient pas de dégager une impression d'ensemble des volumes de la toiture au niveau du sol. Enfin, s'agissant de la proportionnalité, elle a une nouvelle fois insisté sur le fait que X \_\_\_\_\_ avait mis l'autorité devant le fait accompli et que, à cet égard, l'ordre de démolir un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation de construire ne pouvait être octroyé ne contrevenait pas au principe de proportionnalité. En outre, le fait que les travaux étaient imputables à un tiers n'était pas pertinent car X \_\_\_\_\_ était le propriétaire de la parcelle et devait être considéré comme le perturbateur par situation.

Le 30 novembre 2020, la ville de A \_\_\_\_\_ a remis son dossier relatif à l'affaire lequel comprend notamment les informations sur les parcelles n°xx2 et xx3.

### **Considérant en droit**

1. Déposé en temps utile contre une décision du Conseil d'Etat par une personne directement atteinte, le recours de droit administratif du 23 septembre 2020 est recevable (art. 72, 78 al. 1 let. a, 80 al. 1 let. a, b et c, 44 al. 1 let. a et 46, 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA; RS/VS 172.6]).

**2.1** A titre de moyens de preuve, le recourant a sollicité l'édition du dossier complet en possession du Conseil d'Etat ainsi que la confirmation de la ville de A \_\_\_\_\_ que l'installation des panneaux solaires sur la toiture du bâtiment sis parcelle n° xx2 de la commune de A \_\_\_\_\_ a été réalisée conformément à l'autorisation de construire.

**2.2** Selon la jurisprudence, l'autorité peut se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité des moyens de preuve offerts et renoncer à les administrer lorsque le fait dont les parties veulent établir la réalité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque sa preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'elle arrive à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1).

**2.3** En l'occurrence, les dossiers complets du conseil municipal et du Conseil d'Etat ont été remis à la Cour de céans respectivement le 18 et le 30 novembre 2020. La requête du recourant est donc sur ce point satisfaite. Le Tribunal renonce en revanche à demander une confirmation de la ville de A \_\_\_\_\_ que l'installation des panneaux solaires sur la toiture du bâtiment sis parcelle n° xx2 de la Commune de A \_\_\_\_\_ a été réalisée conformément à l'autorisation de construire. La ville de A \_\_\_\_\_ a en effet indiqué, dans sa détermination du 25 novembre 2020, que l'installation en toiture sur la parcelle n° xx2 avait bien été réalisée conformément à l'autorisation de construire. Cette affirmation n'a pas à être mise en doute.

**3.** Dans un premier grief, le recourant se plaint de la pesée des intérêts au sens de l'art. 18a al. 4 LAT opérée par le Conseil d'Etat.

**3.1** A teneur de l'art. 18a al. 4 LAT, l'intérêt à l'utilisation de l'énergie solaire sur des constructions existantes ou nouvelles l'emporte en principe sur les aspects esthétiques.

Selon la récente jurisprudence du Tribunal fédéral, cet article s'applique dans tous les cas où il faut apprécier, à l'occasion d'une demande d'autorisation de construire comprenant une installation solaire, des questions relevant notamment de l'intégration architecturale ou de l'application de clauses générales d'esthétiques de la législation cantonale ou communale en matière de constructions. Le refus de l'autorisation de construire pour des considérations esthétiques n'est dès lors admissible que dans des cas très exceptionnels et devra être particulièrement bien justifié. Le droit cantonal ou communal peut encore imposer au constructeur, à production et rendements énergétiques comparables, de choisir l'option la moins dommageable sur le plan esthétique. En d'autres termes, l'art. 18a al. 4 LAT restreint la marge d'appréciation des autorités délivrant les autorisations de construire (ATF 146 II 367 consid. 3.1.1). Cela ne

signifie pas que l'autorité communale doive approuver tout projet comportant des installations solaires en toiture et quelle que soit son esthétique mais que les aspects du projet comportant une installation solaire par le recours à l'énergie solaire ne sauraient, en principe et sauf alternative raisonnable, être condamnés pour des motifs esthétiques (ATF 146 II précité consid. 4.2).

**3.2** L'art. 25 al. 1 LC est une règle générale d'esthétique et d'intégration des constructions. Cette disposition prévoit que les constructions et installations doivent respecter l'environnement naturel et bâti dans lequel elles s'inscrivent notamment du point de vue du volume, de l'emplacement, de la forme, des matériaux et de leur couleur (al. 1). Les constructions, installations et aménagements extérieurs doivent être conçus et entretenus de manière à s'intégrer harmonieusement avec l'environnement construit et paysager afin d'assurer un aspect général de qualité (al. 2).

Sur le plan communal, l'art. 44 al. 1 let. a RCCZ stipule que toute construction doit être conçue selon les règles de l'art et présenter une expression architecturale cohérente et en rapport avec son environnement. Elle doit notamment tenir compte des caractéristiques particulières d'un site naturel ou bâti, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue, ainsi que de l'aspect d'un édifice ou d'un ensemble de valeur intrinsèque. L'article 72 let. a RCCZ dispose également que les zones de protection ont pour but de protéger les sites naturels. N'y sont autorisées que des constructions dont l'emplacement est imposé par leur destination à la condition qu'elles ne portent pas préjudice au site. Les art. 92 et 95 RCCZ sont consacrés à l'esthétique des constructions. Le tableau de l'art. 95 RCCZ renvoie à l'art. 92 RRCZ pour ce qui est de la couverture et de la teinte de la toiture. Il ressort de l'art. 92 RCCZ que (a) en règle générale, les matériaux de couverture doivent s'adapter aux constructions voisines. Sur la rive droite, le matériau de couverture des toits à pans est de couleur anthracite (ardoise naturelle ou artificielle), à l'exception des secteurs de F \_\_\_\_\_ et de G \_\_\_\_\_, où il est de couleur brune (ardoise ou tuile). Sur la rive gauche, le matériau de couverture des toits à pans est de couleur brune (ardoise ou tuile). Dans les zones industrielles, le matériau de couverture et la couleur de celui-ci seront soumis à l'approbation du Conseil municipal. (b) Selon le lieu, le Conseil municipal peut imposer la forme ou l'orientation d'une toiture, le genre et la couleur de la couverture, éventuellement l'aménagement d'un toit plat, afin d'adapter ladite toiture au caractère de ce lieu.

Selon la jurisprudence, l'application d'une clause d'esthétique ne doit pas aboutir à ce que, de façon générale, la réglementation sur les zones en vigueur soit vidée de sa substance (ATF 115 la 114 consid. 3c ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_171/2014 du 24

septembre 2014 consid. 2.1.4). Dans le domaine de l'esthétique et de l'intégration au site, les autorités locales disposent en effet d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 132 II 408 consid. 4.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_171/2014 du 24 septembre 2014 consid. 2.1.4 ; ACDP A1 16 256 du 28 avril 2017 consid. 3.2). C'est le cas, notamment, lorsqu'elles examinent la question de savoir si une construction ou une installation est de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue (ATF 115 la précité consid. 3d ; cf. également arrêts du Tribunal fédéral 1C\_340/2015 du 16 mars 2016 consid. 6.1.1 et 1C\_171/2014 du 24 septembre 2014 consid. 2.1.4).

**3.3** En vertu de l'art. 3 al. 1 OAT, lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence.

Conformément à l'article 3 al. 1 de la loi d'application du 23 janvier 1987 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT ; RS/VS 701.1), l'aménagement du territoire communal incombe aux communes. Les communes définissent les possibilités d'utilisation des différentes zones d'affectation dans un règlement des zones et des constructions (art. 13 al. 1 LcAT). Ce règlement définit notamment les modalités de la sauvegarde du paysage et des sites ainsi que des ouvrages dignes de protection (art. 13 al. 2 let. f LcAT).

**3.4.1** En l'occurrence, le projet s'inscrit dans un secteur en forte pente, exposé à la vue, situé dans le vignoble sédunois et rangé en zone d'habitat du coteau sensible (IS) selon le RCCZ. Le règlement communal doit être appliqué à la lumière de l'art. 18a LAT et il convient de retenir que ledit règlement ne proscrit pas la pose de panneaux solaires dans la zone d'habitat du coteau sensible.

Le conseil municipal et le Conseil d'Etat considèrent tous deux que la zone du coteau sensible bénéficierait d'une protection particulière. D'un point de vu constructif, s'agissant de la toiture, force est de constater que cette protection se traduit essentiellement à l'art. 92 let. b RCCZ laissant la possibilité au conseil municipal, selon le lieu, d'imposer certains critères. A cet égard, il est relevé que, dans les diverses déterminations de la ville de A \_\_\_\_\_, la commune n'admet pas en zone du coteau sensible des installations photovoltaïques non intégrées à la toiture. Le Conseil d'Etat a également précisé, à juste titre, que la villa du recourant se situait au limite de la zone à bâtir en bordure du coteau viticole dont l'ISOS souligne l'importance. Sous cet angle, une grande importance doit être accordée à l'impératif de bonne intégration au site.

S'agissant de l'environnement autour la villa litigieuse, les photos déposées en cause permettent de constater qu'elle se trouve effectivement en bordure de la surface constructible, le long de la route cadastrée n° xxx, en contrebas des constructions implantées sur les parcelles voisines. D'une manière générale, le quartier en question présente une architecture relativement homogène, comportant principalement des constructions avec toits à pans. On relève également l'homogénéité de la couleur des toits tirant sur le gris clair. Pour le reste, le secteur comporte deux autres constructions sise sur les parcelles n<sup>os</sup> xx2 et xx3 avec également une installation sur la toiture de panneaux photovoltaïques.

**3.4.2** L'installation proposée par le recourant contient 33 capteurs photovoltaïques sur une longueur de 15 m pour une largeur de 5 m posés (surface totale de 55 m<sup>2</sup>, après déduction d'une portion des capteurs) sur le pan sud de la toiture de la villa. S'agissant de la couleur des panneaux solaires, d'après les photographies, il n'y a pas lieu d'admettre que la couleur d'un gris plus foncé tranche de manière prononcée avec celle de la toiture. En revanche, et comme l'a souligné le Conseil d'Etat à juste titre, le projet ne respecte pas la ligne du toit et le volume de la toiture ne s'intègre pas dans l'environnement bâti. La hauteur rajoutée sur un seul pan de la toiture dans sa ligne supérieure crée un certain déséquilibre dans la construction. Les abords de la propriété du recourant se trouvent donc altérés et dénaturés du fait du projet litigieux. L'impact visuel des panneaux solaires est également important de par l'emplacement spécifique de ce quartier sis sur un plateau surplombant la ville.

En outre, l'argument invoqué par le recourant, selon lequel il n'y aurait aucune différence entre ses panneaux solaires posés sur son toit et ceux intégrés de la parcelle n° xx2, n'est pas pertinent. Comme on le verra dans le considérant 4.2, les deux installations ne peuvent être comparées du fait de leur mode de pose différent et donc elles ne peuvent jouir d'un traitement équivalent.

Les craintes de la ville de A \_\_\_\_\_, confirmées par le Conseil d'Etat, d'un impact négatif de la construction dans ses abords immédiats et au site du coteau sensible sont donc justifiés. Une telle installation solaire posée sur un toit imposant constitue une atteinte massive à un site harmonieux protégé par le droit communal. Le conseil municipal était donc parfaitement en droit, sans abuser de son pouvoir d'appréciation, de refuser l'installation litigieuse, conformément à sa pratique communale. En outre, respectant la récente jurisprudence fédérale, le projet peut être condamné pour des motifs esthétiques en raison de l'alternative raisonnable qui est proposée au recourant, comme on le verra au considérant 5.2. Mal fondé, le grief doit donc être rejeté.

4. Dans un second grief, le recourant invoque une inégalité de traitement, au motif que deux villas voisines situées dans la même zone, soit sur les parcelles n<sup>os</sup> xx3 et xx2 sont équipées de panneaux solaires.

4.1 Une décision viole le principe de l'égalité consacré à l'art. 8 al. 1 Cst lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler, ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 142 I 195 consid. 6.1).

4.2 En l'occurrence, le cas de la parcelle n° xx3 invoqué par le recourant ne lui est d'aucune aide. En effet, selon les photographies produites en cause, l'installation solaire sur la toiture de la villa sise sur la parcelle n° xx3 ne peut être comparée à l'installation solaire litigieuse puisque l'autorisation a été octroyée en 2009 pour une installation de bien moindre importance. Ces deux situations ne peuvent dès lors jouir d'un traitement équivalent.

Quant au cas signalé sur la parcelle n° xx2, il ressort des photographies, à première vue, une villa avec une installation solaire susceptible d'être rapprochée de la villa concernée par l'ordre de remise en état contesté. Cependant, la technique de pose des installations solaires diffère, ce qui ne peut être minimisé, contrairement à ce que prétend le recourant, au vu de la pratique constante que le conseil municipal a décidé d'appliquer dans sa manière de procéder à l'acceptation ou non de la pose de panneaux solaires dans la zone d'habitat du coteau sensible. En effet, le conseil municipal a affirmé que l'installation solaire sise sur la toiture de la villa sise sur la parcelle n° xx2 a fait l'objet d'un mode de pose différent qui a permis d'intégrer les panneaux solaires à la toiture et préservant ainsi le caractère de la zone du coteau sensible. Le recourant ne peut ainsi être mis au bénéfice de l'égalité de traitement dès lors que son installation solaire n'a pas été intégrée. Mal fondée, la critique est rejetée.

5. Il reste à examiner si l'ordre de remise en l'état viole le principe de proportionnalité.

5.1 Aux termes de l'art. 57 al. 2 LC, si une régularisation n'est pas d'emblée exclue, l'autorité impartit un délai convenable pour déposer une demande d'autorisation de construire en vue de la régularisation des travaux effectués. A défaut de dépôt d'une demande dans le délai fixé, l'autorité fait élaborer un dossier de demande d'autorisation de construire, les frais y relatifs étant à la charge du perturbateur. La collectivité publique

dispose d'une hypothèque légale directe, primant sur tous les autres droits de gage existant sur l'immeuble et valable sans inscription au registre foncier, pour garantir la créance et les intérêts concernant les frais d'établissement du dossier et de la procédure y relative. A teneur de l'art. 46 al. 2 de l'ordonnance des constructions du 22 mars 2017 (OC ; RS/VS 705.100), les autorités de police des constructions ordonnent la remise en état des lieux conforme au droit en cas d'exécution illicite des travaux ou lorsque des dispositions en matière de construction ou des conditions et charges ne sont pas respectées. Elles tiennent compte des principes de la proportionnalité et de la protection de la bonne foi.

Le principe de proportionnalité implique de se demander si les travaux réalisés sans permis (formellement illégaux) peuvent être autorisés *a posteriori* (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_82/2015 du 18 novembre 2015 consid. 4.1). La deuxième phrase de l'art. 57 al. 2 LC codifie cette règle en prévoyant expressément qu'en l'absence de dépôt d'une demande dans le délai fixé, dans les cas où une régularisation n'est pas d'emblée exclue, l'autorité fait élaborer un dossier de demande d'autorisation de construire, les frais y relatifs étant à la charge du perturbateur.

Sous l'angle de la proportionnalité, il est de surcroît admis que l'autorité renonce à ordonner la démolition d'un ouvrage si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit. Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_114/2018 du 21 juin 2019 consid. 5.1.2).

**5.2** En l'espèce, l'installation solaire du recourant a été posée sans autorisation de construire et en outre sur la toiture d'une villa se trouvant en zone d'habitat du coteau sensible. Il existe donc un intérêt public indéniable à maintenir la qualité paysagère de ce site. Cependant, l'on comprend à la lecture du dossier que la ville de A \_\_\_\_\_ admet en zone d'habitat du coteau sensible des panneaux photovoltaïques intégrés à la toiture. Or, l'ordre de remise en l'état n'expose pas si l'installation peut être régularisée, cas échéant à quelles conditions précises. Dans ses diverses déterminations, la ville de A \_\_\_\_\_ n'a apporté comme seul élément de réponse que celui qui place l'autorité devant le fait accompli doit s'attendre à ce que l'autorité s'occupe davantage de rétablir

la situation conforme au droit, sans pour autant identifier quels sont les intérêts publics et privés en jeu et sans se prononcer, en définitive, sur le caractère proportionné ou non de cette mesure.

Il résulte de ce qui précède que l'ordre de remise en état des lieux du 22 mars 2018 ne peut être confirmé par l'autorité de céans. La ville de A \_\_\_\_\_ n'empêche pas le recourant d'accéder à l'énergie solaire et doit ainsi lui imposer, non pas de retirer les panneaux, mais de les intégrer à la toiture. Il appartiendra au conseil municipal de A \_\_\_\_\_ de porter une nouvelle décision.

En raison du sort réservé au grief concernant la proportionnalité, la Cour peut se dispenser d'analyser les deux derniers ayant trait à l'excessivité des frais de remis en état ainsi qu'à la bonne foi du recourant.

**6.** Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

**7.** L'arrêt est rendu sans frais (art. 89 al. 4 LPJA). X \_\_\_\_\_, qui a gain de cause, a réclamé des dépens auxquels il y a droit (art. 91 al. 1 LPJA). En application des art. 4 al. 3, 11, 27 al. 1 et 39 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives du 11 février 2009 (LTar ; RS/VS 173.8), l'Etat du Valais versera 2 400 fr. (TVA et débours inclus) de dépens au recourant pour les deux instances de recours. Ce montant tient compte du travail effectué par le mandataire du susnommé qui a consisté principalement en la rédaction de deux mémoires de recours de 10 et 12 pages.

**Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce**

1. Le recours est admis dans la mesure de sa recevabilité. La décision du Conseil d'Etat du 19 août 2020 est annulée. L'affaire est renvoyée à la commune de A \_\_\_\_\_ pour nouvelle décision dans le sens du considérant 5.2.
2. L'arrêt est rendu sans frais.
3. L'Etat du Valais versera à X \_\_\_\_\_ 2 400 fr. pour ses dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à X \_\_\_\_\_, à la commune de A \_\_\_\_\_ et au Conseil d'Etat du Valais.

Sion, le 11 mai 2021