

BGer 1C_125/2012 vom 30. Oktober 2012

Bundesgericht, 2012-10-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_125_2012

FR: TF 1C_125/2012 du 30 octobre 2012

IT: TF 1C_125/2012 del 30 ottobre 2012

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 135 III 329 consid. 1 p. 331 et les arrêts cités).

E. 1.1

Compte tenu de leur connexité, il se justifie de joindre les deux recours, dirigés contre une même décision, afin de statuer en un seul arrêt.

E. 1.2

Dirigés contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions (art. 82 let. a LTF), les recours sont recevables comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF auxquels renvoie l' art. 34 al. 1 LAT ; ATF 133 II 353 consid. 2 p. 356, 249 consid. 1.2 p. 251). Aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'est réalisée.

E. 1.3

Ont qualité pour former un recours en matière de droit public, en vertu de l' art. 89 al. 2 let . d LTF, les personnes, organisations et autorités auxquelles une autre loi fédérale accorde un droit de recours. L' art. 34 al. 2 let . c LAT prévoit que les cantons et les communes ont qualité pour recourir contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance portant sur des autorisations visées aux art. 24 à 24d et 37a LAT. En l'occurrence, la décision de révocation de l'autorisation et d'ordre de remise en état de lieux se fonde notamment sur l' art. 24c LAT .

En l'absence d'une disposition contraire de la réglementation cantonale, la compétence pour recourir au Tribunal fédéral au nom du canton en vertu de l' art. 89 LTF appartient au gouvernement en tant qu'autorité exécutive suprême chargée de représenter le canton vers l'extérieur (ATF 137 V 143 consid. 1.1 p. 145; 135 II 12 consid. 1.2.3 p. 16; 134 II 45 consid. 2.2.3 p. 48; 131 II 571 consid. 1.4 p. 577). Tel est le cas du Conseil d'Etat valaisan lequel est légitimé pour recourir au nom de l'Etat contre l'arrêt du Tribunal cantonal (cf. art. 55 ch. 3 de la Constitution du canton du Valais [RS/VS 101.1] et art. 93 al. 3 de la loi valaisanne sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs du 28 mars 1996 [RS/VS 171.1]).

La légitimation du Conseil d'Etat ainsi que celle de la Commune résultent ainsi de l' art. 89 al. 2 let . d LTF en relation avec l' art. 34 al. 2 let . c LAT (cf. ATF 133 II 409 consid. 1.3.2 p. 413 s.). Ils n'ont pas à démontrer qu'ils remplissent également les conditions énoncées à l' art. 89 al. 1 LTF (cf. HEINZ AEMISEGGER, Commentaire LAT, 2010, n. 98 ad art. 34 LAT). Contrairement à ce que prétendent les intimées, la Commune peut ainsi recourir

devant le Tribunal fédéral même si elle n'a pas pris part à la procédure devant l'autorité précédente. Il faut toutefois que ces autorités puissent se prévaloir d'un intérêt à recourir: tel est le cas ici s'agissant des questions juridiques concrètes soulevées dans un cas particulier (cf. AEMISEGGER, op. cit., n. 98 ad art. 34 LAT).

E. 1.4

Les autres conditions de recevabilité sont remplies si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Les recourants reprochent tout d'abord au Tribunal cantonal d'avoir violé le droit fédéral, plus particulièrement l' art. 24c LAT et 42 OAT. En outre, la Commune soutient que l'arrêt du Tribunal cantonal violerait son autonomie communale.

E. 2.1

Selon l' art. 24c LAT , les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir, qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone, bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement; dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être satisfaites (al. 2).

Le champ d'application de l' art. 24c LAT est restreint aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement (art. 41 OAT). La date déterminante est en principe celle du 1er juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit expressément le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1 p. 398). De plus, la reconstruction d'un bâtiment détruit ou démoli situé en dehors de la zone à bâtir n'entre en considération que si celui-ci était encore utilisable conformément à son affectation et que son utilisation réponde toujours à un besoin (art. 42 al. 4 OAT ; ATF 127 II 209 consid. 3a p. 212). La protection de la situation acquise ne s'étend en effet pas aux bâtiments en ruine, inutilisables et prêts à s'écrouler; il ne faut en effet pas que les ruines puissent être transformées en constructions nouvelles (cf. arrêt 1A.250/2002 du 16 mai 2003 consid. 3.1; DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, n. 44 ad art. 24; voir aussi ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, ch. 595, p. 279, et ch. 608, p. 284). La garantie de la propriété ne confère au surplus aucun droit à réutiliser à des fins de construction un emplacement où ont déjà été érigés des ouvrages ou à conserver au-delà de sa durée de vie un ouvrage convenablement entretenu (arrêts 1A.250/2002 du 16 mai 2003 consid. 3.1 et 1A.214/1992 du 10 mars 1993 consid. 6b). En outre, une transformation partielle est admissible dans la mesure où l'identité de la construction et de ses abords est respectée pour l'essentiel (art. 42 al. 1 OAT). Selon la jurisprudence développée sous l'empire de l'ancien droit (ancien art. 24 al. 2 LAT), applicable également au nouveau droit (ATF 127 II 215 consid. 3b p. 219), l'identité de l'ouvrage est préservée lorsque la modification projetée sauvegarde dans ses traits essentiels les dimensions ainsi que l'apparence extérieure de celui-ci et qu'elle n'entraîne pas d'effets nouveaux notables sur l'affectation du sol, l'équipement et l'environnement. La transformation doit être d'importance réduite par

rapport à l'état existant de l'ouvrage (ATF 127 II 215 consid. 3a p. 218 s., 123 II 256 consid. 4 p. 261 et les arrêts cités). Elle doit en particulier respecter les limites chiffrées fixées par l' art. 42 al. 3 OAT .

E. 2.2

En l'espèce, le Tribunal cantonal a considéré que l'ouvrage entrepris sur la partie ouest du bâtiment ne constituait pas une construction nouvelle ni une reconstruction excédant les limites fixées par les art. 24c LAT et 42 OAT. Sur la base des photographies figurant en annexe de la requête en autorisation, il a notamment estimé qu'au moment de la démolition de l'annexe, les volumes du rez et du sous-sol étaient tout à fait utilisables pour les buts d'habitation ou de locaux de service auxquels ils étaient destinés. Leur mauvais état n'avait été identifié qu'après l'enlèvement des doublages intérieurs et l'exécution de la démolition autorisée dans le corps central du chalet (en vue de réaliser un soubassement), circonstance qui avait poussé le constructeur à opter, en cours de réalisation dans le corps central, pour la démolition critiquée du corps ouest afin d'y introduire les mêmes standards que ceux admis par la CCC au centre du chalet; les travaux intérieurs avaient démontré la nécessité de remplacer les éléments porteurs de la partie ouest du bâtiment (cf. consid. 2dc et 4c de l'arrêt entrepris).

E. 2.3

En l'espèce, c'est à juste titre que le Conseil d'Etat et la Commune critiquent l'appréciation du Tribunal cantonal. En effet, 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 (cf. arrêt 1A.76/1993 du 24 janvier 1994 consid. 4a et b; cf. également RUDOLF MUGGLI, Commentaire LAT, n. 13 ad art. 24c LAT). A cet égard, contrairement à l'avis exprimé par le Tribunal cantonal, il convient de tenir compte de l'état réel de la bâtisse, peu importe si celui-ci n'est découvert qu'au moment des travaux. Or, le rapport photographique du 27 octobre 2010 versé au dossier cantonal par les intimées met clairement en évidence l'état réel de l'annexe au moment déterminant. Sur le vu de ce document, il apparaît que la partie annexe ouest du bâtiment était dans un état ne permettant manifestement plus une utilisation conforme à sa destination. L'expert mandaté par les intimées expose notamment que la structure existante ne pouvait être maintenue pour des raisons de salubrité et de sécurité: des parois étaient complètement pourries, de même qu'une bonne partie de la toiture plate qui menaçait de s'effondrer; les murs des sous-sols ne tenaient plus, étaient fissurés et humides, une partie s'était même écroulée (cf. expertise du Bureau X. _____). Les intimées ont elles-mêmes reconnu l'insalubrité de l'annexe dans leur courrier du 2 novembre 2010, même si elles prétendent le contraire aujourd'hui. Cela étant, à supposer qu'il y ait eu un doute sur l'état de la construction, celui-ci n'aurait pas pu profiter à celui qui a lui-même décidé de détruire les moyens de preuve en procédant sans autorisation à une démolition reconstruction (arrêt 1C_136/2009 du 4 novembre 2009 consid. 5.2).

E. 2.4

Dans ces circonstances, l'annexe ouest du bâtiment ne saurait bénéficier de la garantie de la situation acquise prévue par l' art. 24c al. 1 LAT . Point n'est dès lors besoin d'examiner plus avant le grief de violation de l'autonomie communale également soulevé par la Commune. A cet égard, on relèvera néanmoins que dans le canton du Valais, en matière de droit public des constructions, la compétence pour décider si un projet de construction situé à l'extérieur

de la zone à bâtir peut bénéficier d'une dérogation au sens des art. 24 ss LAT appartient à la CCC (art. 2 al. 1 ch. 2 et art. 31 LC/VS), les communes ne disposant que d'un droit de préavis (art. 46 al. 2 OC /VS); la Commune de Chermignon ne saurait dès lors en principe se prévaloir d'aucune autonomie en matière de délivrance d'une autorisation dérogatoire de bâtir en zone agricole.

E. 3

Il convient en outre d'examiner si, comme le soutiennent les recourants, les travaux entrepris sans autorisation sur la partie ouest du chalet justifiaient la révocation complète du permis de construire. A leurs yeux, la réalisation de la condition résolutoire posée par l'autorisation (à savoir la modification du projet autorisé et la démolition/reconstruction de la partie ouest) entraînerait ipso iure la révocation de l'autorisation de construire; une telle condition liée à une révocation serait admise par la doctrine (cf. MAGDALENA RUOSS FIERZ, Massnahmen gegen illegales Bauen, 1999, p. 25; CHRISTIAN MÄDER, Das Baubewilligungsverfahren, 1991 p. 221 et 254). De plus, la révocation était proportionnée, répondait à un intérêt public et les intimées ne pouvaient se prévaloir de leur bonne foi puisque l'autorisation de construire indiquait expressément qu'elles devaient requérir une nouvelle autorisation pour toute modification et que, sur le principe, toute démolition/reconstruction était exclue. Les recourants taxent la décision du Tribunal cantonal d'arbitraire sur ce point.

E. 3.1

L'art. 32 de la loi valaisanne du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RS/VS 172.6) prévoit que, pour autant que des prescriptions légales spéciales, la nature de l'affaire, le principe de la bonne foi ou d'autres principes généraux du droit reconnus ne s'y opposent pas, l'autorité peut d'office ou sur demande: soit révoquer une décision viciée lorsque d'importants intérêts publics, qu'il n'est pas possible de préserver autrement, le demandent (al. 1 let. a), soit modifier ou annuler une décision correcte lorsque les conditions dont la loi fait dépendre sa validité ne sont plus remplies en raison d'un changement notable de la loi ou des circonstances (al. 1 let. b); une décision peut être révoquée même si elle est formellement passée en force (al. 2). L'art. 32 LPJA vise des situations alternatives dont la première exige l'existence d'un vice grave. Dans le cas d'une autorisation de bâtir dont il a déjà été fait usage, l'intérêt public invoqué par l'autorité compétente pour justifier une révocation doit être largement prépondérant par rapport à celui du bénéficiaire de ladite autorisation (cf. JEAN-CLAUDE LUGON, Révocation, reconsidération, révision, in ZBI 1989 p. 425 ss, spéc. 428).

La jurisprudence a par ailleurs dégagé des principes qui permettent de déterminer si et à quelles conditions une décision administrative ayant acquis force de chose décidée peut être réexaminée à la demande d'un particulier ou être révoquée par l'autorité qui l'a rendue. Les exigences de la sécurité du droit ne l'emportent sur l'intérêt à une application correcte du droit objectif que si la décision en cause a créé un droit subjectif au profit de l'administré, si celui-ci a déjà fait usage d'une autorisation obtenue ou encore si la décision est le fruit d'une procédure au cours de laquelle les divers intérêts en présence ont fait l'objet d'un examen approfondi (ATF 127 II 306 consid. 7a p. 313; 121 II 273 consid. 1a p. 276 et les références citées). Cette règle n'est cependant pas absolue et la révocation peut intervenir même dans une des trois hypothèses précitées, le cas échéant moyennant le versement d'une indemnité, lorsqu'elle est commandée par un intérêt public particulièrement important. A l'inverse, les

exigences de la sécurité du droit peuvent être prioritaires même lorsqu'aucune de ces trois hypothèses n'est réalisée (arrêts 1C_355/2010 du 19 novembre 2010 consid. 5.1 et 2A.737/2004 du 30 mars 2005 consid. 3.4 in Pra 2006 n° 26 p. 184). Dans tous les cas, l'administré doit être de bonne foi. Celui qui a agi dolosivement ou violé ses obligations en induisant l'administration en erreur au moment de demander l'autorisation litigieuse ne saurait en principe s'opposer à la révocation, à moins que cette mesure ne soit contraire au principe de la proportionnalité (ATF 93 I 390 consid. 2 p. 394/395). L'autorité compétente doit également observer ces principes dans l'application qu'elle fait des dispositions cantonales relatives à la révocation des autorisations de construire (arrêt 1C_355/2010 du 19 novembre 2010 consid. 5.1 et la référence).

E. 3.2

Une autorisation ne peut être liée à une charge ou à une condition que moyennant une base légale ou alors pour autant que l'admissibilité de la clause accessoire découle du but poursuivi par la loi (arrêt 1C_14/2008 du 25 février 2009 consid. 5.3 in RDAF 2010 I 401).

En l'occurrence, la clause litigieuse donne les motifs pour lesquels une révocation interviendrait, à savoir notamment toute démolition/reconstruction du bâtiment en contradiction avec l'autorisation délivrée. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, une telle clause ne peut être interprétée en ce sens que son inobservation entraînerait ipso facto la révocation du permis délivré. En effet, l' art. 24c LAT sur lequel est fondée l'autorisation délivrée permet à certaines conditions une destruction et reconstruction de bâtiments. Aussi, l'insertion d'une telle clause de révocation dans l'autorisation de construire n'exemptait pas l'autorité compétente du devoir d'examiner si la révocation à la suite de la démolition/reconstruction d'une partie du chalet répondait dans le cas concret à un intérêt public et si elle était proportionnée (cf. pour une clause de retrait: ATF 109 Ia 128 consid. 7 p. 132).

E. 3.3

En l'espèce, le Conseil d'Etat soutient que la révocation du permis délivré en avril 2009 était justifiée par un intérêt public. Il estime que l'irrégularité commise - qui consiste à démolir une partie du bâtiment en état de délabrement très avancé et à reconstruire en béton armé - va clairement à l'encontre d'un intérêt public concrétisé à l' art. 24c LAT visant à empêcher que des bâtiments propres à la démolition ne puissent être démolis et reconstruits. Le Conseil d'Etat perd ici de vue que la partie principale du chalet a été jugée utilisable conformément à sa destination, de sorte qu'elle est au bénéfice de la garantie de la situation acquise conférée par l' art. 24c LAT . Le but de la séparation entre territoire constructible et non constructible n'est à cet égard pas de faire disparaître de la zone de non bâtir les constructions dont l'utilité est avérée (MUGGLI, op. cit., n. 5 ad art. 24c LAT). Les recourants n'avancent en outre aucune exigence majeure de l'aménagement du territoire susceptible d'entrer en contradiction avec la garantie étendue de la situation acquise conférée au chalet par l' art. 24c LAT , telle la protection de l'environnement, de la nature et du paysage.

Par ailleurs, il ressort des faits admis par l'instance précédente que le mauvais état de cette partie du bâtiment n'a été constaté qu'au moment de l'exécution des travaux; les intimées pouvaient donc être de bonne foi lors de l'octroi de l'autorisation de construire puisqu'elles ignoraient l'état réel de cette partie du bâtiment. La Commune se contente à cet égard d'affirmer que les intimées connaissaient parfaitement l'état de la maison, respectivement de

ses soubassements, compte tenu des travaux d'expertise qui avaient été menés. Formulée sur un mode purement appellatoire, cette critique de la Commune qui consiste à simplement opposer sa propre version des faits à celle de l'instance précédente ne suffit pas à démontrer que l'appréciation contraire retenue par le Tribunal cantonal serait arbitraire. Le fait que les intimées aient remédié au mauvais état de la partie ouest du bâtiment - dont les murs de fondation et la toiture ne pouvaient selon les constatations du Tribunal cantonal être conservés - sans solliciter au préalable l'autorisation de l'autorité compétente ne saurait toutefois conduire en l'espèce à la révocation de l'ensemble du permis de bâtir. En effet, le Tribunal cantonal a mis en évidence le caractère limité de l'intervention critiquée portant sur moins d'un cinquième de la surface au sol du bâtiment et ne touchant pas les deux corps principaux, ainsi que le caractère imprévisible du mauvais état du corps ouest du bâtiment, de même que l'incohérence entre les travaux autorisés sur la partie centrale (travaux d'excavation et réalisation de fondations) et le maintien des murs existants de la partie ouest qu'il fallait reprendre et prolonger sur une profondeur de plusieurs centimètres pour être au même niveau que la partie centrale. Les recourants n'avancent en l'occurrence aucun argument propre à remettre en cause la pesée des intérêts effectuée par le Tribunal cantonal. Partant, l'arrêt du Tribunal cantonal, en tant qu'il renonce à révoquer le permis de construire accordé aux intimées n'apparaît pas arbitraire.

Cela étant, compte tenu des considérations développées ci-dessus (cf. consid. 2 supra), il convient d'examiner si la réalisation de l'annexe ouest peut-être autorisée en tant qu'agrandissement mesuré au sens des art. 24c LAT et 42 OAT, en particulier si l'agrandissement total projeté n'excède pas les 30 % de la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone (art. 42 al. 3 OAT). Dès lors que le Tribunal de céans ne dispose pas de suffisamment de données pour se déterminer sur ce point, il y a lieu de renvoyer la cause à la CCC pour qu'elle se prononce à ce sujet; le calcul ne devra pas tenir compte de la surface de l'annexe ouest qui a été jugée non utilisable conformément à sa destination. La question de la remise en état apparaît dès lors à ce stade prématurée.

E. 4

Il résulte de ce qui précède que les recours doivent être partiellement admis dans la mesure de leur recevabilité et la cause renvoyée à la CCC. Les frais judiciaires sont supportés par les intimées qui succombent (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens à la Commune ni au Conseil d'Etat (art. 68 al. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.