

Constructions Bauwesen

ATC (Cour de droit public) du 5 février 2019 – A1 18 146

Demande d'autorisation de construire dans une zone réservée

- Définition et portée juridique de la zone réservée (art. 27 LAT, art. 19 LcAT ; consid. 3.2).
- Projet de route d'accès à un bâtiment existant dans une zone réservée : il s'agit d'examiner si ce projet entre en contradiction avec les buts de planification (consid. 4 et 5).
- Rejet d'un grief d'inégalité de traitement invoqué dans ce contexte par la recourante (consid. 6).

Gesuch um eine Baubewilligung in einer Planungszone

- Definition und rechtliche Tragweite einer Planungszone (Art. 27 RPG; Art. 19 kRPG; E. 3.2).
- Bei einem Projekt für eine Zufahrtsstrasse zu einem bestehenden Gebäude in einer Planungszone ist zu prüfen, ob dieses Projekt im Widerspruch zu den Planungszielen steht (E. 4 und 5).
- Abweisung der Rüge der Ungleichbehandlung, welche von der Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang vorgebracht wurde (E. 6).

Faits (résumé)

X. est propriétaire de la parcelle n° xxx, bâtie d'un chalet, sur la commune de A., en zone d'habitation faible densité 0.10 selon le plan d'affectation des zones (PAZ). Une partie de la parcelle est en zone forêt.

En séance du 3 février 2016, le conseil municipal de A. a décidé d'instaurer, pour une durée de deux ans, des zones réservées au sens des articles 27 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) et 19 de la loi du 23 janvier 1987 concernant l'application de la LAT (LcAT ; RS/VS 701.1) sur divers secteurs du territoire communal. L'avis publié au Bulletin officiel (B.O.) précisait qu'à l'intérieur des zones réservées, rien ne devrait être entrepris qui puisse entraver les exigences de la nouvelle LAT afin d'adapter le PAZ. Des autorisations de construire dérogatoires pouvaient être accordées pour les projets n'entravant pas la mise en œuvre des exigences de la nouvelle LAT. Il y était encore indiqué qu'à l'exception des demandes concernant des projets n'ayant que très

peu d'impact sur l'aménagement du territoire, les requêtes seraient traitées par le conseil municipal sur la base d'un préavis du Service cantonal du développement territorial (SDT).

La parcelle n° xxx fait partie des terrains mis en zone réservée, mesure que l'assemblée primaire de A. a prolongée de trois ans le 24 novembre 2017.

Le 26 septembre 2016, X. a déposé une demande concernant la construction d'une route d'accès privée au chalet érigé sur le n° xxx en expliquant que, sans cela, le bien était invendable.

Le service communal de construction a préavisé négativement la demande compte tenu de la pente de la route, supérieure à 13 %, et de l'impact sur le paysage de l'ouvrage.

Le 8 novembre 2016, X. a déposé de nouveaux plans de l'accès, répétant que cet aménagement était indispensable pour mettre en valeur et vendre ce bien-fonds dont elle était devenue propriétaire à la suite de la faillite personnelle de clients.

La commune de A. a transmis la demande le 15 novembre 2016 au SDT pour préavis. Celui-ci a indiqué que, de son point de vue, la parcelle se situait dans un secteur non largement bâti, qualifiant le milieu bâti de « dispersé ».

Par décision du 12 octobre 2017, le conseil municipal de A. a refusé la demande d'autorisation de construire, prononcé que le Conseil d'Etat a confirmé en rejetant le recours que X. avait formé à son encontre.

X. a recouru céans en faisant valoir que la construction de l'accès souhaité n'allait aucunement entraver la nouvelle planification.

Le Tribunal a rejeté le recours.

Considérants (extraits)

(...)

3.1 Il est constant que la demande de construire concerne un terrain mis en zone réservée au sens des articles 27 LAT et 19 LcAT, zone à l'intérieur de laquelle « rien ne doit être entrepris qui puisse entraver

l'établissement du plans d'affectation » (art. 27 al. 1 2^e phrase LAT et art. 19 al. 1 2^e phrase LcAT).

3.2 La zone réservée est une mesure provisionnelle permettant d'éviter que la planification prévue ne soit compromise par des autorisations de construire délivrées à la dernière minute (Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 199). Elle entraîne une interdiction de construire avec effet négatif limité dans le temps (Alexandre Ruch *in* : Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016, n° 53 *ad* art. 27 LAT). Il découle des articles 27 alinéa 1 2^e phrase et 19 alinéa 1 2^e phrase que seuls sont exclus les projets en contradiction avec le nouvel aménagement prévu ou qui en compliquent (voire peuvent compliquer) l'application (Alexandre Ruch, *op. cit.*, n° 54 *ad* art. 27 LAT). Pour que des travaux de construction puissent être autorisés, ils devraient pouvoir l'être naturellement selon le droit (encore) en vigueur, mais également selon le nouveau droit si celui-ci était entré en vigueur (*ibidem* et la référence ; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, vol. II, 4^e éd. 2017, n° 13 *ad* art. 62-63). Dans la mesure où l'objectif de la zone réservée est d'éviter des projets pouvant contrecarrer la planification prévue, des dérogations mineures au droit futur pourraient être envisageables (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berne 2006, n° 27 *ad* art. 27 LAT). En cas de doute, il convient de refuser la demande de manière à éviter de porter préjudice à la planification future (Aldo Zaugg/Peter Ludwig, *op. cit.*, n° 13 *ad* art. 62-63).

4.1 En premier lieu, arguant d'une constatation inexacte des faits et d'arbitraire, la recourante reproche aux autorités précédentes d'avoir retenu que le bien-fonds concerné ne s'insérait pas dans un environnement largement bâti. Tel était pourtant le cas, selon elle, au vu de la configuration des lieux, où l'on dénombrait une trentaine de maisons d'habitation occupées à l'année ou durant une grande partie de celle-ci et bénéficiant, chacune, d'un accès privé.

4.2 Le surdimensionnement des zones à bâtir de la commune de A., qui avance, sans être contredite, la perspective d'un dézonage de quelque 80 hectares de terrain (réponse au recours administratif, p. 2), n'est pas remis en cause par la recourante. Cette situation implique de procéder à une révision du PAZ afin de rendre cet instrument conforme aux exigences de la LAT. Dans cette optique, la munici-

palité a instauré des zones réservées, notamment dans le secteur de C., où se trouve le bien-fonds litigieux. Compte tenu de la mesure dont il fait l'objet, ce terrain apparaît, à ce stade, comme étant susceptible de (devoir) changer d'affectation. Cela étant, du moment que la recourante ne prétend pas, à juste titre, que les conditions d'un contrôle préjudiciel de la zone réservée seraient en l'occurrence remplies (cf. Alexandre Ruch, *op. cit.*, n° 31 *ad art.* 27 LAT), il ne saurait être question de revenir accessoirement, dans ce procès ayant pour objet un refus d'autorisation de construire, sur la légalité de cette mesure en vigueur sous couvert d'une discussion liée au caractère largement bâti ou non du secteur. Cette problématique relève, en réalité, de la délimitation des zones à bâtir (cf. Heinz Aemisegger/Samuel Kissling *in* : Planifier l'affectation, *op. cit.*, n° 95 *ad art.* 15 LAT) à laquelle le planificateur local devra procéder dans le cadre de la révision du PAZ.

4.3 Il résulte de ce qui précède que le point de savoir si le bien-fonds de la recourante est dans un territoire largement bâti n'est pas décisif. Il s'agit bien plutôt de se demander si la route d'accès projetée entre en contradiction avec les buts de planification tels qu'envisagés, en l'état, par la commune de A., qui évoque un classement du bien-fonds en zone agricole ou, « selon [s]a dernière vision en cours d'étude et de développements », en zone mayens. Pour répondre à cette question, il importe peu de savoir que les habitations voisines de la sienne bénéficient, pour leur part, d'un accès. Cette affirmation de la recourante n'est, du reste, pas contestée par la commune de A. (cf. sa détermination sur l'allégué 5 du recours de droit administratif). C'est également en vain que la recourante excipe d'une occupation à l'année de la plupart de ces habitations, sans souffler mot, au demeurant, du plan déposé le 26 janvier 2017 par la commune de A. montrant qu'il s'agit, au contraire, de résidences secondaires pour l'essentiel. Toujours est-il que, sur la base des vues aériennes figurant au dossier, la parcelle de recourante, sise à 1300 mètres, dans une zone de (très) faible densité (0.1), s'insère effectivement dans un environnement bâti dispersé, ainsi que l'a constaté l'organe cantonal en charge de l'aménagement du territoire. La commune de A. a d'ailleurs indiqué que le secteur avait conservé une vocation agricole marquée. Les lieux revêtent, il est vrai, un caractère rural. D'ailleurs, la plaquette de vente déposée par la recourante qualifie l'endroit de « totalement préservé » (dossier communal, p. 37).

5.1 A suivre la recourante, la réalisation de la route d'accès ne serait pas de nature à entraver le futur PAZ, quand bien-même celui-ci colloquerait le secteur en zone agricole, vu les possibilités de transformations, reconstructions et modifications offertes par l'article 24c LAT. A l'entendre, « une modeste installation telle l'aménagement d'une voie d'accès pourra être autorisée sous conditions (ensemencement...) ». Cette opinion méconnaît la portée de cette norme, qui, pour peu qu'elle entre en ligne de compte, n'autorise les transformations partielles et les agrandissements mesurés que dans la mesure où l'identité de la construction ou de l'installation et ses abords est respectée pour l'essentiel (cf. art. 42 al. 1 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 - OAT ; RS 700.1 ; Rudolf Muggli *in* : Commentaire pratique LAT, Planifier l'affectation, n° 24 *ad* art. 24c LAT ; cf. ég. RVJ 2000 p. 7 consid. 2). Tel n'est assurément pas le cas de la route projetée. Celle-ci est entièrement nouvelle, longue d'environ 50 mètres et implique un remodelage conséquent du terrain, notamment la construction de terra-murs dépassant, par endroits, 4 mètres de haut, le tout sur un bien-fonds à l'état naturel. De ce point de vue, le projet litigieux, dont l'ampleur est clairement sous-estimée par la recourante, qui parle, à tort, d'une « modeste installation » et d'une « construction de minime importance », va totalement à l'encontre d'un possible classement agricole du terrain. Permettre la réalisation de cet ouvrage reviendrait à ouvrir la porte à des autorisations de construire de tout genre jusqu'à l'entrée en vigueur de la future réglementation et, ainsi, à mettre à néant l'interdiction de construire prévalant, dans l'intervalle, dans le secteur. L'on ne saurait y voir une décision empreinte de bon sens, comme le prétend la recourante.

5.2 Le risque de contradiction ou d'entrave à la future planification doit être également reconnu eu égard à un éventuel classement du bien-fonds en zone mayens (art. 27 ss LcAT), où le respect de l'identité est également de mise (art. 28 al. 2 LcAT) et où sont interdits les travaux ayant des effets préjudiciables importants sur l'utilisation du sol, l'équipement ou l'environnement (art. 28 al. 3 LcAT). Quant aux constructions nouvelles, elles supposent l'établissement préalable de plans spéciaux devant veiller au respect de la typologie des mayens dans leur élément naturel et construit (art. 29 LcAT ; cf. ég. la fiche du plan directeur cantonal A.5 « zones de mayens, de hameaux, et de maintien de l'habitat rural » adoptée en mars 2018 par la Grand Conseil). Au regard de ces exigences, le refus communal d'autoriser, en l'état, la route d'accès souhaitée par la recourante, échappe à la

critique. Cette construction est en effet susceptible de constituer bien plus qu'une simple dérogation mineure au droit futur pressenti, mais dont les contours sont encore incertains.

5.3 Attendu ce qui précède, la recourante ne peut prétendre, au titre du principe d'économie de procédure, à la délivrance d'une autorisation de construire au motif que son projet serait « probablement autorisé » à l'avenir.

6.1 La recourante maintient son grief d'inégalité de traitement (art. 8 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 – Cst. ; RS 101) en répétant que « de nombreux aménagements extérieurs ont été récemment exécutés sur des parcelles voisines » et qu'une route d'accès a été réalisée après la création des zones réservées. Ce moyen a été écarté à juste titre par le Conseil d'Etat puisque la commune de A. a prouvé, pièces à l'appui (dossier du Conseil d'Etat, p. 97 ss), que l'accès évoqué avait été autorisé le 28 mai 2015, soit antérieurement à l'instauration des zones réservées. Les situations ne peuvent, de ce fait, être comparées. Il en va de même de toutes les habitations qui étaient, au moment de l'entrée en vigueur de la zone réservée, déjà équipées d'une route d'accès. Pour le reste, l'argument tiré de l'existence de travaux d'aménagement extérieurs est appellatoire : la recourante n'avance, en effet, pas le moindre élément laissant présager de l'existence de cas pouvant être concrètement rapprochés de celui litigieux. Certes se réfère-t-elle « aux pièces déposées ». Elle n'indique cependant pas quels sont les documents susceptibles d'étayer ses allégations. Elle a également réservé une inspection des lieux. Cependant, en l'absence de tout indice tangible de discrimination, il n'y a pas lieu de procéder à cette mesure d'instruction. On ne voit en effet pas ce qui empêchait la recourante – qui avait été pourtant tancée à ce propos par le Conseil d'Etat – de préciser la localisation et la nature des aménagements en cause.

6.2 En tout état de cause, l'autorité précédente a valablement rappelé que le principe de la légalité de l'activité administrative (art. 5 al. 1 Cst.) prévaut, en toute hypothèse, sur celui de l'égalité de traitement (ATF 126 V 390 consid. 6a), de sorte qu'un justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité de traitement lorsque la loi est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle l'aurait été faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas semblables. Certes, la jurisprudence reconnaît, en certaines circonstances,

un droit à l'égalité dans l'illégalité ; encore faut-il, entre autres conditions cumulatives, que l'on puisse prévoir que l'autorité compétente persévérera dans sa pratique illégale (ATF 127 II 113 consid. 9). Cette condition ferait défaut ici au vu des déclarations de l'autorité communale, qui explique justement avoir décidé de refuser d'autorisation la route d'accès pour des motifs d'égalité de traitement et qui, partant, entend manifestement persister dans cette approche.