

A1 24 5

ARRÊT DU 2 SEPTEMBRE 2024

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

Composition : Christophe Joris, président, Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges, Elodie Cosandey, greffière,

en la cause

COMMUNAUTÉ DES COPROPRIÉTAIRES PAR ÉTAGES DE L'IMMEUBLE
« X _____ », par son administrateur, Y _____, recourante

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, à Sion, autorité attaquée, **COMMUNE DE Z _____**,
autre autorité

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 6 décembre 2023

Faits

A. L'immeuble de la communauté des propriétaires par étages « X _____ » (ci-après : la CPPE) a été érigé en 1952 sur la parcelle n° xxx1, plan n° yyy1 de la commune de Z _____ (ci-après : la commune). Cette parcelle est rangée en zone « centre II » selon le plan d'affectation des zones (PAZ) et le règlement des constructions et des zones (RCCZ) adoptés par le Conseil général le 21 juin 1988 et homologués par le Conseil d'Etat le 28 juin 1989. D'une surface de 411 m², le bâtiment qu'elle supporte, sur 339 m², est composé d'habitations et de commerces.

B. Par publication au Bulletin officiel (B.O.) n° xx1 du xx.xx1 2015, la commune a mis à l'enquête publique la révision partielle de son RCCZ relative à la réglementation de la vieille ville et à la protection des bâtiments inventoriés extra-muros (art. 96, 96*bis* et 97 RCCZ).

En séance du 10 novembre 2021, le Conseil d'Etat a décidé d'homologuer la modification du RCCZ telle qu'adoptée par le Conseil général le 4 septembre 2018, avec les modifications approuvées par le conseil municipal le 2 juin 2021. Cette décision a été publiée au B.O. n° xx2 du xx.xx2 2021 et les modifications du RCCZ y relatives sont entrées en vigueur sans avoir été attaquées.

C. Par publication au B.O. n° xx1 du xx.xx1 2015, la commune a en outre mis à l'enquête publique le classement et la mise sous protection d'objets d'importance communale (patrimoine bâti extra-muros), comprenant un inventaire avec les fiches relatives à chaque bâtiment concerné. Le bâtiment sis sur la parcelle n° xxx1 était notamment visé par cette mesure. La fiche n° xx3 y relative avait la teneur suivante :

« Description

Cet immeuble est l'agrandissement d'une "villa" de trois niveaux qui se dessine en façade sud par son oriel et limité par la descente d'eaux pluviales. L'augmentation du volume s'est faite par l'ajout de la partie est et de deux étages. Le rez-de-chaussée a été remplacé par un passage couvert porté par des colonnes "ondulées". Des fenêtres à la française accentuent la verticalité de la façade typée des années 50. Forte influence d'Auguste Perret.

Documents

J.P.Giuliani et alii, Jean Suter, "Prix de l'Etat du Valais 1991", Etat du Valais, Monthey, 1991, pp. 11 et 27 »

Sur la base de ce qui précède, la fiche n° xx3 proposait le classement du bâtiment en note 3, laquelle correspondait à un objet intéressant au niveau communal (local) voire supra communal (régional) présentant des qualités architecturales évidentes (volume,

proportions, percements harmonieux, etc.), représentatif d'une époque, d'un style ou d'un mouvement artistique ou artisanal, la valeur de l'objet pouvant être renforcée par la qualité de son intégration à un ensemble bâti.

Le 16 juin 2015, la CPPE a formé opposition aux motifs que le bâtiment sis sur la parcelle n° xxx1 n'avait pas fait l'objet d'un contrôle au regard des normes antisismiques et que des mesures pourraient être imposées à cet égard à l'avenir. Elle a également contesté l'opportunité de mettre sous protection cet immeuble.

Une séance de conciliation s'est tenue le 11 octobre 2016, celle-ci n'ayant toutefois pas abouti.

D. En séance du 20 juin 2018, le conseil municipal a écarté les griefs de la CPPE, levé l'opposition du 16 juin 2015 et ordonné la mise sous protection de l'immeuble sis sur la parcelle n° xxx1 en lui attribuant la note 3 à l'inventaire communal, « *dans la mesure prévue par la fiche N° xx3 dudit inventaire* ». Il a retenu que l'objet avait été jugé digne d'intérêt par un collège d'experts et classé en fonction de critères précis, de sorte qu'il y avait un intérêt public à la mise sous protection et que cette mesure respectait le principe de proportionnalité. Cette décision a été notifiée le 27 septembre 2018.

E. Le 26 octobre 2018, la CPPE a recouru au Conseil d'Etat contre cette décision, en concluant à son annulation et à l'établissement d'un plan de quartier préalable à la mise sous protection de l'immeuble concerné, le tout sous suite de frais et dépens. Elle a estimé que, s'agissant d'une zone centrale à forte densité de population et de grande activité économique et commerciale, une mise sous protection ne pouvait pas être décidée sans avoir d'abord établi un plan de quartier définissant les structures futures du ou des quartiers concernés. En outre, une mise sous protection de l'immeuble sis sur la parcelle n° xxx1, qui n'avait jamais fait l'objet d'un contrôle antisismique, était susceptible d'empêcher les propriétaires d'entreprendre les travaux nécessaires à la consolidation du bâtiment.

Le 24 juin 2019, la commune a proposé le rejet du recours. Elle a indiqué que le droit cantonal n'exigeait pas d'établir un plan de quartier avant de classer des objets dignes de protection. Quant à la réalisation de travaux de consolidation ultérieurs, la CPPE n'exposait pas en quoi la mise sous protection les entraverait et ne faisait de toute manière pas état d'un projet concret. Le cas échéant, les impératifs de sécurité seraient examinés par l'autorité compétente.

Le 27 janvier 2022, le Service immobilier et patrimoine (SIP) a préavisé favorablement le classement en note 3 du bâtiment décrit par la fiche n° xx3 de l'inventaire. En substance, il a retenu que la valeur d'un objet pouvait relever de différents ordres parmi lesquels ceux de l'auctorialité architecturale et de l'appréciation des qualités formelles d'un bâtiment. Or, le bâtiment concerné était l'œuvre de l'architecte Jean Suter et, bien que la « villa » originelle ait disparu à l'occasion de la transformation en immeuble dans les années 50, le témoignage historique et architectural du projet de ce dernier justifiait la mise sous protection. Par ailleurs, des renforts structurels, notamment pour répondre à des normes antisismiques, n'étaient aucunement exclus.

Le 9 février 2022, le Service des affaires intérieures et communales (SAIC), en charge de l'instruction du recours, a transmis une copie du préavis du SIP à la CPPE et l'a informée de l'homologation par le Conseil d'Etat le 10 novembre 2021 de la modification partielle du RCCZ concernant la protection des objets figurant dans l'inventaire. La CPPE ne s'est pas déterminée sur ces éléments dans le délai imparti.

Le 7 mars 2022, la CPPE a accusé réception du courrier du 9 février 2022, mais a indiqué que son avocat était hospitalisé et a demandé un nouveau délai pour faire part de sa position. Elle ne s'est toutefois pas déterminée dans le délai prolongé à deux reprises.

Le 7 avril 2023, la CPPE a informé le SAIC ne plus être représentée par l'avocat précédemment intervenu dans le dossier. Un nouveau délai de détermination lui a été octroyé, mais elle n'y a pas donné suite.

F. Par décision du 6 décembre 2023, communiquée le 11 décembre suivant, le Conseil d'Etat a rejeté le recours du 26 octobre 2018. Il a d'abord mentionné que la base légale du classement de l'objet litigieux était désormais en vigueur, vu l'absence de recours à l'encontre de la décision du Conseil d'Etat du 10 novembre 2021 homologuant la modification du RCCZ concernant la protection des objets de l'inventaire du patrimoine bâti d'importance communale situé « extra-muros ». Cette disposition avait pu déployer un effet anticipé négatif en vertu de l'art. 9 al. 4*bis* LcPN, de sorte qu'elle constituait déjà une base légale suffisante au moment du dépôt du recours. Il a ensuite retenu que ni le droit cantonal ni le droit communal n'obligeaient les autorités compétentes à adopter un plan de quartier avant le classement d'un bâtiment. Au demeurant, la protection de celui-ci pouvait être harmonisée avec de futurs projets voisins éventuels dans la mesure où les objectifs de sauvegarde n'étaient pas menacés. S'agissant des interventions envisagées pour prévenir les dégâts dus à un séisme, elles n'étaient aucunement

interdites, mais feraient l'objet, le cas échéant, d'une pesée des intérêts tenant compte des impératifs de sécurité et des objectifs de sauvegarde.

G. Le 9 janvier 2024, la CPPE a déféré céans ce prononcé en concluant à son annulation et, subsidiairement, au renvoi de la cause à l'instance précédente pour nouvelle décision. Elle s'est plainte de l'absence de base légale suffisante pour permettre le classement et la mise sous protection du bâtiment litigieux. A cet égard, la modification du RCCZ mentionnée comme fondement juridique de la décision attaquée avait été adoptée par le Conseil général le 4 septembre 2018 puis homologuée par le Conseil d'Etat le 10 novembre 2021, si bien qu'elle n'était pas encore en vigueur au moment de la mise à l'enquête publique du classement et de la mise sous protection d'objets d'importance communale le xx.xx1 2015. La CPPE a estimé qu'un effet anticipé négatif en vertu de l'art. 9 al. 4*bis* LcPN, tel que décrit par le Conseil d'Etat, n'était pas possible. En effet, cette disposition ne permettait aucun effet anticipé éventuel, mais constituait plutôt une mesure conservatoire pour prévenir toute atteinte à un bien destiné à une mise sous protection mais dont le classement n'était pas encore entré en force. De plus, même si aucun recours n'avait été déposé à l'encontre de la modification du RCCZ, l'autorité n'en devait pas moins disposer d'une base légale suffisante dès le début de la procédure. Or, tant la législation que les préavis des différents services évoqués dans la décision du Conseil d'Etat étaient postérieurs à la mise à l'enquête du classement et de la mise sous protection du bâtiment sis sur la parcelle n° xxx1. A cela s'ajoutait qu'aucune autorité n'avait prévenu la CPPE qu'une nouvelle législation allait entrer en vigueur et que cet élément, de même que la mise à jour de l'inventaire et la fiche n° xx3, ne lui étaient apparus qu'à la lecture de la décision du Conseil d'Etat, ce qui constituait une violation de son droit d'être entendue. L'autorité avait également fait preuve d'arbitraire en laissant traîner une procédure introduite depuis 2015 puis en appliquant par anticipation une législation sans base légale appropriée.

Le 20 février 2024, la commune a proposé le rejet du recours. Après avoir relevé que les motifs du recours différaient fondamentalement de ceux présentés devant le Conseil d'Etat, elle a rappelé que la révision du RCCZ avait également fait l'objet d'une mise à l'enquête publique, de sorte que la CPPE ne pouvait pas se plaindre d'avoir été mise devant le fait accompli. Le grief de violation du principe de la légalité était dénué de pertinence, étant donné que l'inventaire communal du patrimoine bâti et ses mesures de protection reposaient sur les dispositions de la LcPN et de l'OcPN, en particulier les art. 7 à 9 LcPN. Quant à l'art. 9 al. 4*bis* LcPN, il interdisait toute modification du bâtiment objet de la protection litigieuse dès la mise à l'enquête, jusqu'à l'entrée en vigueur de la

décision de classement. Au surplus, la CPPE n'avancait aucun élément pour remettre en cause le classement du bien.

Le 21 février 2024, le Conseil d'Etat a déposé le dossier de la cause et proposé le rejet du recours.

Considérant en droit

1. Déposé en temps utile contre la décision du Conseil d'Etat du 6 décembre 2023 par des personnes directement atteintes par celle-ci – étant précisé que les membres de la CPPE ont expressément autorisé l'administrateur à agir au nom et pour le compte de la communauté (cf. procès-verbal de l'assemblée du 17 février 2017, p. 4 du dossier du Conseil d'Etat) –, le recours du 9 janvier 2024 est recevable (art. 72, 78 let. a, 79a al. 1 let. c, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 LPJA).

2. Dans un grief de nature formelle qu'il convient d'examiner en premier lieu (ATF 141 V 495 consid. 2.2), la recourante invoque une violation de son droit d'être entendue au motif qu'elle n'aurait pas été informée de la modification du RCCZ, de la mise à jour de l'inventaire et du contenu de la fiche n° xx3.

2.1 Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comporte plusieurs aspects, dont le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1). Le droit cantonal consacre également de manière générale le droit d'être entendu par l'autorité compétente (art. 19 al. 1 LPJA).

2.2 En l'occurrence, la recourante est malvenue de se plaindre de n'avoir pas été informée qu'une modification de la législation communale allait entrer en vigueur. En effet, la révision du RCCZ, relative à la réglementation de la vieille ville et à la protection des bâtiments inventoriés extra-muros (art. 96, 96bis et 97 RCCZ), a fait l'objet d'une mise à l'enquête publique par insertion au B.O du xx.xx1 2015. De surcroît, cette publication suivait, sur la même page, celle du classement et de la mise sous protection comme objet d'importance communale de la parcelle n° xxx1 à laquelle la recourante

s'est opposée dans le cadre de la présente procédure. A cela s'ajoute que, le 9 février 2022, le SAIC a transmis le préavis du SIP du 27 janvier 2022 à la recourante tout en lui indiquant que la modification partielle du RCCZ avait été homologuée et que le dossier d'homologation pouvait être consulté dans ses bureaux. Par courrier du 7 mars 2022, l'administrateur de la CPPE a accusé réception de cette correspondance. Malgré cela, aucune suite n'a été donnée aux multiples délais de détermination accordés.

Quant à la fiche d'inventaire n° xx3, la décision communale du 20 juin 2018 y faisait déjà expressément référence et elle figurait au dossier du Conseil d'Etat, de sorte que rien n'empêchait la recourante ou l'un de ses représentants d'en prendre connaissance. Elle avait, en outre, été reproduite au début du préavis du SIP transmis le 9 février 2022, de sorte que la recourante ne pouvait en ignorer le contenu et qu'elle avait également eu tout le loisir de se déterminer à cet égard avant que le Conseil d'Etat rende sa décision. Etant donné que la recourante a renoncé à se déterminer sur ces éléments dans le délai imparti, elle ne saurait se prévaloir maintenant d'une violation de son droit d'être entendue. Le fait que, depuis le 7 avril 2023 au moins, elle ne soit plus représentée par un avocat n'y change rien puisqu'un nouveau délai lui avait été accordé à l'occasion de l'annonce de la fin du mandat pour qu'elle se détermine elle-même et que, précédemment à cela, les actes de son représentant lui étaient pleinement imputables (cf. ATF 143 I 284 consid. 1.3 et les réf. citées).

Pour le surplus, l'on ne voit pas à quelle mise à jour de l'inventaire la recourante fait référence. En effet, la fiche n° xx3 est demeurée inchangée depuis le 18 juin 2018.

Partant, mal fondé, le grief de violation du droit d'être entendu ne peut qu'être rejeté.

3. Au fond, la recourante conteste, en substance, que la décision initiale repose sur une base légale suffisante, la modification du RCCZ y relative n'étant pas encore entrée en vigueur au moment du lancement de la procédure de classement et de mise sous protection de leur bien.

Ce grief tombe manifestement à faux. En effet, tant l'art. 17 al. 1 et 2 LAT que les art. 11 al. 1 et 23 LcAT ainsi que 9 al. 3 LcPN permettent aux autorités compétentes de créer des zones à protéger comprenant le patrimoine bâti et de procéder au classement des monuments dignes de protection (cf. ATF 135 I 176 consid. 5). En l'occurrence, à l'issue de l'établissement de l'inventaire de son patrimoine bâti « extra-muros », la commune a mis à l'enquête publique le classement et la mise sous protection des objets d'importance communale figurant dans cet inventaire le xx.xx1 2015. A cette époque, l'art. 9 al. 3 LcPN prévoyait déjà, dans son ancienne teneur, que les communes

déterminaient les objets à protéger d'importance communale dans le cadre de leur aménagement du territoire et selon la législation sur les constructions. Cette disposition, ainsi que l'art. 13 al. 1 OcPN dans son ancienne teneur, renvoyaient aux art. 12 et suivants de l'ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996 (aOC) pour ce qui était de la procédure de classement. Ces articles, auxquels se référait déjà à bon droit l'avis au B.O. du xx.xx1 2015, constituaient donc une base légale suffisante pour commencer la procédure de classement, sans que rien n'indique qu'une modification préalable du RCCZ soit nécessaire. Il en va de même de l'art. 9 al. 3 LcPN dans sa nouvelle teneur en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018, qui reste semblable à la précédente, la procédure de classement des objets d'importance communale étant maintenant toutefois réglée directement aux art. 13 et suivants OcPN. Cette appréciation est confirmée par le guide du patrimoine bâti à l'intention des communes qui mentionne spécifiquement que le classement et la mise sous protection par le biais de la modification du RCCZ sont deux étapes qui peuvent être menées en parallèle pour les objets à protéger d'importance communale (Guide à l'intention des communes - Patrimoine bâti, inventaire, classement, mise sous protection, SBMA, 2017, p. 3).

Quant à l'art. 9 al. 4*bis* LcPN auquel le Conseil d'Etat fait référence, il a uniquement pour effet qu'aucune intervention susceptible de dénaturer le bâtiment objet de la présente procédure litigieuse de classement et de mise sous protection ne peut être entreprise depuis la publication au B.O. du xx.xx1 2015, quand bien même la décision n'est pas encore entrée en force en raison des recours successifs. A l'époque de cette mise à l'enquête, l'interdiction de modifier les objets classés dans un projet d'inventaire communal résultait alors de l'art. 13 aOC (cf. art. 18 al. 4 de la loi sur les constructions du 8 février 1996 [aLC]), ensuite remplacé, dès le 1^{er} janvier 2018, par l'art. 9 al. 4*bis* LcPN, lequel n'a donc eu aucun effet anticipé. Cette disposition ne change au demeurant rien au fait qu'une base légale suffisante pour permettre aux autorités communales de commencer une procédure de classement et de mise sous protection existait déjà au niveau cantonal et fédéral lors de la publication du xx.xx1 2015.

Partant, le grief est rejeté.

4. Dans un dernier grief, la recourante soutient que les autorités communales et cantonales ont fait preuve d'arbitraire en tardant à rendre des décisions, puis en appliquant de manière anticipée une législation sans fondement.

4.1 Une décision est arbitraire (art. 9 Cst.) lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou

qu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Il n'y a pas d'arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle de l'autorité critiquée semble concevable, voire préférable. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable ; il faut encore que cette décision soit arbitraire dans son résultat (ATF 147 II 454 consid. 4.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 5A_766/2022 du 26 janvier 2023 consid. 3.3.2.1).

4.2 En l'espèce, si la durée relativement longue de la procédure peut apparaître critiquable, il n'en demeure pas moins que la recourante n'a rien fait pour l'accélérer, notamment en relançant régulièrement l'autorité, et a finalement obtenu des décisions sur ses recours. En outre, comme exposé au considérant 3 *supra*, aucune autorité intervenue dans ce dossier n'a appliqué de manière anticipée une législation sans fondement, puisque tant l'art. 17 al. 1 et 2 LAT que les art. 11 al. 1 et 23 LcAT ainsi que 9 al. 3 LcPN permettent aux autorités compétentes de créer des zones à protéger et que l'art. 9 al. 4*bis* LcPN offre une protection aux objets à classer dès la mise à l'enquête de la proposition de classement. Dans ces conditions, ni le conseil municipal ni le Conseil d'Etat n'ont fait preuve d'un quelconque arbitraire. Partant, le grief est rejeté.

5. Attendu ce qui précède, le recours du 9 janvier 2024 est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

6. Vu l'issue du litige, les frais de la cause, fixés principalement eu égard aux principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., sont mis à la charge de la recourante (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 LTar), qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de la Communauté des copropriétaires par étages de l'immeuble « X _____ ».
3. Le présent arrêt est communiqué à Y _____, pour la Communauté des copropriétaires par étages de l'immeuble « X _____ », à la commune de Z _____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 2 septembre 2024