

A1 19 133

**ARRÊT DU 4 OCTOBRE 2021**

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

Composition : Christophe Joris, président, Jean-Bernard Fournier, Thomas Brunner, juges, Patrizia Pochon, greffière,

**en la cause**

**OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL (ARE)**, 3003 Berne, recourant

**contre**

**CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS**, 1951 Sion, autorité attaquée, **X** \_\_\_\_\_, tiers concerné et **CONSEIL MUNICIPAL DE A** \_\_\_\_\_, autre autorité

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 29 mai 2019

## Faits

**A.** B \_\_\_\_\_ et C \_\_\_\_\_ sont propriétaires de quotes-parts (3/8<sup>èmes</sup> [xxx], respectivement 5/8<sup>èmes</sup> [xxx]) de la parcelle de base n° xxx, plan n° 28, au lieu dit « D \_\_\_\_\_ », sur commune de A \_\_\_\_\_. Le plan d'affectation des zones (ci après : PAZ) et le règlement des constructions et des zones de la commune de A \_\_\_\_\_ (ci après : RCCZ), adoptés par l'assemblée primaire le 16 juin 2005 et homologués, sous réserves, par le Conseil d'Etat le 12 avril 2006, rangent l'intégralité de la surface en zone agricole protégée (art. 67 RCCZ ; art. 16 et 17 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire – LAT ; RS 700 ; art. 32 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987 – LcAT ; RS/VS 701.1).

**B.** Le 18 juillet 2016, X \_\_\_\_\_, en qualité de requérant, a déposé une demande d'autorisation de bâtir visant à transformer la grange-écurie, sise sur le n° xxx, en résidence secondaire. Le projet, réalisé par E \_\_\_\_\_, était accompagné de plans, ainsi que d'une « expertise des bois », non datée, effectuée par F \_\_\_\_\_ SA et d'une « expertise de maçonnerie » du 20 mars 2016, établie par G \_\_\_\_\_ SA, desquelles il ressort que l'édifice « tout de même digne d'intérêt mérite une intervention urgente et musclée. La toiture (sablères, chevrons et faîte) qui couvre ce bâtiment est à reprendre entièrement. Les façades sont utilisables dans une proportion estimée à 2/3 ». S'agissant de la maçonnerie, « au niveau de l'écurie au sous-sol, les murs [...] en pierres maçonnées [...] sont de très bonne qualité et parfaitement d'aplomb ne nécessitant que peu de travaux. A ce niveau, nous sommes en présence d'un local très intéressant grâce à ses dimensions importantes existantes [...] Au niveau de la grange, nous sommes en présence de quatre angles en pierres initialement affleurés de mortier à base de chaux. L'angle sud-est nécessite quelques travaux de consolidation dû à la défectuosité de la toiture existante à cet endroit. Il serait souhaitable de rafraîchir la maçonnerie extérieure, tout en respectant son état initial ainsi que les matériaux utilisés à l'époque ».

La requête a suscité deux oppositions lors de sa publication au Bulletin officiel (B.O.) n° xxx du xxx (p. xxx), à savoir celles d'Helvetia Nostra et de H \_\_\_\_\_.

**C.** Le 21 octobre 2016, le dossier a été transmis au Secrétariat cantonal des constructions (ci après : SeCC) avec un préavis favorable du conseil municipal de A \_\_\_\_\_ (ci après : le conseil municipal).

D. Le 23 février 2017, la Commission cantonale des constructions (ci-après : CCC) a rendu une décision de protection de bâtiment en se basant sur le préavis favorable de la Commission des sites du 18 janvier 2017, dont la teneur est la suivante :

« A. RAPPORT [...] »

## 1. EVALUATION PATRIMONIALE

### 1a. Valeurs générales

Valeur paysagère, territoriale et d'intégration : *Appartenance à une formation territoriale caractéristique*

Ce rural isolé dans les prés, en contre-bas du village de A \_\_\_\_\_, est une composante familière du monde de l'élevage aux alentours de nos villages de moyenne altitude. Implantée directement dans le terrain naturel et en bordure de route, elle est construite avec les matériaux du lieu et s'intègre ainsi harmonieusement au site.

Valeur typologique : *Appartenance à un type particulier, représentatif d'un lieu, d'une période, d'un style, d'un mouvement stylistique, artistique ou artisanal reconnu.*

Il s'agit ici d'une grange-écurie qui, comme le grenier et le raccard, est l'une des principales constructions de la vie pastorale valaisanne. Celle-ci est destinée à l'élevage des bovins et sa typologie est déterminée par deux fonctions essentielles selon les conditions saisonnières : l'abri du bétail et l'affouragement. Ainsi réalisée sur deux niveaux, cette grange-écurie se compose sous un même toit, de l'étable pour les bovins au niveau inférieur et à l'étage, d'un espace permettant d'engranger le foin pour l'hiver, récolté durant l'été directement sur le site.

Valeur constructive : *Ingéniosité structurelle, détails de construction, savoir-faire. Mise en valeur des matériaux.*

Au niveau inférieur, l'étable est réalisée dans un socle complètement en pierre, semi-enterré en amont. Au niveau supérieur, quatre piles d'angle en pierre viennent supporter la charpente composée sur les pignons de fermes ajourées. Entre les piles, des lames de bois verticales et ajourées permettent la ventilation naturelle de l'espace d'affouragement. Cette typologie constructive particulière se retrouve dans la nomination de cette construction la « grange à chantons ». On précisera que le socle et les chantons en pierre aujourd'hui apparentes étaient initialement affleurés de mortier à base de chaux. Pour la toiture, la couverture est en petites ardoises.

**1b. Etat de conservation :** Selon expertises

Le bâtiment en question est authentique et n'a pas subi de transformation. L'expertise des maçonneries mentionne que les murs en pierres maçonnées sont de très bonne qualité et parfaitement d'aplomb, ne nécessitant que peu de travaux. Pour les parties en bois, elles peuvent être reprises au 2/3.

## 2. DIGNITE DE PROTECTION : Le bâtiment est jugé digne de protection

Au vu des valeurs ci-dessus, l'objet en question revêt des qualités patrimoniales évidentes notamment dans sa position, (composante importante pour l'image du site et représentative du monde de l'élevage en périphérie du village) ainsi que vernaculaire dans ses principes constructifs et sa matérialité. Son emplacement isolé au sein d'un environnement directement agricole lui confère une importance particulière dans le site.

### 2a. Substance à conserver :

Implantation	aucun déplacement de l'objet existant
Terrain naturel	topographie et alentours à préserver sans aménagement extérieur ou accès
Volumétrie	maintien du volume existant sans agrandissement et sans démontage-remontage
Structure	maintien des structures porteuses principales intérieures (assainissement possible en respectant les systèmes constructifs (matériaux, dimensions, section...))
Enveloppe	maintien du socle et de sa matérialité (murs en pierre) - maintien des façades et de leur typologie.
Toiture	maintien de la toiture ; dans ses dimensions, sa finesse, sa matérialité et sa technique de construction.

## 3. PROJET

Le projet a été corrigé selon le préavis du SBMA et répond aujourd'hui à l'ensemble des conditions ci-dessus notamment :

Aucune modification de volume à l'exception d'une légère excavation au rez et maintien des typologies des façades existantes.

On précise encore que la finesse de la toiture est conservée avec la pose de l'isolation entre chevrons ainsi que du matériau de couverture en ardoises. Au niveau du terrain naturel, il demeure inchangé et aucun aménagement extérieur n'est prévu.

**B. PREAVIS : Le projet maintient la valeur patrimoniale de l'objet**

**POSITIF**

**Le projet tel que présenté dans les derniers plans du 18.07.2016 respecte les éléments de la substance à conserver mentionnés ci-dessus. L'aspect extérieur et ses alentours ainsi que sa structure architecturale sont maintenus conformément à l'art. 24d al. 3 LAT. »**

La CCC a fait sienne cette analyse et a dès lors retenu que la grange-écurie était digne de protection, car elle constituait « un objet d'une qualité certaine et exceptionnelle au vu des qualités intrinsèques et de son contexte d'implantation ». En outre, la transformation envisagée n'affectait ni son aspect extérieur, ni sa structure architecturale.

**E.** Le même jour, après avoir consulté, dans le cadre de la procédure d'examen du dossier, les différents services et recueilli les préavis favorables de ces derniers (soit celui de l'Office cantonal de la protection civile du 17 octobre 2016, de l'Office cantonal du feu du 10 novembre 2016, du Service de la protection de l'environnement [SPE] du 13 octobre 2016, du Service de l'énergie et des forces hydrauliques [SEFH] du 27 octobre 2016, du Service des forêts et du paysage [SFP] du 24 novembre 2016, du Service du développement territorial [SDT] du 13 décembre 2016 et du Service des bâtiments, monuments et archéologie [SBMA], par sa Commission des sites, du 18 janvier 2017), la CCC a levé les deux oppositions et a délivré, sous réserves, l'autorisation de bâtir sollicitée. En bref, elle a partagé l'avis du SBMA selon lequel le bâtiment en question était digne de protection et a jugé que le projet était conforme à la zone agricole protégée (art. 32 LcAT et 67 RCCZ), ainsi qu'aux prescriptions imposées par l'article 24d LAT. Enfin, dans la mesure où la transformation envisagée respectait la LAT, elle ne se heurtait pas aux réquisits de l'article 9 de la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS ; RS 702).

**F.** Le 18 avril 2017, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a recouru à l'encontre de ces deux décisions auprès du Conseil d'Etat. À le suivre, un bâtiment mis sous protection en vue de l'octroi d'une autorisation dérogatoire au sens de l'article 24d al. 2 LAT et qui n'avait jusqu'alors fait partie d'aucun inventaire, comme *in casu* la grange-écurie, ne pouvait être considéré comme digne de protection ; seules les constructions désignées par le canton comme bien culturel d'importance cantonale dans une procédure au sens des articles 32b let. f ou 52a al. 6 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1) remplissaient, en général, les conditions de la disposition précitée. Ainsi, le seul fait qu'un bâtiment connaissait des éléments architecturaux typiques pour la région ne justifiait pas encore une autorisation dérogatoire puisque, pour être qualifiées de typiques, de telles spécificités architecturales devraient se trouver sur de nombreuses bâtisses si bien qu'agir différemment contreviendrait au principe de la séparation des zones (art. 1 al. 1 LAT). Par conséquent, l'ARE a nié l'existence d'une mise sous protection stricte, concrète et effective. Au demeurant, l'application de l'article

24d al. 2 let. b LAT n'était justifiée que si la conservation à long terme de la grange-écurie ne pouvait être assurée dans les limites d'une transformation partielle au sens de l'article 24c LAT, ce qui n'avait pas été démontré. Enfin, l'ARE a soulevé l'existence d'une violation de l'article 9 al. 2 LRS, applicable au présent cas, vu que la commune de A \_\_\_\_\_ comptait une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %.

Le 17 mai 2017, la CCC a proposé le rejet du recours. A cet égard, elle a réfuté l'idée que seuls des bâtiments « avec un intérêt historique très spécial » pouvaient être considérés comme dignes de protection au sens de l'article 24d LAT dans la mesure où cette assertion n'était fondée sur aucune base légale, jurisprudentielle ou doctrinale. A suivre la CCC, les « autres cantons suisses » et, en particulier ceux de Vaud et de Zoug, ne limitaient pas l'application de cette disposition à des bâtiments ayant une valeur historique spéciale vu que des bâtiments agricoles d'exploitation et des constructions présentant un intérêt local particulier pouvaient être considérés comme dignes de protection. De plus, l'examen de la bâtisse ne devait pas se limiter à l'existence d'un éventuel « intérêt historique spécial », mais devait davantage englober sa valeur architecturale (typologie et techniques constructives), sa valeur paysagère et de situation, ainsi que celle liée à l'utilisation traditionnelle locale. En conséquence, des mayens, granges ou cabanes d'alpage devaient pouvoir être considérés comme dignes de protection, sous réserve du respect des autres conditions de l'article 24d al. 2 LAT. La CCC a ensuite écarté l'idée selon laquelle un bâtiment qui ne faisait l'objet d'aucun inventaire était inapte à atteindre le degré de protection nécessaire en rappelant que la législation topique n'exigeait pas que la construction soit préalablement inventoriée. Ainsi, une décision de mise sous protection rendue par l'autorité compétente, mesure relevant du droit cantonal, était suffisante au regard du droit fédéral, si bien que l'argument de l'ARE selon lequel l'objet devrait être désigné comme « bien culturel d'importance cantonale dans une procédure selon les art. 32b let. f OAT et 52a al. 6 OAT » était « incohérent, incompréhensible et hors de propos », ce d'autant plus que les dispositions évoquées traitaient de la problématique de l'octroi d'une autorisation de bâtir des installations solaires sur des biens culturels (art. 18a al. 3 LAT). Au demeurant, les constructions et installations entrant dans le champ d'application de l'article 24d al. 2 LAT se trouvaient à l'article 32b let. e OAT, ce qui démontrait la volonté du législateur de distinguer ces deux éléments. Ensuite, à suivre la CCC, « il n'appart[enait] pas à l'ARE (au travers d'une appréciation réalisée exclusivement par des juristes ne disposant pas de formation et de connaissances spécifiques à ce sujet) de remettre en question une analyse sérieuse réalisée par des professionnels reconnus dans leur domaine et pour des objets très spécifiques à chacune des régions valaisannes ». Se basant ensuite sur les travaux parlementaires, notamment sur l'intervention de la Conseillère nationale

Silva Semadeni tendant à limiter l'application de l'article 24d LAT à des bâtiments ayant déjà disposés d'une part d'habitation, laquelle a été rejetée à 104 voix contre 69 (Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, 1997 IV p. 1845/1863 et 1864), la CCC en a déduit que le législateur n'avait aucune volonté de limiter l'application de cette disposition à des bâtiments habitables. La CCC a ensuite estimé que la mise sous protection pouvait intervenir, comme en l'espèce, simultanément avec la délivrance de l'autorisation de construire.

Le 20 mai 2017, X \_\_\_\_\_ s'en est remis à la décision du Conseil d'Etat quant au recours déposé par l'ARE. Le 22 mai suivant, il a informé le conseil municipal que la grange-écurie avait subi « des dégâts dus au gel sévère de janvier 2017 », si bien que le bâtiment devait faire « l'objet d'un entretien afin d'éviter un certain danger ». Le 9 juin 2017, il a indiqué avoir dû procéder, en raison d'une secousse tellurique, à la réfection du mur de soutènement sud-est qui avait « continué de s'écrouler ». En outre, les « fortes pluies » avaient voulu que les travaux débutent rapidement pour procéder à un étayage de la bâtisse.

Le 28 août 2017, le conseil municipal a proposé le rejet du recours. En substance, il a considéré que le bâtiment répondait aux exigences justifiant une dérogation, car il était resté authentique. De plus, les murs en pierre maçonnés étaient de très bonne qualité et les parties en bois pouvaient être reprises aux 2/3. En sus, le rural s'intégrait harmonieusement au site, lequel était protégé. A cet égard, il a précisé que, même si la grange-écurie ne faisait pas partie d'un inventaire cantonal ou communal, le conseil municipal entendait solliciter, à court terme, le canton pour collaborer à l'établissement d'un tel inventaire et que, dans l'intervalle, il était impératif que les biens nécessitant une protection ultérieure puissent faire l'objet d'une identification et d'une autorisation circonstanciée de rénovation afin d'assurer leur sauvegarde. De l'avis du conseil municipal, sans transformation, la bâtisse était vouée à une disparition certaine et imminente. Enfin, même en admettant que des bâtiments présentant des caractéristiques architecturales similaires soient nombreux, le conseil municipal a toutefois souligné que ceux-ci étaient « rares à connaître un aussi bon état général rendant encore possible leur rénovation ».

Le 10 octobre 2017, l'ARE a transmis ses remarques.

Le 15 février 2019, l'ARE a attiré l'attention de la Chancellerie d'Etat sur les considérations contenues dans l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_62/2018 du 12 décembre 2018.

Le 4 avril 2019, la CCC s'est déterminée à leur propos en rappelant que l'arrêt déposé en cause se référait à un bâtiment sis en zone de maintien de l'habitat rural

(« *Erhaltungszone* », art. 33 OAT) et que, pour le surplus, les deux projets n'étaient pas comparables.

Le 29 mai 2019, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. En substance, il a retenu que la CCC avait démontré concrètement que la transformation de la grange-écurie en résidence secondaire constituait l'unique moyen pour en assurer la conservation dès lors que ce type de rural était voué à disparaître du paysage s'il devait être maintenu en l'état. De plus, la grange n'était plus conforme à son usage antérieur vu que les normes de détention des animaux s'opposaient à la réfection de l'écurie. A cela s'ajoutait que la grange-écurie se prêtait à l'utilisation envisagée. A cet égard, cette autorité a retenu, en se basant sur l'expertise établie le 20 mars 2016 par G \_\_\_\_\_ SA, que l'enveloppe extérieure du bâtiment ne nécessitait que peu de travaux vu qu'au niveau de l'écurie, les murs en pierres maçonnées étaient de très bonne qualité et parfaitement d'aplomb et, qu'au niveau de la grange, seul l'angle sud nécessitait quelques travaux de consolidation. Se fondant également sur « l'expertise des bois » réalisée par F \_\_\_\_\_ SA de laquelle il ressortait que le rural « tout de même digne d'intérêt, mérite une intervention urgente et musclée, la toiture (sablères, chevrons et faîte) qui couvre ce bâtiment est à reprendre entièrement et les façades sont utilisables dans une proportion estimée à 2/3 », la juridiction précédente en a déduit que l'intervention projetée respectait les exigences d'adéquation à l'utilisation envisagée. En sus, les plans autorisés démontraient que l'habitation envisagée était tout à fait intégrée dans le bâtiment existant et que son aspect extérieur n'était pas changé. De même, l'analyse du projet et des plans mettaient en exergue que l'identité du bâtiment restait inchangée. Enfin, dans la mesure où l'article 24d LAT était respecté, l'article 9 LRS l'était également.

**G.** Le 4 juillet 2019, l'ARE a recouru céans en concluant, à titre préalable, à l'octroi de l'effet suspensif et, sur le fond, à l'annulation de la décision du 29 mai 2019 du Conseil d'Etat, ainsi que celles de la CCC du 23 février 2017.

Le 4 août 2019 (date du sceau postal), X \_\_\_\_\_ s'en est remis à dire de justice.

Le 4 septembre 2019, le Conseil d'Etat a déposé son dossier, lequel contenait la détermination de la CCC du 22 août 2019, et a proposé le rejet du recours.

Le 16 octobre 2019, l'ARE a maintenu ses conclusions.

Le 4 juin 2020, la Cour de céans a suspendu la cause jusqu'à droit connu sur le sort réservé à une affaire valaisanne présentant des similitudes avec l'objet litigieux, pendante devant le Tribunal fédéral (enregistrée sous la référence 1C\_111/2020).

Le 22 septembre 2021, le Tribunal cantonal a levé la suspension de la cause étant donné que le Tribunal fédéral avait rendu, le 11 août 2021, un arrêt dans la cause précitée.

### **Considérant en droit**

**1.1** L'ARE a qualité pour recourir (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. b de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6, en relation avec les art. 89 al. 2 lit. a et 111 al. 2 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral – LTF ; RS 133.110 ; cf. art. 48 al. 4 OAT ; art. 10 al. 1 de l'ordonnance du 4 décembre 2015 sur les résidences secondaires – ORSec ; RS 702.1 ; v. aussi ACDP A1 19 132 du 27 janvier 2020 consid. 1).

Il a procédé régulièrement (art. 78 al. 1 let. a, 80 al. 1 lit. b et c, 46 et 48 LPJA), sauf quand il conclut à l'annulation des décisions du 23 février 2017 de la CCC auxquelles s'est substituée celle du 29 mai 2019 du Conseil d'Etat statuant sur le fond du recours administratif du 18 avril 2017 pourvu d'un effet dévolutif complet (art. 47 et 60 al. 1 LPJA), de sorte que seul le prononcé de cette juridiction est une décision de dernière instance dans l'acception de l'article 72 LPJA (cf. p. ex. ACDP A1 16 273 du 8 septembre 2017 consid. 1 ; RVJ 2019 consid. 1.2, p. 20).

S'agissant de la requête d'effet suspensif contenue dans le recours de droit administratif du 4 juillet 2019, celle-ci est sans objet, car l'article 46 aLC et l'article 54 let. b aOC (cf. *infra* consid. 1.2) qui en est le corollaire ne valent que dans l'instance devant le Conseil d'Etat, à l'exclusion de l'instance de recours de droit administratif où sont applicables les articles 80 al. 1 let. d et 51 al. 1 LPJA qui dotent le recours de droit administratif d'un effet suspensif que le prononcé de l'instance de droit administratif n'a pas retiré à titre préventif et dont personne n'a demandé l'extinction (cf. art. 51 al. 2 à 4 LPJA).

**1.2** La loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1) et l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions (OC ; RS / VS 705.100) sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. L'article 67 al. 1 LC et la 1<sup>ère</sup> phrase de l'article T1-1 OC abrogent, à partir de cette date, une loi du 8 février 1996 (aLC) et une ordonnance du 9 octobre 1996 (aOC) aux titres identiques, au vu desquelles la cause sera néanmoins jugée, attendu la deuxième phrase de l'article T1-1 OC, règle de droit transitoire applicable aux recours encore pendants le 31 décembre 2017 et dirigés contre des autorisations de construire

(cf. p. ex. ACDP A1 17 239 du 17 juillet 2018 consid. 4 ; A1 17 123 du 20 avril 2018 consid. 1).

**2.** Le litige concerne la décision du Conseil d'Etat confirmant la validité du permis de bâtir délivré par la CCC, le 23 février 2017, à X \_\_\_\_\_, pour la transformation d'une grange-écurie en résidence secondaire, ainsi que la décision de mise sous protection de ce bâtiment rendue le même jour par cette autorité.

**2.1** Le changement d'affectation d'un ouvrage est considéré comme une transformation soumise par le droit fédéral à autorisation de construire (art. 22 al. 1 LAT ; Alexander Ruch, in : Heinz Aemisegger et al. [éd.], Commentaire LAT : Autorisation de construire, protection juridique et procédure, Genève/Zurich/Bâle 2020, n. 42 ad art. 22 LAT) ; le droit cantonal a repris ce principe à l'article 15 al. 1 aLC. Dans la mesure où le projet prévoit ici la transformation d'une grange-écurie en résidence secondaire il ne constitue pas une construction conforme à la zone agricole visant à servir une exploitation agricole (art. 16a et 22 LAT), si bien qu'aucune autorisation ordinaire ne saurait être délivrée. Il convient dès lors d'examiner si l'octroi d'une autorisation dérogatoire fondée sur les articles 24 ss LAT et, en particulier sur l'article 24d al. 2 LAT, est envisageable. A cet égard, le recourant conteste que les exigences de cette disposition soient remplies en l'espèce au motif qu'un bâtiment mis sous protection en vue d'une autorisation de construire, alors qu'il ne faisait jusqu'alors partie d'aucun inventaire, n'atteint vraisemblablement pas le degré de protection nécessaire. En outre, faute de disposer d'un caractère individuel et unique, le rural ne serait pas matériellement digne de protection. Le seul fait que le bâtiment connaisse des éléments architecturaux typiques pour la région ne justifierait pas une dérogation au sens de l'article 24d LAT puisque, pour être typique, par définition, un bâtiment devrait correspondre à bon nombre d'autres constructions sises sur le territoire concerné si bien que les objets pouvant potentiellement subir des réaffectations seraient légions, ce qui aurait pour effet d'induire un mitage du territoire. A suivre le recourant, seule une construction, désignée par le canton comme bien culturel d'importance cantonale, dans une procédure selon les articles 32b let. f ou 52a al. 6 OAT, laquelle fait défaut céans, remplirait les conditions de l'article 24d al. 2 let. a LAT. De surcroît, le changement complet d'affectation ne se prêterait pas à l'utilisation envisagée (art. 24d al. 3 let. a LAT) et violerait l'article 9 LRS.

**2.2** Selon l'article 24d al. 2 LAT, le changement complet d'affectation de constructions et d'installations situées hors des zones à bâtir et jugées dignes d'être protégées peut être autorisé à condition que celles-ci aient été placées sous protection par l'autorité compétente (let. a) et que leur conservation à long terme ne puisse être assurée d'une autre manière (let. b). En vertu de l'article 24d al. 3 LAT, une autorisation dérogatoire ne peut être délivrée

que si les conditions énoncées aux let. a-e sont remplies. Il est notamment exigé que la construction ou l'installation n'est plus nécessaire à son usage antérieur, qu'elle se prête à l'utilisation envisagée et qu'elle n'implique pas une construction de remplacement que n'imposerait aucune nécessité (let. a). En outre, l'aspect extérieur et la structure architecturale du bâtiment doivent demeurer, pour l'essentiel, inchangés (let. b) et aucun intérêt prépondérant ne doit s'y opposer (let. e).

L'article 24d LAT a été introduit dans la LAT à l'occasion d'une révision partielle entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2000 (RO 2000 2042 ; FF 1996 III 485). A l'origine, l'autorisation pour le changement complet d'affectation de constructions ou d'installations jugées dignes d'être protégées ne pouvait pas être fondée directement sur cette disposition, car il fallait encore que le droit cantonal le prévoie. L'exigence d'une base légale cantonale a été supprimée par une modification de la LAT du 23 mars 2007 (RO 2007 3637, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2007). Ainsi, l'article 24d al. 2 LAT est devenu une disposition de droit fédéral directement applicable – sauf si le canton a édicté une disposition plus restrictive dans ce domaine (Message du Conseil fédéral du 2 décembre 2005 relatif à la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ; FF 2005 p. 6629/6647 ; Rudolf Muggli, in : Heinz Aemisegger et al. [éd.], Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, Zurich 2017, n. 2 ad art. 24d LAT) –, ce qui n'est pas le cas vu que le canton du Valais a inséré une disposition équivalente à l'article 31bis aLC, aux termes de laquelle le changement total d'affectation des constructions et installations hors zone à bâtir jugées dignes d'être protégées est possible aux conditions suivantes (al. 2) : les constructions ou installations ont été placées sous protection par la commission cantonale des constructions, sur préavis de la sous-commission pour la protection des sites (let. a) ; leur conservation à long terme ne peut plus être assurée d'une autre manière (let. b) ; elles ne sont plus nécessaires à leur usage antérieur, se prêtent à l'utilisation envisagée et n'impliquent pas une construction ou une installation de remplacement non objectivement nécessaire (let. c) ; leur aspect extérieur et leur structure architecturale demeurent pour l'essentiel inchangés (let. d) ; seule une légère extension des équipements existants est nécessaire et tous les coûts supplémentaires d'infrastructure et de services publics occasionnés par le changement total d'affectation sont pris en charge par le propriétaire (let. e) ; l'exploitation agricole des terrains environnants n'est pas menacée (let. f) et aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. g).

**2.3.1** Tout comme l'article 24c LAT, l'article 24d LAT institue la garantie de la situation acquise découlant de la garantie de la propriété (art. 26 Cst. ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 5.1 ; Rudolf Muggli, *op. cit.*, n. 11 ad art. 24c LAT).

Il en découle que, pour bénéficier de la protection de la situation acquise, la construction concernée doit être utilisable conformément à sa destination (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_204/2019 du 8 avril 2020 consid. 2.2), ce qui exclut que des ruines soient transformées en des constructions à nouveau utilisables (Rudolf Muggli, *op. cit.*, n. 16 ad art. 24c LAT). L'article 24d al. 1 LAT exprime également cette préoccupation vue que la locution « conservé dans leur substance » renvoie au principe – également applicable dans le cas de l'article 24c LAT – voulant que les bâtiments à réaffecter puissent encore être utilisés conformément à leur destination (Rudolf Muggli, *op. cit.*, n. 13 ad art. 24d LAT). Cette exigence vaut aussi pour l'alinéa 2 de cette disposition, car les conditions d'autorisation découlent aussi de la protection de la situation acquise (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_111/2020 du 11 août 2021 consid. 4.2.1, destiné à la publication).

**2.3.2** Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une construction est utilisable conformément à sa détermination si son propriétaire a prouvé qu'en effectuant un entretien approprié il disposait toujours d'un intérêt à s'en servir. La protection de la situation acquise ne s'étend toutefois pas aux bâtiments en ruine, inutilisables et prêts à s'écrouler ; il ne faut en effet pas que de tels bâtiments puissent être transformés en constructions nouvelles. En outre, pour qu'un bâtiment d'habitation puisse être utilisé conformément à sa destination, il faut, entre autres, que les structures porteuses, les sols et le toit soient en majeure partie intacts (arrêts du Tribunal fédéral précité 4.2.1, 1C\_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 5.1, 1C\_204/2019 précité consid. 2.2). Les bâtiments en ruine ne relèvent donc pas de l'article 24d LAT. Un changement d'affectation ou de destination de ces constructions fondées sur cette disposition est donc d'emblée exclu (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_111/2020 précité consid. 4.2.2, destiné à la publication).

**2.3.3** En l'espèce, il ressort du préavis de la Commission des sites du 18 janvier 2017, en ce qui concerne l'état de conservation de la grange-écurie litigieuse, que le « bâtiment en question est authentique et n'a pas subi de transformation. L'expertise d[e] maçonneri[e] mentionne que les murs en pierres maçonnées sont de très bonne qualité et parfaitement d'aplomb, ne nécessitant que peu de travaux. Pour les parties en bois, elles peuvent être reprises au 2/3 ». Cette appréciation, reprise par la CCC dans sa décision de protection du bâtiment du 23 février 2017, passe toutefois sous silence que lesdites expertises mentionnent également que l'édifice « tout de même digne d'intérêt mérite une intervention urgente et musclée. La toiture (sablières, chevrons et faîte) qui couvre ce bâtiment est à reprendre entièrement. Les façades sont utilisables dans une proportion estimée à 2/3 ». S'agissant de la maçonnerie, « l'angle sud-est [de la grange] nécessite quelques travaux de consolidation dus à la défektivité de la toiture existante à cet endroit. Il serait

souhaitable de rafraîchir la maçonnerie extérieure, tout en respectant son état initial ainsi que les matériaux utilisés à l'époque ». A cela s'ajoute que, le 22 mai 2017, X \_\_\_\_\_ a indiqué que la grange-écurie avait subi « des dégâts dus au gel sévère de janvier 2017 », si bien que le bâtiment devait faire « l'objet d'un entretien afin d'éviter un certain danger ». Le 9 juin 2017, il a indiqué avoir dû procéder, en raison d'une secousse tellurique, à la réfection du mur de soutènement sud-est qui avait « continué de s'écrouler ». En outre, les « fortes pluies » avaient voulu que les travaux débutent rapidement pour procéder à un étayage de la bâtisse.

Dans sa réponse du 28 août 2017, le conseil municipal a considéré que le bâtiment répondait aux exigences justifiant une dérogation, car il était resté authentique. A le suivre, sans transformation, la bâtisse était vouée à une disparition certaine et imminente. Enfin, même en admettant que des bâtiments présentant des caractéristiques architecturales similaires étaient nombreux, le conseil municipal a toutefois souligné que ceux-ci étaient « rares à connaître un aussi bon état général rendant encore possible leur rénovation ».

**2.3.4** Les déclarations sur l'état de conservation de la grange-écurie litigieuse figurant au dossier, ainsi que dans les deux rapports d'expertise (bois et maçonnerie) et les diverses photographies, jettent un doute sérieux quant à la possibilité que cette construction puisse encore être utilisée conformément à sa destination au sens de ce qui a été développé ci-avant. En effet, l'intégralité de la toiture est à refaire (sablères, chevrons et faite), le 1/3 des façades sont inutilisables et l'angle sud-est a « continué de s'écrouler », ce qui a nécessité des travaux de consolidation afin d'éviter que l'objet ne constitue « un certain danger ». Il est dès lors difficilement concevable que la majorité des structures porteuses assurant la stabilité structurelle du bien soit encore intactes, comme l'exige l'article 24*d* al. 2 LAT. Les pièces au dossier indiquent plutôt que la grange-écurie se trouve en état de délabrement, soit, en d'autres termes, en état de ruine au sens de la jurisprudence précitée, ce qui l'exclut du champ d'application de l'article 24*d* al. 2 LAT. Par conséquent, il est douteux qu'une autorisation dérogatoire fondée sur l'article 24*d* al. 2 et 3 LAT puisse être délivrée dans le présent cas. Cette question peut toutefois souffrir de rester indécise pour les motifs qui vont suivre.

**2.4.1** L'article 24*d* al. 2 LAT exige d'une part que les constructions ou installations dont le changement d'affectation est requis doivent avoir été formellement mises sous protection en tant qu'objet individuel digne de protection ; la protection doit être accordée au plus tard au moment où l'autorisation dérogatoire est délivrée (Bernhard Waldmann / Peter Hänni, Stämpflis Handkommentar, Raumplanungsgesetz, Berne 2006, n. 13 ad art. 24*d* LAT). D'autre part, elles doivent également être matériellement dignes de protection en tant

qu'objets individuels (Message du 22 mai 1996 relatif à une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, FF 1996 III p. 513 ; Peter Hänni, Planungs-, Bau-, und besonderes Umweltschutzrecht, 6<sup>e</sup> éd. 2016, p. 223 s. ; Chantal Dupré, in : Heinz Aemisseger et al. [éd.], Commentaire LAT VLP-ASPAN, Genève/Zurich/Bâle 2010, n. 23 ad art. 24*d* LAT). L'importance d'une construction peut découler de critères relevant soit de la protection du patrimoine bâti (objet isolé d'une qualité remarquable), soit de la protection du paysage (ensemble formé par un paysage digne de protection et les constructions qui le caractérisent ; cf. Rudolf Muggli, *op. cit.*, n. 23 ad art. 24*d* LAT).

Pour les constructions qui ne présentent, considérés isolément, pas de valeur particulière, mais qui forment avec le paysage un ensemble digne de protection, un changement d'affectation, aux conditions de l'article 39 al. 2 à 5 OAT, est envisageable (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_111/2020 précité 4.3.1, destiné à la publication ; Rudolf Muggli, *op. cit.*, n. 24 ad art. 24*d* LAT).

**2.4.2** La protection des ouvrages dignes de protection au sens de l'article 24*d* al. 2 LAT est régie par le droit cantonal (arrêt du Tribunal fédéral 1A.208/2006 du 24 mai 2007 consid. 4.3). Contrairement à la procédure prévue à l'article 39 al. 2 OAT, le droit fédéral ne contient pas d'exigences procédurales à cet égard. Selon l'article 24*d* al. 2 LAT, il est néanmoins nécessaire que la protection matérielle du bâtiment soit déterminée dans une procédure formelle selon des critères techniques objectifs. Il convient dès lors, en cas d'octroi d'une autorisation dérogatoire, d'examiner si la protection de la construction dont le changement complet d'affectation est requis est matériellement justifiée au sens de l'article 24*d* al. 2 LAT (cf. art. 25 al. 2 LAT). Cela vaut également si la décision formelle de protection est déjà juridiquement contraignante (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_111/2020 précité consid. 4.3.2 et les réf. citées, destiné à la publication).

L'exigence voulue que les objets concernés soient matériellement dignes de protection exclut du champ d'application de l'article 24*d* al. 2 LAT les constructions qui ne présentent aucune valeur propre ou aucune valeur de situation particulière, constatée sur la base de critères objectifs (Rudolf Muggli, *op. cit.*, n. 23 ad art. 24*d* LAT).

**2.4.3** En l'occurrence, par décision du 23 février 2017, la CCC a retenu que la grange-écurie était digne de protection, car elle constituait « un objet d'une qualité certaine et exceptionnelle au vu des qualités intrinsèques et de son contexte d'implantation ». En outre, la transformation envisagée n'affectait ni son aspect extérieur, ni sa structure architecturale. Ce faisant, elle s'est essentiellement fondée sur le préavis favorable de la Commission des sites du 18 janvier 2017, laquelle a analysé la valeur paysagère,

territoriale et d'intégration (composante familière du monde de l'élevage construite avec des matériaux du lieu et s'intégrant harmonieusement au site), typologique (principale construction de la vie pastorale dont la typologie est déterminée par deux fonctions essentielles selon les conditions saisonnières : l'abri du bétail et l'affouragement) et constructive (typologie constructive particulière de style « grange à chantons »), ainsi que sur l'état de conservation (selon expertises) de la grange-écurie litigieuse et est arrivée à la conclusion que celle-ci était digne de protection, car elle « revêt des qualités patrimoniales évidentes notamment dans sa position (composante importante pour l'image du site et représentative du monde de l'élevage en périphérie du village), ainsi que vernaculaire dans ses principes constructifs et sa matérialité. Son emplacement isolé au sein d'un environnement directement agricole lui confère une importance particulière dans le site ».

Dans l'autorisation de bâtir du même jour, la CCC a partagé l'avis du SBMA selon lequel le bâtiment en question était digne de protection et a jugé que le projet était conforme à la zone agricole protégée (art. 32 LcAT et 67 RCCZ), ainsi qu'aux prescriptions imposées par l'article 24*d* LAT. Enfin, dans la mesure où la transformation envisagée respectait la LAT, elle ne se heurtait pas aux réquisits de l'article 9 LRS.

Se fondant sur le rapport de la Commission des sites, intégralement repris par la CCC, le Conseil d'Etat a aussi retenu le caractère digne de protection de la bâtisse. A le suivre, il n'existait aucune raison pertinente de s'écarter, pour une question aussi technique telle que la valeur du bâtiment, de l'avis de la CCC, organe notamment composé de « spécialistes des questions liées à l'appréciation des sites ».

**2.4.4** L'assertion du recourant selon laquelle seuls des biens culturels d'importance cantonale devraient être qualifiés de dignes de protection ne repose sur aucune base légale et se heurte aux travaux parlementaires (cf. intervention du Conseiller fédéral Arnold Koller, Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, 1997 IV p. 1845/1869 s.). A cela s'ajoute que l'on ne discerne pas le rapport entre les articles 32*b* let. f ou 52*a* al. 6 OAT, invoqués par le recourant et relatifs à des installations solaires sur des biens culturels, et l'article 24*d* al. 2 let. a LAT, applicable *céans*. En outre, le recourant méconnaît que l'article 18 al. 5 aLC prévoit spécifiquement la possibilité de placer une construction sous protection par le biais d'une décision administrative, laquelle n'exige pas que le bâtiment en question soit qualifié de bien d'importance cantonale. Ainsi, le seul fait que la grange-écurie ne figure pas dans un inventaire de protection et qu'elle n'ait pas été qualifiée de digne de protection avant le 23 février 2017 ne permet pas d'en déduire une violation de l'article 24*d* al. 2 LAT.

Cela étant, la grange-écurie doit, pour satisfaire aux exigences de l'article 24d al. 2 LAT, posséder des valeurs intrinsèques qui permettent de la mettre matériellement sous protection. A cet égard, les autorités appelées à se déterminer à ce sujet ont retenu que la bâtisse « revêt des qualités patrimoniales évidentes notamment dans sa position (composante importante pour l'image du site et représentative du monde de l'élevage en périphérie du village), ainsi que vernaculaire dans ses principes constructifs et sa matérialité. Son emplacement isolé au sein d'un environnement directement agricole lui confère une importance particulière dans le site ». Elles ont ainsi justifié le bien-fondé de la mise sous protection du bâtiment litigieux essentiellement par son importance pour le paysage. Toutefois, une valeur propre a aussi été attribuée au bâtiment, à savoir que la grange-écurie est « l'une des principales constructions de la vie pastorale valaisanne » dont la typologie est déterminée par « deux fonctions essentielles selon les conditions saisonnières : l'abri du bétail et l'affouragement » si bien qu'elle constitue une « composante familière du monde de l'élevage », construite avec les matériaux du lieu et qui s'intègre harmonieusement au site. D'un point de vue de la structure, les autorités précédentes ont retenu que le rural se composait, au niveau inférieur, d'un socle complètement en pierre, semi-enterré en amont et, au niveau supérieur, de quatre piliers d'angles en pierre, entre lesquels des lames verticales et ajourées permettent la ventilation naturelle de l'espace d'affouragement, ce qui est spécifique à une « grange à chantons ».

Même si le bien-fondé de la mise sous protection de cette bâtisse repose également sur une valeur typologique, il n'en demeure pas moins que les pièces au dossier ne permettent pas de retenir que la grange-écurie revêt une importance particulière et unique en tant que témoin typique de l'élevage et de l'agriculture de montagne telle que pratiqués à l'époque de sa construction (« *Zeitzeugenwert* ») et qu'elle serait plus représentative du monde de l'élevage en périphérie qu'une autre construction de ce type, ce d'autant plus qu'il s'agit de « l'une des principales constructions de la vie pastorale valaisanne », ce qui implique, comme le soutient le recourant, l'absence de rareté du bien.

S'agissant de sa valeur constructive, il n'a également pas été démontré que le bâtiment soit particulièrement significatif vu que le conseil municipal a souligné que « des bâtiments présentant des caractéristiques architecturales similaires étaient nombreux ». Ainsi, le fait qu'il s'agisse d'une « grange à chantons », nécessitant des mesures d'assainissement, ne permettait pas, à elle seule, une mise sous protection. En outre, l'utilisation de matériaux de constructions disponibles localement semblent aller de soi pour l'époque.

Dans ces circonstances, l'on ne peut pas retenir que la présente construction, considérée isolément, possède une valeur propre particulière. De plus, elle nécessite actuellement un

assainissement urgent. Faute de revêtir, en tant qu'objet individuel, une caractéristique particulière et unique, la grange-écurie litigieuse ne pouvait ainsi pas être mise sous protection au sens de l'article 24d al. 2 LAT.

**2.4.5** La grange-écurie litigieuse n'étant pas digne de protection au sens de l'article 24d al. 2 LAT, aucune autorisation dérogatoire ne pouvait être accordée pour sa transformation en résidence secondaire, conformément aux dispositions de l'articles 24d al. 2 et 3 LAT. Cette conclusion scelle déjà le sort du recours sans qu'il ne soit nécessaire d'examiner les exigences de l'article 24d al. 3 LAT et les arguments des parties à cet égard, ni la conformité du projet à l'article 9 LRS.

**3.1** En définitive, le recours est admis. La décision du Conseil d'Etat du 29 mai 2019, confirmant la validité du permis de bâtir délivré par la CCC, le 23 février 2017, à X \_\_\_\_\_ pour la transformation d'une grange-écurie en résidence secondaire, ainsi que la décision de mise sous protection de ce bâtiment rendue le même jour par cette autorité, est annulée (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

**3.2** Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge de X \_\_\_\_\_ (art. 89 al. 1 LPJA), à qui les dépens sont refusés (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 al. 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 1 500 fr., débours compris (art. 11 LTar).

**3.3** Il n'est pas alloué de dépens à l'ARE qui, au demeurant, n'en a pas requis (art. 91 al. 3 LPJA ; RVJ 1992 p. 75 ; ACDP A1 20 96 du 9 février 2021 consid. 5.2).

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

1. Le recours est admis. La décision du Conseil d'Etat du 29 mai 2019, confirmant la validité du permis de bâtir délivré par la CCC, le 23 février 2017, à X \_\_\_\_\_ pour la transformation d'une grange-écurie en résidence secondaire, ainsi que la décision de mise sous protection de ce bâtiment rendue le même jour par cette autorité, est annulée.
2. Les frais, par 1 500 fr., sont mis à la charge de X \_\_\_\_\_.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à l'Office fédéral du développement territorial (ARE), à Berne, à X \_\_\_\_\_, au conseil municipal de A \_\_\_\_\_ et, au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 4 octobre 2021