BGer 1C 465/2022 vom 4. April 2023

Bundesgericht, 2023-04-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_465_2022

FR: TF 1C 465/2022 du 4 avril 2023

IT: TF 1C 465/2022 del 4 aprile 2023

Regeste

Révocation d'une autorisation de construire | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Dirigé 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 des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours en matière de droit public est en principe recevable, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. En tant que propriétaire, au bénéfice d'un permis de construire dont les instances cantonales ont confirmé la révocation, elle est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué et peut ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection à son annulation (ATF 140 II 214 consid. 2.1; arrêt 1C_206/2019 du 6 août 2019 consid. 3.1). Elle a donc qualité pour agir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité du recours en matière de droit public sont réunies, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Dans un premier grief, la recourante se plaint de constatations arbitraires des faits. La cour cantonale n'aurait pas tenu compte des éléments de fait suivants: l'existence d'une première autorisation de construire portant sur des résidences secondaires, à laquelle la recourante a renoncé pour déposer ensuite une demande de permis portant sur des résidences principales. Le permis de 2015 était conditionné à une telle affectation, exigence à laquelle la recourante se serait conformée de bonne foi. L'arrêt cantonal méconnaitrait également que la population dans le secteur des Mayens-de-Chamoson représente environ 10% de la population de la commune, et que les parcelles de la recourante sont entièrement équipées et situées près de la future centralité de "Prili Plane". Enfin, la cour cantonale n'aurait pas tenu compte de l'ensemble des démarches et investissements réalisés pour procéder aux travaux. L'ensemble de ces faits seraient pertinents pour juger de l'admissibilité d'une révocation de l'autorisation de construire.

E. 2.1

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , la partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte - en particulier en violation de l'interdiction constitutionnelle de l'arbitraire - et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause. Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF (cf. ATF 146 I 62 consid. 3), la partie recourante doit expliquer de

manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées.

E. 2.2

Le grief soulevé par la recourante l'a déjà été devant la cour cantonale et la recourante ne fait que le reprendre céans, ce qui n'est pas compatible avec l'obligation de motiver posée à l' art. 106 al. 2 LTF . Quoiqu'il en soit, la cour cantonale a considéré que les éléments en rapport avec la première autorisation de construire figuraient au dossier et n'apparaissaient pas pertinents dans la mesure où la recourante avait renoncé à cette autorisation. L'affectation en résidence principale, comme condition à l'autorisation de 2015, est clairement rappelée tant dans la décision du Conseil d'Etat que dans l'arrêt attaqué. Les indications relatives à la population et aux conditions locales sont elles aussi rappelées dans la décision du Conseil d'Etat; elles ne changent d'ailleurs rien au fait que le secteur où se trouvent les parcelles de la recourante est voué à un développement touristique et apparaissent donc sans pertinence. Quant aux démarches et investissements opérés pour mettre en oeuvre les travaux, ils sont mentionnés tant dans la décision du Conseil d'Etat (consid. J 6.2 et 6.3) que dans l'arrêt cantonal qui évoque, de manière générale l'intérêt financier de la recourante (consid. J en fait et 4.2.2 in fine), sans toutefois mettre en doute les investissements dont celle-ci se prévaut. Les faits dont la recourante entend se prévaloir ont donc été soit admis par les instances précédentes, soit considérés à juste titre comme dénués de pertinence. Dans la mesure où il est recevable, le grief doit être rejeté.

E. 3

D'un point de vue formel, la recourante reproche à la cour cantonale d'avoir déclaré irrecevables les conclusions 3 et 5 de son recours (qui tendaient à l'annulation des deux décisions communales, à ce que l'ordre soit donné à la commune d'autoriser le début des travaux et à la constatation que le délai de validité de l'autorisation de construire avait été suspendu depuis le 5 juin 2020), en raison de l'effet dévolutif du recours cantonal. La recourante relève qu'en vertu de l'art. 60 al. 1 de la loi cantonale sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RS/VS 172.6), le Tribunal cantonal peut statuer lui-même sur le fond et pouvait ainsi annuler les décisions communales. Il serait erroné de n'annuler que la décision du Conseil d'Etat, sans se prononcer sur le sort des décisions de première instance. S'agissant d'un grief fondé sur le droit cantonal, la recourante devrait démontrer que la solution retenue par la cour cantonale serait non seulement erronée, mais arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. ou contraire à d'autres droits constitutionnels (ATF 145 I 108 consid. 4.4.1). Tel qu'il est soulevé, le grief est appellatoire et, partant, irrecevable au regard des exigences de l' art. 106 al. 2 LTF (ATF 147 IV 73 consid. 4.1.2). Au demeurant, dans la mesure où, comme on le verra, le rejet du recours cantonal apparaît conforme au droit, point n'est besoin d'examiner dans le détail la recevabilité des diverses conclusions présentées par la recourante.

E. 4

Sur le fond, la recourante estime que l'autorisation de construire accordée le 1er décembre 2015 ne pouvait pas être révoquée. Elle aurait créé un droit subjectif en sa faveur puisqu'elle a été prononcée au terme d'un examen minutieux par la commune de la conformité du projet, en particulier à l'affectation de la zone telle qu'elle est définie dans le règlement communal; le changement de pratique relatif aux résidences principales en zone chalets ne serait intervenu qu'en 2016 et la commune avait, en toute connaissance de cause, expressément indiqué dans sa lettre du 11 juillet 2018 que le permis de construire était

valable jusqu'au 7 décembre 2020. La recourante pouvait dès lors se prévaloir d'assurances concrètes données par l'autorité compétente, et avait pris des dispositions (fixation des travaux en 2020) sans que la réglementation ait changé entre temps. Invoquant un deuxième motif d'irrévocabilité que la cour cantonale n'aurait pas traité, la recourante relève qu'elle a procédé à d'importants investissements afin de commencer les travaux: 200'000 fr. d'honoraires d'architecte, 11'796 fr. de frais d'autorisation de construire, 1'000 fr, de calcul thermique, 3'500 fr. d'honoraires de géomètre et 100'000 fr. d'honoraires de vente. La recourante voit aussi un troisième motif d'irrévocabilité - lui aussi non traité par la cour cantonale - dans le fait que les conditions d'octroi du permis de construire ont été minutieusement examinées. La recourante estime encore qu'il n'existerait pas d'intérêt public prépondérant permettant de faire abstraction des motifs d'irrévocabilité; l'obligation de réduire les zones à bâtir pourrait être réalisée sans pour autant remettre en cause l'autorisation de construire; il y aurait lieu également de tenir compte des erreurs commises par la commune. La recourante se plaint enfin d'une atteinte disproportionnée à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et à la liberté économique (art. 27 Cst.).

E. 4.1

Intitulé "Révocation ou modification", l'art. 32 LPJA a la teneur suivante: ¹ 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: a) révoquer une décision viciée lorsque d'importants intérêts publics, qu'il n'est pas possible de préserver autrement, le demandent; b) 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 loi ou des circonstances. ² Une décision peut être révoquée même si elle est formellement passée en force. ³ La partie a droit à une indemnité lorsque la révocation ou la modification entraîne pour elle un dommage dont elle n'a pas à répondre. Les dispositions de la loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents s'appliquent à la mise en oeuvre et à la prescription de ce droit. 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. 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 (ATF 137 I 69 consid. 2.3; 127 II 306 consid. 7a; 121 II 273 consid. 1a et les références citées). A l'inverse, les exigences de la sécurité du droit peuvent être prioritaires même lorsqu'aucune de ces trois hypothèses n'est réalisée (arrêt 2A.737/2004 du 30 mars 2005 consid. 3.4 in Pra 2006 n° 26 p. 184). En principe, l'intérêt à la protection de la confiance l'emporte lorsque l'intéressé a déjà fait usage de l'autorisation de construire qui lui a été délivrée, pour autant que des investissements sensibles aient été consentis et qui ont conduit à la création d'une situation qui ne peut être redressée d'une manière conforme à la nouvelle réglementation que par la destruction d'ouvrages réalisés de bonne foi. 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).

E. 4.2

Sur le vu de ces principes, la recourante ne saurait, quels qu'en soient les motifs, prétendre à l'irrévocabilité absolue du permis de construire accordé en 2015. Tout comme l'art. 32 al. 1 let. a LPJA, la jurisprudence en matière de révocation des décisions exige dans tous les cas une pesée des intérêts. En l'espèce, la recourante ne conteste pas sérieusement que le permis de construire du 1er décembre 2015 était vicié dès l'origine. Selon l'art. 84 RCCZ, la zone chalets est en effet expressément réservée aux résidences secondaires saisonnières (let. a). Sont interdites toutes constructions allant à l'encontre du caractère de résidence et de détente de la zone (let. c). Sur la base de cet énoncé clair, il apparaissait d'emblée évident que la construction de résidences principales n'était pas possible dans la zone en question. La recourante ne saurait par ailleurs prétendre que cette question aurait fait l'objet d'un examen minutieux par l'autorité compétente: le Conseil communal s'est en effet contenté de relever que "l'analyse du dossier n'appelle aucune remarque particulière en ce qui concerne le respect du RCCZ de même que les dispositions tant cantonales que fédérales en la matière", sans prendre la peine d'expliquer pour quelle raison l'implantation de résidences principales pouvait être compatible avec l'affectation de la zone. Quelques mois plus tard, par communiqué de presse du 25 mai 2016, la commune a fait savoir qu'elle avait "par maladresse" accordé des autorisations de construire des nouvelles résidences principales dans des zones d'affectation destinées aux résidences secondaires saisonnières, dérogeant de la sorte au RCCZ; elle précisait qu'elle entendait modifier prochainement la planification. Par la suite, le Conseil d'Etat, en tant qu'autorité de surveillance, s'est adressé à la commune, les 7 juin et 7 décembre 2016, confirmant que l'implantation de résidences principales dans cette zone nécessitait une révision de la planification. Le 21 juin 2016, le Conseil communal a instauré pour deux ans une zone réservée sur l'ensemble de la zone chalets, mesure reconduite pour trois ans en juin 2018 (à l'exception de deux autres secteurs pour lesquels un changement de régime a été opéré). Il est ainsi rapidement apparu que l'autorisation de construire du 1 er décembre 2015 avait été accordée par erreur, de sorte que la condition première à une révocation était réalisée. La recourante tente de se prévaloir de la lettre de la commune du 11 juillet 2018. Celle-ci ne fait toutefois que constater que le délai légal de validité du permis de construire est de cinq ans, s'agissant d'un ensemble de construction. Cette communication d'ordre formel complète le permis de construire quant à sa durée de validité, mais la recourante ne pouvait en déduire aucune assurance supplémentaire s'agissant du droit de réaliser effectivement les travaux. La recourante soutient également en vain que la cour cantonale n'aurait procédé à aucune pesée d'intérêts. Celle-ci a en effet retenu, à juste titre, que l'intérêt à un redimensionnement correct de la zone à bâtir communale, tel que l'exige l' art. 15 al. 2 LAT et concrétisé par l'institution d'une zone réservée pour la zone chalets, est prépondérant (cf. arrêt 1C_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.1 et les arrêts cités). La recourante évoque la volonté communale de créer une "centralité" aux Mayens-de-Chamoson; elle ne démontre toutefois pas que ses parcelles devraient être intégrées à ce périmètre; comme le relève le Conseil d'Etat dans sa décision, les parcelles de la recourante ne font pas partie du périmètre d'urbanisation défini par la municipalité en décembre 2019. Cette question sera au demeurant traitée lors de la redéfinition globale de la zone à bâtir communale. Selon la prise de position du 7 mai 2020 du Service cantonal du développement territorial au sujet des options de développement et du projet de périmètre d'urbanisation, malgré le dézonage de 30,6 ha environ et le gel de 20,5 ha de zone à bâtir, il demeure un surplus théorique de 6,7 ha environ. Au contraire

donc de ce que soutient la recourante, le maintien de l'autorisation de construire entraverait la redéfinition nécessaire de la zone à bâtir. La recourante produit une liste de ses investissements dans le projet, dont la plupart - faute d'indication plus précise - semble toutefois se rapporter à l'obtention de l'autorisation de construire. On ne se trouve donc pas dans le cas où l'administré aurait déjà fait usage de l'autorisation qui lui a été délivrée et aurait ainsi créé une situation irréversible.

E. 4.3

Les conditions d'une révocation, qu'elles soient posées par le droit cantonal ou par la jurisprudence précitée, sont dès lors manifestement réalisées. Dans un tel contexte, la garantie de la propriété ou la liberté économique, également invoquées par la recourante sans autre démonstration, n'offrent aucune garantie supplémentaire.

E. 5

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable, aux frais de la recourante (art. 66 al. 1 LTF). Conformément à l' art. 68 al. 3 LTF , il n'est pas alloué de dépens à l'autorité communale qui agit dans le cadre de ses attributions officielles.

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