

A1 22 143

ARRÊT DU 24 AVRIL 2023

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

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Frédéric Fellay, greffier,

en la cause

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

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, 1950 Sion, autorité attaquée, **COMMUNE DE A _____**, A _____, autre autorité, ainsi que **X _____** et **Y _____**, tiers concernés, représentés par Maître Damien Bender, avocat, 1870 Monthey

(transformation d'une grange en habitation)

recours de droit administratif contre la décision du 22 juin 2022

Faits

A. Les époux X _____ et Y _____ sont copropriétaires pour moitié chacun de la parcelle n° xx1, sise en zone agricole, dans le hameau des B _____, sur le territoire de la commune de A _____. Le 20 décembre 2012, ils ont déposé une demande d'autorisation de construire visant à transformer en habitation la grange érigée sur ce terrain. Le projet, de compétence cantonale, a été mis à l'enquête publique le xxx par avis inséré au Bulletin officiel (B.O.). De nouveaux plans, portant sur les raccordements, ont été établis en cours de procédure. Les 5 avril 2013, 25 août 2015 et 9 février 2016, la commune de A _____ a préavisé négativement le projet, notamment en raison de son emplacement hors zone à bâtir.

B. Plusieurs organes cantonaux ont été consultés dans le cadre du traitement de la demande de permis, dont la Commission des sites. Celle-ci a émis un préavis positif au terme de son rapport du 17 octobre 2016, dans lequel on peut lire ce qui suit :

« [...] »

1. EVALUATION PATRIMONIALE

1a. Valeurs générales

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

La grange se situe dans le hameau des B _____, au-dessus de la route transfrontalière, proche du C _____ bien que sur la commune de A _____. Le site est accessible, depuis une route nord-sud qui relie lac et montagne. Son environnement est composé de prés et de bois avec le lac Léman, en toile de fond, au nord, face à la Riviera Vaudoise.

L'ensemble est bucolique avec ses constructions minérales posées au milieu de vergers, entourés de murs en pierres sèches, de haies et d'une belle arborisation.

La grange occupe le centre du hameau, elle est entourée de trois bâtiments indépendants en aval et d'un ensemble de bâtiments mitoyens en amont. Le tout offre une qualité architecturale cohérente, la plupart des maisons ont été restaurées.

L'unité de matériaux est exprimée par la maçonnerie de pierres et le bois.

L'unité typologique par l'orientation des faîtes perpendiculaires à la pente et des pignons ouverts face au lac.

La qualité paysagère, par sa prédominance, unifie l'ensemble.

Enfin, le rôle de pivot de la grange qui relie entre eux les différents éléments du site.

Valeur architecturale: *Le bâtiment a pour qualités principales, sa bonne intégration architecturale par sa volumétrie et son implantation, ses qualités spatiales et ses détails de composition.*

Le bâtiment est un rural traditionnel, de construction mixte : maçonnerie de pierre et ossature bois. Il s'élève sur trois niveaux. Le socle et l'angle sud-ouest de l'étage sont en pierres alors que le solde de l'étage et le comble sont en bois.

Son plan est barlong, plus large que long. Sa toiture, avec le faite perpendiculaire à la pente lui permet ainsi de « rivaliser » en volume avec ses voisins malgré sa petite « longueur ».

Il s'implante dans la pente par le rez semi-enterré. Le socle est percé [de] deux accès latéraux et d'une paire de petites fenêtres. Aux étages, les percements sont parcimonieux avec deux portes d'accès aux granges.

Cet ensemble de composantes lui confère les qualités spécifiques héritées du patrimoine local et une excellente intégration dans son contexte.

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

Ce témoin de la vie rurale du canton appartient à une catégorie traditionnelle de la région avec une influence française héritée de l'unité savoyarde au sud du lac.

Par son extrême simplicité, le bâtiment exprime les fonctions qui lui sont dévolues : l'écurie pour les chèvres, (minérale) d'un seul tenant au rez et deux stockages de fourrage (en bois) aux étages.

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

Les matériaux utilisés sont traditionnels : pierres crépies à la chaux pour le rez et planches en sapin naturel aux étages. La couverture est en tuiles comme la plupart du voisinage.

1b Etat de conservation

Le bâtiment en question est globalement en bon état de conservation

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

Au vu des valeurs paysagères et de situation évidentes mentionnées ci-dessus, le rural D _____ revêt de belles qualités territoriales, architecturales, constructives et typologiques. Il est un témoin d'une vie rurale et s'inscrit harmonieusement dans le paysage en dialogue, avec son environnement. Sa construction est de qualité et en bon état de conservation.

2a. Substance à conserver

Terrain naturel	topographie et alentours à préserver sans aménagement extérieur et accès
Volumétrie	maintien du volume existant sans agrandissement et sans démontage-remontage
Structure	maintien du plancher avec poutraison existante et des structures porteuses verticales
Ouvertures	conservation des percements existants sous réserve de minimales nouvelles ouvertures à justifier pour des raisons d'aération des locaux
Enveloppe	maintien du socle et de sa matérialité (mur pierre à crépir), des ouvertures existantes, des planches verticales des combles.
Toiture	maintien de la finesse de la toiture dans sa dimension et sa matérialité, absence de velux.

3. PROJET

Transformation de la grange en logement avec création de nouvelles ouvertures.

L'ancien escalier extérieur, donnant accès à l'étage est supprimé, il en est de même avec la porte de l'étage, ils étaient des apports ultérieurs à la construction d'origine. La nouvelle entrée est aménagée au rez, avec un escalier qui relie les trois niveaux. Un local technique et un rangement complètent ce niveau. Le séjour-cuisine est aménagé aux combles, sous le toit alors que les deux chambres et leur sanitaire occupent le premier niveau. Mis à part quelques petits percements existants réaffectés, seuls deux

nouveaux, (de dimensions moyennes), sont créés au nord, face au lac : la porte de grange vitrée au 1^{er} et une fenêtre à double vantail au comble. L'ensemble conserve ainsi son caractère rural, au profit d'une trop grande fenestration (voir l'adjonction de balcon) qui l'aurait assimilé à une habitation. Façades (isolation intérieure) et toiture (isolation entre chevrons) conservent leur expression et leur matérialité.

B. PREAVIS : POSITIF

Au vu des valeurs paysagères évidentes du site auxquelles appartient pleinement cette construction, Au vu de son bon état de conservation et de son intégration dans le site, Au vu des modifications et corrections du projet selon les précédents préavis du service des bâtiments, la Commission des sites estime que les qualités générales et environnementales ont survécu et ont été maintenues. Elle estime que le bâtiment est jugé digne de protection et que le projet de transformation présenté est de qualité tant par la préservation de sa substance que par la sobriété de son intervention. Preuve s'il en est, qu'un modeste rural peut retrouver une nouvelle vie sans perdre son âme.

[...] »

C. Par décision du 4 mai 2017 expédiée le 16, la Commission cantonale des constructions (CCC) a placé le bâtiment sous protection en application de l'arrêté, aujourd'hui abrogé, du 22 décembre 1993 concernant le maintien du patrimoine bâti hors de la zone à bâtir (AMPB ; RO/VS 1993 p. 145 ss). Elle s'est à cet égard référée au préavis de la Commission des sites cité ci-dessus, qu'elle a intégralement reproduit.

Par décision séparée du même jour, communiquée le 16 également, la CCC a autorisé le projet de transformation de la grange sur la base de l'art. 24d de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), jugeant les conditions d'application de cette norme remplies eu égard à teneur de ce même préavis. Elle a simultanément rejeté, pour l'essentiel et dans la mesure de leur recevabilité, trois oppositions de voisins.

D. Le 16 juin 2017, arguant d'une violation de l'art. 24d al. 2 et 3 LAT, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a déféré ces décisions auprès du Conseil d'Etat en concluant à leur annulation.

La CCC s'est déterminée le 24 août 2017 en proposant de rejeter le recours. Elle a notamment renvoyé au préavis de la Commission de sites pour contester l'appréciation de l'ARE selon laquelle il ne suffisait pas que la grange fût considérée comme typique et s'inscrivît bien dans le paysage pour être considérée comme digne de protection au sens de l'art. 24d LAT.

Le 23 novembre 2017, le conseil communal de A _____ a fait savoir qu'il se ralliait à la décision de la CCC.

Les époux XY _____ ont conclu au rejet du recours, le 1^{er} septembre 2017.

L'ARE a répliqué le 11 janvier 2018.

Le 4 mars 2019, les parties ont été invitées à se déterminer sur un arrêt du Tribunal fédéral (1C_62/2018 du 12 décembre 2018) versé au dossier le 15 février 2019 par l'ARE. La CCC y a renoncé, le 4 avril 2019. Le même jour, les époux XY _____ ont dénié toute pertinence à ce précédent pour la cause à juger.

E. Par décision du 22 juin 2022 communiquée le 24, le Conseil d'Etat a rejeté le recours et classé la requête d'effet suspensif qu'il contenait. En substance, il a retenu que la grange était en bon état de conservation et que ses structures porteuses étaient pour l'essentiel intactes d'après le rapport de la Commission des sites. Cet organe spécialisé avait estimé que l'édifice était digne de protection au terme d'une appréciation à caractère technique dont il n'y avait lieu pas lieu de se départir. L'absence de recensement préalable de la grange dans un inventaire n'était pas décisive. Pour le reste, le changement d'affectation permettait d'assurer la conservation à long terme du bâtiment, dont la structure existante était maintenue. Les décisions de la CCC respectaient donc l'art. 24d al. 2 et 3 LAT, contrairement à ce que prétendait l'ARE.

F. Par mémoire du 29 août 2022, l'ARE a conclu céans à l'octroi de l'effet suspensif au recours et à l'annulation de l'autorisation de construire. A l'appui de ces conclusions, il a maintenu ses griefs pris d'une violation de l'art. 24d al. 2 et 3 LAT, en excipant notamment de l'ATF 147 II 465.

Dans sa réponse du 21 septembre 2022, le Conseil d'Etat a proposé de rejeter le recours. Dans une écriture du 14 septembre 2022 annexée à cet envoi, la CCC a indiqué qu'elle renonçait à se déterminer et qu'elle se référait à sa décision.

Le 27 septembre 2022, la commune de A _____ a fait savoir qu'elle n'avait aucune observation à formuler.

Les époux XY _____ ont conclu au rejet du recours, le 29 septembre 2022.

L'instruction s'est close le 3 octobre 2022 par la communication de ces réponses à l'ARE, celui-ci n'ayant pas usé de la faculté de déposer des remarques complémentaires.

Considérant en droit

1.

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], art. 89 al. 2 let. a et 111 al. 2 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF ; RS 173.110] et 48 al. 4 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT ; RS 700.1]).

1.2 Compte tenu de l'effet dévolutif complet du recours administratif (art. 47 et 60 LPJA), est seule attaquable c'éans la décision du Conseil d'Etat (cf. ACDP A1 22 29 du 4 octobre 2022 consid. 1 et les références). La conclusion en annulation de l'autorisation de construire est, de ce fait, irrecevable. Cependant, dans la mesure où les motifs du recours se rapportent aux considérants de la décision de dernière instance au sens de l'art. 72 LPJA et dès lors que le mémoire est régulièrement formé au surplus (art. 78 al. 1 let. a, 79a let. b, 80 al. 1 lit. b et c, 46 et 48 LPJA), il convient d'entrer en matière (cf. ACDP A1 22 29 précité consid. 1 et les références).

1.3 Les règles spécifiques de la législation cantonale sur les constructions (cf. art. 52 al. 2 de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions [LC ; RS/VS 705.1] ; art. 46 al. 2 de l'ancienne loi du 8 février 1996 sur les constructions [aLC ; RO/VS 1996 p. 42 ss]) privant d'effet suspensif un recours en cette matière ne valent que dans l'instance précédente. En vertu des art. 80 al. 1 let. d et 51 al. 1 LPJA, le recours de droit administratif est doté d'un effet suspensif que la décision du Conseil d'Etat n'a, en l'espèce, pas retiré (cf. art. 51 al. 2 LPJA). Partant, la requête de restitution de l'effet suspensif formulée sous chiffre 1 des conclusions est sans objet.

2.

2.1 L'ARE invoque une violation de l'art. 24d al. 2 et 3 LAT. En substance, il reproche au Conseil d'Etat de ne pas avoir tenu compte de l'ATF 147 II 465 posant que la mise sous protection d'une grange-écurie en raison de son importance pour le site ne suffisait pas pour pouvoir bénéficier d'une dérogation fondée sur cette disposition. La décision attaquée ne faisait pas état de qualités exceptionnelles rattachées au bâtiment en question. Le Conseil d'Etat s'était contenté de se retrancher derrière l'avis émis par la Commission des sites, sans examiner si l'objet était matériellement digne de protection, analyse à laquelle il devait pourtant se livrer en vertu du droit fédéral. Le simple fait que la grange présente des éléments architecturaux typiques pour la région et pour

l'exploitation de l'époque n'était pas suffisant, selon la jurisprudence, pour justifier l'octroi d'une dérogation. En effet, de tels éléments devaient forcément se retrouver sur beaucoup de bâtiments et l'application de la norme dérogatoire deviendrait la règle. De surcroît, il s'agissait ici d'un bâtiment ventilé, froid en hiver et sombre qui ne se prêtait guère à être utilisé comme logement.

2.2

2.2.1 Selon l'art. 24d al. 2 LAT, le changement complet d'affectation de constructions et d'installations 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).

2.2.2 L'art. 24d al. 2 LAT exige, outre sa mise sous protection au sens formel, que le bâtiment soit, comme objet individuel, matériellement digne d'être protégé. Le caractère digne de protection peut résulter de facteurs liés à la protection des monuments. Dans certaines circonstances, des aspects de la protection du paysage peuvent également faire apparaître une construction comme digne de protection (ATF 147 II 465 consid. 4.3.1). Pour les constructions qui ne présentent, considérées 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 (*ibidem* ; cf. à ce propos Rudolf Muggli, in : Heinz Aemisegger et al. [éd.], Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, Zurich 2017, n. 2 ad art. 24d LAT).

2.2.3 La mise sous protection des ouvrages matériellement dignes de protection au sens de l'article 24d al. 2 LAT relève du droit cantonal (ATF 147 II précité consid. 4.3.2). 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 24d 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 24d al. 2 LAT. Cela vaut également si la décision formelle de protection est déjà juridiquement contraignante (*ibidem*).

L'art. 24d LAT consacre un régime dérogatoire, de sorte qu'il est nécessaire d'être particulièrement vigilant quant au niveau de protection exigé (arrêt du Tribunal fédéral 1C_119/2022 du 27 février 2023 consid. 2.2). Dans ce cadre, il ne s'agit pas, pour les autorités, de substituer leur appréciation de la valeur patrimoniale du bâtiment à celles de

spécialistes, mais bien de mettre en perspective les observations et appréciations de ces spécialistes avec la disposition légale et ses conditions d'application (*ibidem*). Compte tenu des effets considérables sur la séparation entre le territoire constructible et non constructible, les exigences matérielles du caractère digne de protection sont relativement restrictives, l'objet devant présenter une qualité exceptionnelle (*ibidem*). Sont exclues du champ d'application de l'article 24d 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. 24d LAT). Aussi ne saurait-on placer sous protection les innombrables constructions sises hors de la zone à bâtir à la seule fin de les utiliser de façon plus lucrative (*ibidem*). La compétence des cantons est limitée, dans la mesure où elle ne saurait conduire à une violation de l'interdiction de construire hors de la zone à bâtir (*ibidem*). Dans cette ligne, le Tribunal fédéral a jugé que le fait qu'une construction soit typique ou un constitue un témoignage de l'économie rurale d'alors n'était, de soi, pas suffisant ; l'objet devait être, dans ce contexte, particulièrement significatif ou important (cf. ATF 147 II précité consid. 4.3.4).

2.3 Le Conseil d'Etat a en l'occurrence constaté que la CCC avait rendu sa décision de mise sous protection en se fondant entièrement sur le préavis favorable de la Commission des sites. Il a relevé que cet organe spécialisé avait analysé le bâtiment sous différents points de vue (valeur paysagère, territoriale, d'intégration, architecturale, typologique et constructive) pour conclure au fait que la grange était digne de protection. Le Conseil d'Etat a jugé qu'il n'y avait pas lieu de s'écarter de cette appréciation que la CCC, autorité elle-même composée de spécialistes, avait intégralement reprise. Force est ainsi de constater que les autorités précédentes n'ont fait que reprendre à leur compte le préavis de la Commission des sites, sans procéder, comme le requiert pourtant la jurisprudence, à leur propre appréciation de la situation et de l'éligibilité du bâtiment à une application de l'art. 24d al. 2 LAT.

2.4 En se livrant à une analyse sous cet angle, il n'est, force est de l'admettre avec l'ARE, pas possible, à teneur du dossier, de retenir que l'édifice en question possède une valeur intrinsèque telle que sa protection justifierait un changement d'affectation au sens de l'art. 24d LAT. Les qualités mises en évidence par la Commission des sites, reprises telles quelles par la CCC, puis le Conseil d'Etat, tiennent, en effet, essentiellement dans les « valeurs paysagères et de situation évidentes » de l'édifice et son « intégration dans le site » (cf. ch. 2 et let. B du préavis de la Commission des sites). Or, comme il ressort de la jurisprudence citée plus haut, de telles propriétés ne suffisent de soi pas pour satisfaire au critère de la protection matérielle hors des cas visés par l'art. 39 al. 2 OAT, obéissant à des

conditions spécifiques dont personne ne prétend qu'elles seraient ici réalisées. Dès lors, il faut que la grange présente des caractéristiques particulières lui conférant, intrinsèquement, des qualités à caractère exceptionnel. Ici, dans la mesure où la Commission des sites a également reconnu une valeur intrinsèque à la construction, elle l'a fait eu égard à « sa bonne intégration architecturale, ses qualités spatiales, ses détails de composition », en considération du fait qu'il s'agit d'un « témoin de la vie rurale du canton qui appartient à une catégorie traditionnelle de la région, avec une influence française héritée de l'unité savoyarde au sud du lac », au regard de l'utilisation de matériaux traditionnels ou, encore, de son bon état global de conservation. L'on cherche cependant en vain, dans le rapport de la Commission des sites ou dans les décisions de la CCC ou du Conseil d'Etat, des constatations selon lesquelles la grange en question constituerait, dans ce contexte et au regard de caractéristiques qu'on lui prête, un exemple particulièrement significatif ou important, et qu'il revêtirait, en cela, une valeur suffisante pour bénéficier du régime dérogatoire du droit fédéral.

2.5 Dès lors que le caractère matériellement digne de protection, au sens de l'article 24d al. 2 LAT, de la grange n'a pas été établi et ne peut non plus pas être autrement admis à teneur du dossier, une autorisation dérogatoire ne pouvait effectivement pas être accordée pour sa transformation, comme le soutient à juste titre l'ARE en se référant aux lignes dégagées à ce propos par la jurisprudence fédérale. Ce constat suffit à sceller le sort du litige et dispense la Cour de céans d'examiner le solde des critiques du recourant tirées de la non-réalisation des exigences supplémentaires posées par l'art. 24d al. 3 LAT.

3.

3.1 En définitive, le recours doit être admis et la décision du Conseil d'Etat confirmant l'octroi du permis de bâtir 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 solidairement à la charge des époux XY _____ (art. 88 al. 2 et 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 1500 fr., débours compris (art. 11 LTar). 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).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est admis. La décision du Conseil d'Etat du 22 juin 2022 confirmant la validité du permis de bâtir délivré par la CCC, le 4 mai 2017, à Y _____, pour la transformation d'une grange en logement, est annulée.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis solidairement à la charge des époux XY _____.
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 Maître Damien Bender, avocat à Monthey, pour X _____ et Y _____, au conseil municipal de A _____, à A _____, et, au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 24 avril 2023