

Bundesgericht

Tribunal fédéral

Tribunale federale

Tribunal federal



---

1C\_73/2018

## Arrêt du 7 janvier 2019 Ire Cour de droit public

---

Composition

MM. les Juges fédéraux Merkli, Juge président,  
Fonjallaz et Kneubühler.  
Greffier : M. Kurz.

---

Participants à la procédure

**Helvetia Nostra**, case postale, 1820 Montreux 1,  
représentée par Me Pierre Chiffelle, avocat,  
rue du Simplon 18, 1800 Vevey,  
recourante,

**contre**

Antoine et Elisabeth **Mayer**, route de l'Avenir 88,  
3963 Crans-Montana,  
intimés,

**Conseil communal de Crans-Montana**,  
avenue de la Gare 20, case postale 308, 3963 Crans-  
Montana 1, représenté par Me Laurent Schmidt, avocat,  
rue des Cèdres 26, 1950 Sion,  
**Conseil d'Etat du canton du Valais**, place de la Planta,  
Palais du Gouvernement, 1950 Sion.

---

Objet

autorisation de construire;  
résidences secondaires,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal  
du canton du Valais, Cour de droit public,  
du 5 janvier 2018 (A1 17 15).

## **Faits :**

### **A.**

Par décision des 12 janvier et 9 février 2016, le Conseil communal de Chermignon a délivré à Elisabeth et Antoine Mayer le permis de construire un immeuble de six logements sur la parcelle n° 980 du cadastre communal; il a rejeté l'opposition formée par Helvetia Nostra. La parcelle de 2844 m<sup>2</sup> est située en zone constructible 1B, le long de la route de l'Avenir, entre le village de Chermignon d'En-Haut et la station de Crans-Montana. Le bâtiment, qui compte quatre niveaux d'habitation, comprend un studio de 40 m<sup>2</sup>, un deux-pièces (80 m<sup>2</sup>) et quatre appartements de quatre pièces (entre 120 et 132 m<sup>2</sup>). L'autorisation de construire prévoit l'inscription au registre foncier de la mention "résidence principale".

Par décision du 30 novembre 2016, le Conseil d'Etat du canton du Valais a rejeté le recours de l'opposante. La typologie et le prix des logements étaient compatibles avec une affectation en résidence principale. Le quartier, situé à une altitude de 1300 m, accessible sans difficultés et proche de la plaine, était habité à l'année par 52 personnes; la demande en résidences principales ne pouvait être mise en doute. Il n'y avait pas lieu de remettre en cause l'affectation de la parcelle selon la planification homologuée le 30 avril 2014, le secteur étant au demeurant déjà largement bâti.

### **B.**

Par arrêt du 5 janvier 2018, la Cour de droit public du Tribunal cantonal valaisan a rejeté le recours formé par Helvetia Nostra. Pour déterminer la demande de résidences principales, le rapport du 29 septembre 2017 déposé par la commune tenait compte du secteur "station" tel que délimité par le règlement des quotas et du contingentement de la commune de Crans-Montana (RQC), pour des objets comparables. En quatre ans, la population avait augmenté de 200 personnes; 18 logements avaient été réalisés depuis 2013, tous occupés; 146 logements avaient été autorisés, dont seuls 42 étaient en cours de réalisation. L'on ne pouvait imposer la conversion des résidences secondaires pour satisfaire à la demande de résidences principales. Comme pour la plupart des projets situés dans le secteur concerné, les travaux de construction ne commenceraient pas tant que les biens n'auraient pas trouvé d'acheteurs. Il n'y avait donc pas d'indice d'un abus de droit. En l'absence de circonstances particulières, il ne se justifiait pas d'examiner la planification à titre incident.

### **C.**

Helvetia Nostra forme un recours en matière de droit public par lequel elle demande l'annulation de l'arrêt cantonal et du permis de construire.

La cour cantonale renonce à se déterminer. Le Conseil d'Etat et la commune de Crans-Montana concluent au rejet du recours. Les intimés Elisabeth et Antoine Mayer se réfèrent à l'arrêt attaqué. Invité à se déterminer, l'Office fédéral du développement territorial ARE considère que l'existence d'une demande suffisante de résidences principales n'aurait pas été démontrée. Les parties ont par la suite persisté dans leurs motifs et conclusions respectifs.

### **Considérant en droit :**

#### **1.**

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Le recours a été déposé dans le délai prescrit (art. 100 al. 1 LTF) et la qualité pour agir de la recourante (art. 89 al. 1 LTF) n'est pas contestable (ATF 139 II 271).

#### **2.**

La recourante critique le choix du secteur de référence pour l'évaluation de la demande de résidences principales. Elle estime que, conformément à l'art. 75b Cst., cette évaluation devrait se faire à l'échelle de la commune (en l'occurrence Crans-Montana depuis la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2017 de Chermignon, Montana, Randogne et Mollens). Elle estime ensuite que le nombre de permis accordés depuis 2013 pour des résidences principales (146 logements) ne permettrait pas d'établir l'existence d'une demande suffisante; le fait que dans certains cas les travaux n'ont pas commencé ne permettrait pas de faire abstraction des permis délivrés. Il y aurait aussi lieu de tenir compte de la possibilité que certains propriétaires des nombreuses résidences secondaires situées sur la commune affectent leurs biens en résidences principales afin de satisfaire à la demande.

**2.1** L'art. 75b Cst. limite les résidences secondaires au maximum de 20 % du parc des logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune. Cette disposition ne vise pas seulement les

constructions qui, selon les déclarations des intéressés, seront utilisées comme résidences secondaires, mais également celles qui pourraient être utilisées comme résidences secondaires (ATF 142 II 201 consid. 2.1 p. 208 et les références citées). L'art. 7 al. 1 let. a LRS prévoit ainsi que dans les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %, de nouveaux logements ne peuvent être autorisés qu'à la condition d'être utilisés comme résidence principale ou comme logement assimilé à une résidence principale au sens de l'art. 2 al. 3. L'art. 3 al. 1 ORSec prévoit que la servitude à mentionner au registre foncier en vertu de la LRS pour les logements soumis à une restriction d'utilisation doit avoir la teneur suivante: "résidence principale ou logement assimilé à une résidence principale au sens de l'art. 7 al. 1 let. a LRS". L'art. 14 LRS prévoit en outre que l'obligation d'affectation en résidence principale peut être suspendue pendant une durée déterminée et renouvelable lorsque la preuve est faite que le logement a été vainement proposé sur le marché à un prix raisonnable (al. 1 let. b).

**2.2** Face à l'interdiction générale de dépasser le seuil de 20 % de résidences secondaires dans une commune, on ne peut exclure que certains constructeurs soient tentés de contourner la réglementation en déclarant faussement qu'ils entendent utiliser leur construction en tant que résidence principale ou l'affecter en résidence touristique mise à disposition du public. Un abus de droit manifeste ne saurait toutefois être admis que s'il apparaît d'emblée que le projet ne pourra pas être utilisé comme annoncé, notamment en raison de l'insuffisance de la demande de résidences principales dans la commune en question pour le type d'objets concernés, et/ou en présence d'autres indices concrets (ATF 142 II 206 consid. 2.2 p. 209). En droit public, le principe de la bonne foi est explicitement consacré par l'art. 5 al. 3 Cst., en vertu duquel les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Il y a fraude à la loi – forme particulière d'abus de droit – lorsqu'un justiciable évite l'application d'une norme imposant ou interdisant un certain résultat par le biais d'une autre norme permettant d'aboutir à ce résultat de manière apparemment conforme au droit (ATF 142 II 206 consid. 2.3 p. 209 s.). La norme éludée doit alors être appliquée nonobstant la construction juridique destinée à la contourner (ATF 142 II 206 consid. 2.3 p. 210; ATF 134 I 65 consid. 5.1 p. 72; 131 I 166 consid. 6.1 p. 177 et les arrêts cités). Pour être sanctionné, un abus de droit doit apparaître manifeste. L'autorité qui entend faire appliquer la norme éludée doit établir l'existence d'une fraude à la loi, ou du moins démontrer l'existence de soupçons sérieux dans ce sens. Cette

appréciation doit se faire au cas par cas, en fonction des circonstances d'espèce (ATF 144 II 49 consid. 2.2 p. 52; 142 II 206 consid. 2.5 p. 210 et la jurisprudence citée).

Dans le contexte de l'art. 75b Cst. et de ses dispositions d'application, il n'y a pas lieu d'assouplir la répartition du fardeau de la preuve dans ce domaine en exigeant systématiquement du constructeur qu'il prouve d'emblée le respect de l'affectation prévue. Toutefois, il appartient à l'autorité chargée de la délivrance des permis de construire de s'assurer que les conditions posées pourront être respectées (ATF 142 II 206 consid. 4.3 p. 215; arrêt 1C\_546/2015 du 23 juin 2016 consid. 2.5). Il s'agit de vérifier si, en prétendant vouloir construire une résidence principale (but en soi admissible au regard de la norme constitutionnelle) selon la définition des art. 2 al. 2 et 3 LRS, l'intéressé n'a pas pour objectif de contourner l'interdiction découlant de l'art. 75b Cst. et de l'art. 6 LRS en réalisant, à terme, une résidence secondaire. Il en va de même s'il envisage d'emblée, toujours en prétendant vouloir construire une résidence principale, de faire usage de l'art. 14 LRS qui permet de suspendre cette affectation lorsqu'il n'existe pas de demande pour un tel logement à un prix raisonnable (ATF 142 II 206 consid. 2.4 p. 210). Dans ce cadre, le Tribunal fédéral recherche s'il existe des indices concrets mettant d'emblée en doute la volonté ou la possibilité d'utiliser l'immeuble comme résidence principale. Ces indices peuvent, selon les circonstances, concerner la situation de l'immeuble (zone de construction, accessibilité toute l'année, éloignement des lieux de travail), sa conception même (dans l'optique d'une occupation à l'année), éventuellement son prix, les circonstances tenant à la personne qui entend y habiter, lorsque celle-ci est connue (résidence actuelle, lieu de travail, déclarations d'intention de l'intéressé lui-même). Lorsque le ou les futurs occupants ne sont pas connus (logements destinés à la vente ou à la location), le critère principal est celui de la demande de résidences principales dans le même secteur (ATF 144 II 49 consid. 2.2 p. 52; 142 II 206 consid. 2.4 p. 210).

**2.3** Comme le relève la cour cantonale, cette dernière notion comporte une part d'indétermination. Il y a lieu de tenir compte des circonstances locales en fonction du marché potentiel pour le bien en question. Contrairement à ce que soutient la recourante, il n'y a pas lieu nécessairement d'étendre le secteur à l'ensemble de la commune; l'art. 75b Cst. prend certes le critère du territoire communal pour établir la proportion de résidences secondaires. Lorsqu'il s'agit d'établir l'existence d'une demande pour un bien particulier selon les critères

du marché, l'on peut se fonder sur un secteur plus restreint en particulier lorsqu'une commune présente un territoire étendu ou divers secteurs de caractères différents (plaine/montagne, ville/campagne). Tel est le cas de la commune de Crans-Montana qui s'étend des premières pentes au-dessus de la plaine du Rhône aux stations de montagne de Crans-Montana et d'Aminona. C'est dès lors avec raison que la cour cantonale, à l'instar de l'auteur du rapport du 29 septembre 2017, a retenu comme secteur pertinent la "station touristique" telle que délimitée selon l'art. 3 RQC et son annexe, soit le secteur à bâtir le long des routes de l'Avenir, des Ourzos et des Briesses, le centre des stations d'Aminona et de Crans-Montana (y compris les parties situées sur les communes de Lens et d'Icogne), ainsi que les zones à bâtir de Bluche et une partie de celles qui bordent la route cantonale entre Mollens et Bluche. La recourante ne prétend d'ailleurs pas qu'une évaluation à l'échelle strictement communale aurait abouti à des résultats différents.

**2.4** Le rapport du 29 septembre 2017 a été établi à la demande de la commune de Crans-Montana, après un arrêt du Tribunal fédéral du 24 octobre 2016 (1C\_16/2016) portant sur la réalisation d'un chalet comprenant deux logements de haut standing sur l'ancienne commune de Chermignon. Le Tribunal fédéral avait alors considéré que l'existence d'une demande pour ce type de biens n'était pas établie. Les instances cantonales étaient ainsi invitées à déterminer le taux de vacance pour ce type de biens, et à donner des indications sur l'augmentation de la population résidente dans le secteur concerné. Le rapport examine la période du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au mois de juillet 2017. Il fait état d'une augmentation de la population de 3,3%, soit 200 habitants (de 6000 à 6200) au 31 décembre 2016 pour le périmètre de la station touristique. Cette augmentation correspond au pronostic établi dans le cadre de la nouvelle LAT (17% pour les 15 prochaines années). Durant cette période, 18 résidences principales ont été réalisées (9 chalets individuels, 9 logements dans des bâtiments à plusieurs logements), toutes occupées selon l'affectation prévue. Depuis 2013, 146 permis de construire avaient été accordés pour des résidences principales, dont 24 étaient en cours de réalisation (8 chalets destinés à être habités par leur propriétaire, 4 logements pour la location, 12 pour la vente). Sur les 122 autres projets, 22 faisaient l'objet de recours. Le rapport relève que la proportion de résidences principales pour le même périmètre est de 24 % (3'000 sur 12'600 logements). Sur l'ensemble des projets autorisés depuis 2013, les logements en cours de réalisation seraient tous destinés à être occupés par leurs propriétaires.

Comme le relève la cour cantonale, il n'y a pas lieu de mettre en doute cette dernière affirmation, dans la mesure où il s'agit d'une condition d'octroi des permis de construire, sujette à vérification. A juste titre, la cour cantonale a tenu compte de l'incertitude relative aux projets autorisés mais non encore commencés. Elle a par ailleurs retenu que si les logements effectivement réalisés durant la période considérée (18) n'étaient pas suffisants pour absorber l'augmentation du nombre d'habitants (200), il était possible que des logements utilisés comme résidences secondaires aient été vendus ou loués à des habitants à l'année, quand bien même le prix de ces biens (d'affectation libre) était nettement supérieur à des résidences principales. Il est vrai que la commune de Crans-Montana (et particulièrement le secteur "station" considéré ici) présente un taux particulièrement élevé de résidences secondaires, situation à laquelle le RQC devait remédier en ce qui concerne les nouvelles constructions (ATF 135 I 233 consid. 2.6 p. 142). Toutefois, ni la norme constitutionnelle, ni la LRS ne sauraient imposer de tels changements d'affectation s'agissant de logements construits avant leur entrée en vigueur. Les logements créés sous l'ancien droit bénéficient en effet des garanties d'utilisation figurant à l'art. 11 LRS, et c'est au droit cantonal qu'il appartient d'apporter d'éventuelles restrictions à cet usage (art. 12 LRS).

**2.5** En dépit des incertitudes liées à ce type d'évaluation, on ne saurait, compte tenu de l'accroissement régulier de la population dans le secteur concerné (la présente cause différant sur ce point de celle jugée dans l'ATF 144 II 49) et du nombre de logements construits ou à construire pour la même période, considérer que la demande de résidences principales serait insuffisante au point de remettre en cause l'affectation du projet litigieux. La typologie (des logements de quatre pièces et moins) l'agencement et le prix des logements correspondent, selon les constatations non contestées du Conseil d'Etat, à une affectation en résidence principale. Le quartier est accessible facilement depuis la plaine du Rhône (10 km, 15 min. en voiture). Il se situe à 700 m à pied de Chermignon d'En-Haut, village dédié essentiellement à la résidence principale et où se trouvent les commodités. On ne peut dans ces conditions considérer qu'il y a abus de droit manifeste. Ce premier grief doit être écarté.

### **3.**

La recourante soutient ensuite qu'il y aurait lieu d'effectuer un contrôle préjudiciel du PAZ homologué le 30 avril 2014 en tenant compte de l'entrée en vigueur de l'art. 15 al. 2 LAT. Elle estime que la localisation de la parcelle en marge d'un quartier relativement peu bâti, loin du

centre, constituerait une circonstance propre selon la jurisprudence à justifier un tel contrôle préjudiciel.

**3.1** Selon la jurisprudence, le contrôle incident d'un plan d'affectation dans le cadre d'une procédure relative à un acte d'application est possible, à titre exceptionnel, lorsque les conditions d'un réexamen des plans au sens notamment de l'art. 21 al. 2 LAT sont réunies, soit lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées. La réduction de zones surdimensionnées relève d'un intérêt public important (cf. ATF 128 I 190 consid. 4.2 p. 198 s. et la référence à l'ATF 120 la 227 consid. 2c p. 233) susceptible d'avoir, sur le principe, le pas sur l'intérêt public à la stabilité des plans ainsi que sur les intérêts privés des propriétaires concernés. La réalisation de cet objectif, expressément prévu par la nouvelle du 15 juin 2012 (art. 15 al. 2 LAT), ne saurait cependant constituer le seul critère pertinent pour déterminer la nécessité d'entrer en matière sur une demande de révision d'un plan d'affectation dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire. En effet, le régime transitoire de l'art. 38a al. 2 LAT ne prohibe pas la mise en œuvre de planifications d'affectation existantes conformes à la LAT, ni ne préjuge des parcelles qui seront concernées par le redimensionnement de la zone à bâtir; ce choix relève dans une large mesure du pouvoir d'appréciation des autorités locales de planification. Dès lors, pour que l'entrée en vigueur de la nouvelle du 15 juin 2012 puisse justifier un contrôle préjudiciel de la planification, il faut que s'y ajoutent d'autres circonstances, notamment la localisation de la parcelle par rapport à la zone à bâtir existante, le niveau d'équipement de la parcelle et la date d'entrée en vigueur du plan d'affectation (ATF 144 II 41 consid. 5.2 p. 45 s. et la jurisprudence citée).

**3.2** En l'occurrence, l'arrêt attaqué retient que le secteur où doit prendre place le projet est partiellement bâti, que la parcelle est équipée et située au bord d'une route. La recourante se contente d'évoquer l'obligation de redimensionner la zone à bâtir. Elle relève certes que le secteur en question est "relativement peu bâti" et éloigné du centre, mais cela ne suffit pas pour admettre qu'une exclusion de la zone à bâtir s'imposerait d'emblée.

#### **4.**

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté. Conformément aux art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge de la recourante qui succombe. Il n'est alloué de dépens ni aux constructeurs, qui n'ont pas procédé avec l'aide d'un mandataire professionnel, ni à la commune (art. 68 al. 4 LTF).

**Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est rejeté.

**2.**

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge de la recourante. Il n'est pas alloué de dépens.

**3.**

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires de la recourante et du Conseil communal de Crans-Montana, aux intimés, au Conseil d'Etat du canton du Valais, au Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, et à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 7 janvier 2019

Au nom de la Ire Cour de droit public  
du Tribunal fédéral suisse

Le Juge président :



Merkli

Le Greffier :



Kurz

