

A1 13 354

ARRÊT DU 7 MARS 2014

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

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Ferdinand Vanay, greffier

en la cause

X_____, recourant, représenté par Maître A_____

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, et **COMMUNE DE B**_____, autre autorité

(transformation d'une grange en habitation)

recours de droit administratif contre la décision du 11 septembre 2013

Faits

A. La parcelle n° xxx, folio n° xxx, du cadastre de B_____ se trouve à C_____, au lieu dit « D_____ ». Dotée de 1834 m², elle est bâtie d'une grange habitation comportant trois parties, soit, au sud, deux appartements occupant respectivement le rez-de-chaussée (PPE xxx), l'étage et les combles (PPE xxx), au centre, un atelier et, au nord, une grange anciennement destinée au séchage du tabac (PPE xxx). Cette parcelle est rangée en zone agricole, selon le plan d'affectation des zones et le règlement communal sur les constructions (ci-après : RCC) adoptés par l'assemblée primaire de B_____ le 23 septembre 1990 et approuvés en Conseil d'Etat le 25 septembre 1991. Cette planification et ce règlement ont depuis lors fait l'objet de modifications partielles approuvées notamment le 7 juin 1995 et le 24 novembre 2010. Le n° xxx fait en outre partie du périmètre du plan d'aménagement détaillé « E_____ » (ci-après : PAD), voté en assemblée primaire le 28 novembre 1994 et approuvé en Conseil d'Etat le 3 mai 1995, planification qui a notamment pour but la sauvegarde des bâtiments typiques du secteur.

B. Le 21 mars 2011, X_____ déposa auprès de la commune une demande d'autorisation de construire pour la transformation de la grange, propriété de F_____, en appartement de cinq pièces. Le projet, qui induisait des modifications de façades par la création d'ouvertures, mais pas de changement du volume existant, fut publié au Bulletin officiel n° xxx du xxx 2011 (p. xxx) sans susciter d'opposition. Le dossier fut transmis à la Commission cantonale des constructions (ci-après : CCC), le 4 mai 2011, avec le préavis favorable de la commune.

La CCC refusa l'autorisation de construire, le 30 juin 2011, fondant sa décision sur le préavis négatif du Service des routes et cours d'eau (ci-après : SRCE), qui retenait que le projet de construction se situait en bordure immédiate du Rhône, dans une zone d'inondation d'intensité forte pour des crues rares à extrêmes, à l'intérieur de laquelle le produit de la vitesse d'écoulement de l'eau et de la hauteur d'eau était supérieur à 2 m²/s, ce qui interdisait toute construction compte tenu de la rapidité et de l'intensité du phénomène d'inondation. Le Service du développement territorial et la sous-commission des sites avaient eux aussi émis des préavis négatifs.

Le 5 juillet 2011, X_____ sollicita de la CCC la reconsidération de cette décision ; une rencontre fut organisée par la commune dans ce cadre, le 20 juillet suivant.

C. Aucune reconsidération n'étant intervenue à l'échéance du délai de recours, X_____ déféra le prononcé du 30 juin 2011 au Conseil d'Etat, le 28 juillet 2011. Il observa que, lorsque le projet avait été mis à l'enquête, il ne se trouvait pas en zone de danger, ce périmètre ayant été modifié par l'entrée en force d'une nouvelle carte des dangers. Il signala aussi la réalisation en cours, dans le même secteur de danger que celui dans lequel se situait sa parcelle n° xxx, d'une nouvelle habitation qu'avait autorisée la commune de B_____ sur le n° xxx, en zone à bâtir. Il indiqua encore que les travaux qu'il envisageait respectaient les prescriptions du PAD et devaient être réalisés dans un bâtiment appartenant à sa famille, déjà en partie affecté à l'habitation. Il ajouta qu'il résidait pour le moment dans une zone située près du Rhône présentant les mêmes caractéristiques de danger que le n° xxx.

La commune confirma son soutien au projet de X_____, le 24 août 2011. Le 1^{er} septembre suivant, la CCC exposa en particulier que l'autorité devait statuer sur un projet de construction en tenant compte du degré de danger selon les connaissances existant au moment où elle rend sa décision. L'organe d'instruction du Conseil d'Etat organisa une visite des lieux, le 27 octobre 2011, à la suite de laquelle il suspendit l'instruction pour une durée de trois mois.

Le 26 janvier 2012, la CCC maintint sa décision, se référant à une détermination du jour précédent du SRCE qui confirmait le degré de danger afférant à cette parcelle, où aucune dérogation à l'interdiction de bâtir n'était possible compte tenu de la vitesse élevée d'inondation. Quatre jours plus tard, X_____ maintint lui aussi sa position, observant en particulier que la différence entre la cote d'inondation du n° xxx et l'altitude de cette parcelle était minime, ce qui ne corroborait pas l'existence d'un danger élevé d'inondation. Il invoqua une violation de l'article 24d de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), estimant que son projet pouvait faire l'objet d'une dérogation, ainsi qu'une violation de son droit d'être entendu, dans la mesure où la décision de la CCC ne répondait à son avis pas aux exigences minimales de motivation.

Le 7 janvier 2013, X_____ indiqua encore que, dans le cadre de la troisième correction du Rhône, des travaux urgents allaient être réalisés sur le territoire de la commune, ce qui allait libérer la parcelle n° xxx des restrictions dont elle faisait l'objet s'agissant des zones d'inondation. La CCC maintint une nouvelle fois son point de vue, le 7 février 2013, se référant à une détermination du SRCE du 31 janvier précédent qui rappelait que le bien-fonds de X_____ était situé en zone de danger élevé avec concentration de la vitesse d'inondation, ce qui ne permettait aucune dérogation à

l'interdiction de bâtir, compte tenu de la rapidité et l'intensité du phénomène en cas de rupture de digue. Il précisa que ce secteur n'était pas concerné par des travaux urgents, mais par des mesures prioritaires qui ne seraient toutefois pas finalisées avant environ 15 ans.

D. Le 11 septembre 2013, le Conseil d'Etat rejeta le recours, relevant qu'aucune dérogation à l'interdiction de construire n'était possible dans cette zone de danger élevé avec concentration de la vitesse d'inondation (art. 16^{bis} de l'ordonnance sur l'aménagement des cours d'eau du 5 décembre 2007 – OcACE ; RS/VS 721.100). Il retint aussi que la sécurité des personnes constituait un intérêt prépondérant qui faisait obstacle à l'octroi d'un permis fondé sur l'article 24d LAT et rejeta le grief d'inégalité de traitement avec le projet en cours de réalisation sur la parcelle n° 2441, celui-ci ayant été préavisé le 29 mars 2011, à une époque où les cartes de dangers actuelles n'avaient pas encore été approuvées.

E. Le 17 octobre 2013, X_____ conclut céans, sous suite de dépens, à l'annulation de cette décision qui lui avait été communiquée le 16 septembre précédent, subsidiairement au renvoi de l'affaire au Conseil d'Etat pour nouvelle décision. A la forme, il soutint que cette décision était insuffisamment motivée en ce qu'elle ne tenait pas compte des prescriptions du PAD « E_____ » et ne discutait pas concrètement du degré de danger d'inondation afférent à la parcelle n° xxx ; il invoqua dans ce cadre une violation de son droit d'être entendu. Sur le fond, le recourant affirma que la décision querellée contrevenait à l'article 24d LAT, assurant que les travaux projetés pouvaient être autorisés sur la base de cette disposition dont toutes les conditions étaient remplies. Il releva qu'au surplus, le PAD permettait, lui aussi, la réalisation des transformations litigieuses. Invoquant le principe de la proportionnalité, il ajouta qu'une dérogation pouvait être accordée dans le cas particulier, compte tenu de la situation de la parcelle en cause, ainsi que de la nature du projet et de l'état de la construction existante. Le cas échéant, une expertise permettrait de démontrer que le degré de danger résultant des cartes devait être relativisé et que la réalisation de mesures techniques pourrait écarter raisonnablement tout risque de danger. Outre ce moyen de preuve, le recourant proposa l'interrogatoire des parties, l'édition du dossier de la cause et l'édition du dossier communal de construction relatif à la parcelle n° xxx.

La commune de B_____ s'en remit à la justice, le 28 octobre 2013, tandis que la CCC renonça à se déterminer, trois jours plus tard, et que le Conseil d'Etat proposa de rejeter le recours, le 13 novembre suivant.

Ces écritures furent transmises au recourant, le 20 novembre 2013 ; dans le délai prolongé ouvert à cet effet, X_____ indiqua, après avoir pris connaissance du dossier, renoncer à formuler des observations complémentaires, le 11 décembre suivant.

Considérant en droit

1.1 Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6).

1.2 L'autorité précédente a déposé son dossier complet, incluant celui de la CCC, de sorte que la requête du recourant en ce sens est satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Il n'est par contre pas utile d'interroger en sus les parties, X_____, comme les autorités précédentes, ayant eu à loisir l'occasion de faire valoir par écrit leurs arguments et observations. Est également superflu le dépôt du dossier d'autorisation de construire relatif au projet d'habitation sis sur la parcelle n° xxx, le recourant ne formulant à cet égard aucun grief explicite d'inégalité de traitement, à juste titre d'ailleurs, les situations étant différentes dès lors que ce projet a été évalué sur la base d'anciennes versions des cartes de danger et autorisé aux risques du constructeur par le conseil communal de B_____. Enfin, il est également vain d'ordonner une expertise visant à quantifier le danger d'inondation sur la parcelle du recourant et à définir les éventuelles mesures de sécurité pouvant être envisagées. En effet, un tel danger a déjà été mis en évidence par le SRCE, service spécialisé, sur la base des documents techniques à disposition ; il en résulte une interdiction de bâtir dans ce secteur qui est étayée à suffisance et qui n'est pas susceptible de dérogations (cf. infra consid. 2.3). Dans ces conditions, il ne revient pas à la Cour d'ordonner une contre-expertise, que le recourant était libre de joindre s'il souhaitait appuyer ses affirmations par un avis technique remettant en question le point de vue des autorités précédentes (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 428 s. et la jurisprudence citée ; RVJ 2009 p. 49, consid. 3b).

2.1 A la forme, X_____ invoque une violation de son droit d'être entendu, reprochant au Conseil d'Etat de n'avoir pas motivé à suffisance sa décision. Garanti à l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), ce droit commande notamment à l'autorité de motiver ses décisions, soit de communiquer,

même de manière sommaire, les raisons qui sont à l'origine de celles-ci (cf. art. 29 al. 3 LPJA). Mais cette exigence n'est pas absolue, l'autorité n'étant en particulier pas tenue de prendre position sur tous les moyens de preuve proposés par les parties et pouvant, au contraire, limiter son examen à ceux qui, sans arbitraire, lui paraissent pertinents pour fonder sa décision (cf. ATF 134 I 83 consid. 4.1 p. 88, 133 I 270 consid. 3.1 p. 277 et les arrêts cités ; RVJ 2010 p. 17, consid. 2b). La motivation peut pour le reste être implicite et résulter des différents considérants de la décision (arrêt du Tribunal fédéral 2C_60/2013 du 14 août 2013, consid. 5.2 et les références ; ACDP A1 09 120 du 31 mars 2010 consid. 2a et A1 09 147 du 12 mars 2010 consid. 3a).

2.2 D'une part, le recourant fait grief à l'autorité précédente de ne pas avoir expliqué la raison pour laquelle elle avait refusé d'appliquer les prescriptions du PAD « E_____ », que le projet de transformation respectait pourtant intégralement. Cette raison ressort implicitement de la motivation de la décision attaquée. Du moment que ce projet se situe en zone de danger des crues du Rhône, la question de sa réalisation doit être avant tout examinée à l'aune des règles de sécurité fixées par cette planification. S'il résulte de cet examen que les exigences posées en matière de sûreté ne sont pas respectées et que la construction projetée ne peut pas être réalisée, ce qu'a considéré le Conseil d'Etat, une analyse de la conformité au PAD du projet en question n'a de facto plus de raison d'être. Ce premier grief formel tombe donc à faux.

2.3 D'autre part, X_____ reproche à l'autorité précédente de ne pas avoir évalué de manière circonstanciée le degré du danger d'inondation sur sa parcelle n° xxx. A le suivre, l'inclusion de ce bien-fonds dans le périmètre de la zone de danger élevé ne fait que donner une indication générale sur la nature et l'intensité de ce danger, mais ne dispense pas l'autorité d'un examen concret approfondi qu'imposerait l'article 16 OcACE, d'autant que la différence entre la cote d'inondation et l'altitude de la parcelle est minime (0.17 m). Ce grief est lui aussi infondé. La disposition précitée interdit les constructions dans les zones de danger élevé, tout en laissant au SRCE la faculté d'indiquer exceptionnellement, sur la base d'une expertise portant sur l'ensemble du périmètre concerné, les possibilités et conditions de construction dans ce périmètre (al. 2). Contrairement à ce que le recourant soutient, cette norme n'oblige donc pas le service à procéder à un examen détaillé dans chaque cas particulier qui lui est soumis pour préavis. S'agissant d'un projet prévu dans une zone de danger élevé d'inondation du Rhône, le SRCE s'est référé à bon droit aux prescriptions prévues à l'article 16^{bis} alinéa 1 OcACE, qui dresse la liste des conditions cumulatives devant être remplies pour qu'un tel projet puisse éventuellement faire l'objet d'un préavis favorable.

De par son emplacement à quelque 100 m des berges du fleuve, la parcelle n° xxx se trouve particulièrement exposée en cas de rupture de la digue. La carte « Zone de danger élevé et zone à bâtir » pour la commune de B_____ reporte ce danger consécutif, à cet endroit, à la vitesse importante du phénomène d'inondation. La situation était donc claire : il n'était pas possible de préaviser favorablement la demande du recourant, la condition figurant sous la lettre d de l'article 16^{bis} alinéa 1 OcACE (danger de type inondation statique) n'étant pas remplie. Dans ces circonstances, il n'appartenait pas au SRCE, ni à sa suite au Conseil d'Etat, de remettre en question la nature et l'ampleur du danger d'inondation relatif au n° xxx, les arguments que le recourant invoquait ne révélant aucune particularité qui aurait justifié de s'écarter des conclusions à tirer de la carte de danger ou d'ordonner une expertise visant à lever d'éventuelles incertitudes. La différence minime entre la cote d'inondation et l'altitude de la parcelle n'est notamment pas décisive, le degré de danger observé ne relevant pas uniquement de la hauteur (h) d'inondation, mais de sa conjonction avec la vitesse (v) de ce phénomène ($v \times h > 2 \text{ m}^2/\text{s}$), laquelle a été jugée importante à cet endroit. Il s'ensuit que ce second grief formel doit, lui aussi, être écarté, la décision attaquée respectant les exigences de motivation.

3. Sur le fond, le recourant soutient d'abord que cette décision viole l'article 24d LAT, assurant que les travaux projetés pouvaient être autorisés sur la base de cette disposition dont toutes les conditions étaient remplies. Il relève qu'au surplus, le PAD « E_____ » permet, lui aussi, la réalisation des transformations litigieuses. La Cour se limite à rappeler ici que ce projet se situe en zone de danger des crues du Rhône et que la question de sa réalisation doit être avant tout examinée à l'aune des règles de sécurité fixées par cette planification, la conformité des travaux aux réquisits matériels figurant à l'article 24d LAT et dans les prescriptions du PAD n'étant pas décisive du moment que les exigences posées en matière de sûreté ne sont pas respectées et font obstacle à la réalisation de la construction projetée (cf. supra consid. 2.1).

4.1 Le recourant affirme ensuite qu'une dérogation peut être accordée dans le cas particulier, compte tenu de la situation de la parcelle en cause, ainsi que de la nature du projet et de l'état de la construction existante. Il invoque sur ce point le respect du principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 et 5 al. 2 Cst.). Celui-ci se compose traditionnellement de la règle d'aptitude, qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé, de la règle de nécessité, qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés, et de

la règle de proportionnalité au sens étroit, qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et sur le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (P. Moor/A. Flückiger/V. Martenet, Droit administratif, vol. I, 3^e éd., p. 814 ss ; ATF 135 I 176 consid. 8.1 p. 186, 130 II 425 consid. 5.2 p. 438 et la jurisprudence citée). Une mesure viole ainsi le principe de la proportionnalité notamment si elle excède le but visé et ne se trouve pas dans un rapport raisonnable avec celui-ci et les intérêts compromis.

4.2 Il ne fait guère de doute que le refus d'autoriser les transformations visant à rendre habitable la grange sise sur le n° xxx est une mesure apte à régler les problèmes de sécurité que ce nouveau logement poserait en cas d'inondation due à une crue du Rhône. La règle d'aptitude est ainsi remplie. Le recourant soutient que des mesures moins radicales sont envisageables et aptes à atteindre le but visé. Toutefois, comme déjà dit (cf. supra consid. 2.3), aucun élément au dossier ne permet de remettre en cause les caractéristiques de danger tirées de la carte « Zone de danger élevé et zone à bâtir » pour la commune de B_____. La nature et l'ampleur de ce danger font que les travaux de transformation projetés sont soumis à l'article 16^{bis} alinéa 1 OcACE, dont toutes les conditions cumulatives ne sont pas remplies et qui n'autorise, en pareil cas, aucune dérogation à l'interdiction de bâtir. Cette mesure étant la seule que les autorités précédentes pouvaient décider compte tenu des circonstances, elle est conforme à la règle de nécessité et respecte, sous cet angle, le principe de la proportionnalité. Enfin, l'intérêt privé de X_____ à pouvoir user des possibilités de transformer cette partie du bâtiment que lui offrent la loi et le PAD n'est certes pas dénué d'importance. Mais il n'est manifestement pas prépondérant par rapport à l'intérêt public visant à assurer la sécurité des personnes et des biens importants (art. 16 al. 1 OcACE). De ce point de vue également, le refus d'autorisation de bâtir est proportionné ; les critiques qu'émet le recourant sont donc à écarter.

5.1 Attendu ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

5.2 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge du recourant (art. 89 al. 1 LPJA), qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

5.3 Compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar ; RS/VS 173.8), l'émolument de justice est fixé à 1200 fr., débours compris (art. 11 LTar).

Prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1200 fr., sont mis à la charge de X_____, à qui les dépens sont refusés.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître A_____, pour le recourant, à la commune de B_____ et au Conseil d'Etat.

Sion, le 7 mars 2014.