

BGer 1C_533/2021 vom 19. Januar 2023

Bundesgericht, 2023-01-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_533_2021

FR: TF 1C_533/2021 du 19 janvier 2023

IT: TF 1C_533/2021 del 19 gennaio 2023

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision 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 est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée.

E. 1.1

Le recourant a pris part à la procédure de recours cantonale. En tant que l'arrêt attaqué impose le prononcé d'une décision de remise en état relatif à la parcelle dont le recourant est propriétaire, celui-ci peut se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué. Il a dès lors qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

E. 1.2

L'arrêt attaqué renvoie la cause à la CCC afin que celle-ci rende une décision de remise en état des lieux conforme au droit. Elle devra indiquer la mesure exacte à prendre pour rétablir une situation conforme au droit, le délai d'exécution et la menace d'exécution d'office, ainsi que les voies de recours. Les décisions de renvoi revêtent en règle générale un caractère incident au sens de l' art. 93 al. 1 LTF et ne sont pas susceptibles d'être attaquées immédiatement alors même qu'elles tranchent de manière définitive certains aspects de la contestation (ATF 144 V 280 consid. 1.2). Elles sont toutefois tenues pour finales lorsque le renvoi a lieu uniquement en vue de son exécution par l'autorité inférieure sans que celle-ci ne dispose encore d'une liberté d'appréciation notable (ATF 145 III 42 consid. 2.1). Tel est le cas en l'occurrence, la CCC étant liée par l'arrêt cantonal en ce qui concerne le principe même de l'ordre de remise en état qu'elle devra prononcer.

Il y a donc lieu d'entrer en matière, les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies.

E. 2

Se plaignant d'établissement inexact des faits, le recourant estime que les états de fait varieraient entre l'arrêt cantonal de 2017 et celui de 2021, tous les éléments favorables au recourant retenus dans le premier ne figurant pas dans le second: les efforts du précédent propriétaire pour valoriser les parcelles, alors en zone à bâtir; le changement d'affectation (déclassement) entré en vigueur le lendemain de l'octroi de la première autorisation de construire; la déclaration de l'urbaniste C. _____ au conseil communal, dans un courrier du 25 avril 1997, selon laquelle l'établissement d'un plan de quartier semblait être "la procédure la plus adéquate pour rendre à ce terrain sa constructibilité"; le processus ayant conduit à l'octroi du second permis de construire après "un débat approfondi" au sein du

Conseil communal.

Le recourant reproche ensuite à la cour cantonale d'avoir omis arbitrairement certains faits: lors de l'acquisition des parcelles en 1997, les parties, tout comme le notaire instrumentant, avaient considéré le terrain comme constructible, le prix ayant été fixé en conséquence et aucune autorisation LDFR n'ayant été jugée nécessaire. Le 27 juin 1997, la commune avait délivré à la demande du notaire une "déclaration de zones" attestant que les cinq parcelles se trouvaient en zone à bâtir. L'arrêt cantonal ignorerait un passage important dans le courrier du 25 avril 1997 de l'urbaniste communal selon lequel "le nouveau projet, moins dense que le précédent (chalet), et la situation particulière de ce terrain militent pour répondre favorablement à cette demande. Celle-ci permet en effet de statuer définitivement sur un secteur "enclavé" dans l'aire forestière et toutefois proche de la zone à bâtir". Il s'agirait d'éléments essentiels dans le cadre de l'examen d'un ordre de remise en état.

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

Dans son premier arrêt, la cour cantonale était appelée à statuer sur la nullité de l'autorisation de construire accordée en 1997. Elle a ainsi constaté que, par rapport au projet autorisé en 1995, les parcelles étaient différentes, et que les projets n'étaient pas comparables, de sorte qu'il ne s'agissait pas d'une simple modification. S'agissant d'une nouvelle demande, elle était soumise au régime de planification en vigueur, soit à la zone d'affectation différée. L'autorité communale n'était manifestement pas compétente pour accorder une autorisation de construire dans ce cadre, et le recourant ne pouvait se prétendre de bonne foi. A ce stade - soit avant l'intervention de l'ARE - la cour cantonale a considéré que le recourant pourrait conserver son ouvrage. Saisie pour la première fois dans le cadre de cette contestation, elle a énoncé dans le détail l'ensemble des faits relatifs à la première autorisation, à l'achat des parcelles par le recourant et à la seconde autorisation, pour aboutir à la conclusion que le recourant ne pouvait se prévaloir de sa bonne foi.

Dans le cadre du second recours cantonal, la cause était limitée à la question de l'ordre de remise en état; la cour cantonale pouvait ainsi considérer que les faits pertinents avaient déjà été élucidés et se contenter de reprendre ceux d'entre eux qui lui paraissaient directement pertinents. Cela n'empêche pas le recourant de se prévaloir de faits qui auraient été précédemment constatés, dans la mesure où le premier arrêt cantonal, certes annulé par le Tribunal fédéral (cause 1C_273/2017), n'a toutefois pas été remis en cause s'agissant de l'établissement des faits. Dès lors, si l'arrêt attaqué ne reprend pas expressément certains éléments que le recourant considère comme favorables à sa cause, il n'y a pas pour autant d'établissement arbitraire des faits.

E. 2.3

Contrairement à ce que soutient le recourant, l'arrêt attaqué mentionne correctement (consid. C en fait) le contenu de l'attestation du 27 juin 1997; celle-ci porte sur le caractère prétendument constructible des parcelles, ainsi que sur l'octroi de l'autorisation de construire du 23 mai 1995. Le recourant relève qu'il n'aurait pas acheté les parcelles en juillet 1997 si celles-ci n'avaient pas été colloquées en zone à bâtir, au prix correspondant. Il s'agit toutefois de déductions propres aux parties au contrat, et non de constatations objectives des faits. Quant au courrier de l'urbaniste communal du 25 avril 1997, il fait également état d'une simple opinion sur le caractère autorisable du projet du recourant. Ce courrier évoque le fait que le secteur est "enclavé" dans l'aire forestière, "proche de la zone à bâtir". Cela ne contredit pas la constatation de l'instance cantonale selon laquelle la construction est presque entièrement entourée de forêt et séparée de la zone construite.

Dans la mesure où ils portent sur des éléments pertinents (cf. infra consid. 3), les griefs relatifs à l'établissement des faits doivent être écartés.

E. 3

Invoquant la protection de la bonne foi (art. 5 al. 3 et 9 Cst.), le recourant conteste avoir su (selon l'arrêt cantonal de 2017) que les autorités communales n'étaient pas compétentes pour accorder l'autorisation de construire, respectivement avoir eu des doutes à ce sujet (selon la formulation de l'arrêt attaqué). Il relève qu'il exerçait son activité d'architecte à Genève, où toutes les autorisations de construire sont de la compétence cantonale. En outre, l'ensemble des personnes intervenues, y compris l'urbaniste communal, étaient convaincues du caractère constructible de la parcelle; si la commune était ainsi de bonne foi (elle était intervenue en faveur du recourant dans la précédente procédure devant le Tribunal fédéral), il devrait en aller de même du recourant.

E. 3.1

Le principe de la bonne foi est explicitement prévu à l' art. 5 al. 3 Cst. et implique notamment que les organes de l'Etat s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2). De ce principe général découle notamment le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat, consacré à l'art. 9 in fine Cst. (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erroné de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2). Il faut encore, notamment, que l'intérêt à l'application du droit n'apparaisse pas prépondérant (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2; 137 I 69 consid. 2.5.1). La protection de la bonne foi peut ainsi faire échec au prononcé d'un ordre de remise en état lorsque l'intéressé pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire (ATF 132 II 21 consid. 6; 123 II 248 consid. 3a/bb).

E. 3.2

Le recourant savait, lorsqu'il a reçu l'autorisation de construire du 2 juin 1997, que les parcelles étaient passées en zone non constructible (zone d'affectation différée) depuis plus de deux ans, en vertu d'une révision du plan d'affectation entrée en vigueur le 24 mai 1995, soit le lendemain de l'octroi de la première autorisation. Même si elle évoque aussi la possibilité d'une régularisation par la voie d'un plan de quartier, la lettre de l'urbaniste

communal du 25 avril 1997, dont se prévaut également le recourant, fait clairement état de ce caractère inconstructible. La demande d'autorisation de construire de 1997 a été présentée comme une modification de l'autorisation de 1995; manifestement, le recourant était donc conscient de l'impossibilité de déposer une demande entièrement nouvelle, compte tenu du changement d'affectation intervenu entre-temps. Toutefois, dès lors que le projet était totalement différent (une seule habitation au lieu de quatre, sur des parcelles en partie différentes), il ne constituait pas une modification de peu d'importance et ne pouvait donc bénéficier du régime de planification précédent. Même s'il exerçait à Genève où l'ensemble des demandes d'autorisations de construire sont traitées par les autorités cantonales, le recourant, professionnel de l'immobilier, ne pouvait prétendre ignorer l'exigence fondamentale d'une autorisation cantonale pour une construction hors zone à bâtir (art. 25 al. 2 LAT). Ainsi, en dépit de l'autorisation accordée à tort par la commune et des diverses assurances dont il se prévaut - elles aussi erronées -, le recourant ne pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire dans la zone en question. Il ne prétend d'ailleurs pas avoir pris, en se fondant sur la passivité présumée de l'autorité, des dispositions supplémentaires auxquelles il ne pourrait renoncer sans subir de préjudice et qui pourraient faire obstacle à l'exécution de l'ordre de remise en état (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2, 341 consid. 5.2.1).

Le grief tiré de la protection de la bonne foi doit par conséquent être écarté.

E. 4

Dans un grief formel soulevé en rapport avec le principe de la proportionnalité, le recourant relève que le Conseil d'Etat, à qui il appartenait d'examiner pour la première fois cette question après l'arrêt de renvoi du Tribunal fédéral, a refusé les auditions de témoins requises (membres du Conseil communal de l'époque, notaire et urbaniste communal), s'estimant suffisamment renseigné pour admettre que les parcelles se trouvent dans un milieu largement bâti et équipé; le Tribunal cantonal a pour sa part admis le contraire, sans pour autant procéder aux auditions requises. Le recourant y voit une violation de son droit d'être entendu.

E. 4.1

Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. , comprend notamment le droit pour la personne intéressée de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. Selon la jurisprudence, le droit d'être entendu n'empêche toutefois pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1).

E. 4.2

L'arrêt cantonal dénie au recourant la protection de sa bonne foi, en dépit de l'autorisation communale et des assurances qu'il aurait reçues. Cette appréciation, justifiée comme on l'a vu ci-dessus, ne pouvait être modifiée par les témoignages requis: ni les débats au Conseil communal, ni la déposition du notaire instrumentant ou de l'urbaniste communal ne sont propres à remettre en cause le fait que l'irrégularité de l'autorisation de construire de 1997

était évidente au vu de l'affectation de la zone. Le refus d'instruire sur ce point ne viole donc pas le droit d'être entendu.

E. 5

Sous l'angle de la proportionnalité, le recourant reproche au Tribunal cantonal d'avoir écarté sommairement, sur la base de considérations inexactes, les inconvénients qu'il subirait du fait d'une remise en état. D'un point de vue économique, le recourant est débiteur d'une dette hypothécaire de 500'000 fr. qu'il devra intégralement rembourser, et les coûts d'une démolition sont estimés à 284'000 fr. Sa faillite personnelle serait inéluctable. D'un point de vue personnel, le recourant est âgé de 71 ans et le chalet représente son seul domicile depuis 25 ans. L'obligation de remise en état l'affecterait gravement dans sa santé psychique, ce qu'il se dit prêt à démontrer par la production d'un certificat médical. D'un point de vue administratif, la commune chercherait toujours le moyen de régulariser la situation en rendant le bien-fonds constructible, la parcelle n° 1691 jouxtant la zone à bâtir dont elle n'est séparée que par une surface qualifiée de forêt, en réalité un ancien pré non fauché, dans un secteur largement bâti et équipé. Sans la démarche visant à faire constater la validité de l'autorisation de construire (et qui a abouti in fine au recours de l'ARE), le recourant n'aurait pas été inquiété. Enfin, le Tribunal cantonal aurait évoqué des cas de jurisprudence qui ne seraient pas comparables à sa situation, laquelle serait inédite puisqu'il a agi en toute transparence en requérant et obtenant une autorisation de construire qui n'a pas été remise en cause pendant plus de 18 ans.

E. 5.1

Lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit. Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, qui préserve différents intérêts publics, est de rang constitutionnel; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 Cst. (ATF 147 II 309 consid 5.5; cf. Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 964 ch. 1.2.1 et 973 ch. 2.1; cf. art. 14 al. 2, 16 al. 1, 22 al. 2 let. a et 24 ss LAT). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte. Si des constructions illégales, contraires au droit de l'aménagement du territoire, sont indéfiniment tolérées en dehors de la zone constructible, le principe de la séparation du bâti et du non-bâti est remis en question et un comportement contraire au droit s'en trouve récompensé. S'ajoute à cela que la remise en état poursuit encore d'autres intérêts publics, à savoir la limitation du nombre et des dimensions des constructions en zone agricole (ATF 132 II 21 consid. 6.4) ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (arrêt 1C_418/2021 du 10 mars 2022 consid. 3.1).

L'autorité peut toutefois renoncer à un ordre de démolition, conformément au principe de la proportionnalité, si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, lorsque la bonne foi de celui-ci est démontrée, ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit (ATF 132 II 21 consid. 6; 123 II 248 consid. 3a/bb). Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a).

E. 5.2

Contrairement à ce que soutient le recourant, le bâtiment ne se trouve pas dans une zone densément construite. Il prend place dans une clairière, à quelque 80 mètres en ligne droite des premiers chalets dont il est séparé par une zone boisée. Les constructions environnantes sont clairsemées et la commune a déjà tenté en vain, en 2014, de réintégrer le bien-fonds à la zone à bâtir, projet qui a échoué en raison du préavis négatif du SDT. Comme l'a indiqué la commune en cours de procédure à l'appui de sa demande de suspension, une affectation en zone à bâtir est à nouveau envisagée dans le cadre de la révision du plan d'affectation. Sur le vu des éléments qui précèdent, le sort d'une telle démarche apparaît pour le moins incertain. La CCC pourra toutefois en tenir compte, le cas échéant, dans le cadre de sa décision à rendre.

Le recourant fait grand cas de la perte importante qu'il encourrait en cas de démolition de son chalet. La valeur de celui-ci (il est estimé à 1'320'000 fr. par le Bureau d'estimation de bâtiments selon la décision du Conseil d'Etat), et l'importance des frais de remise en état (284'000 fr.), ne sauraient toutefois constituer un obstacle à l'application stricte du principe d'inconstructibilité hors zone à bâtir. En juger autrement reviendrait à favoriser les propriétaires de constructions illégales d'une valeur élevée et d'une taille importante, représentant une infraction d'autant plus grave à la réglementation fédérale. La jurisprudence considère par ailleurs que le montant de la remise en état n'est pas à lui seul décisif (arrêts 1C_29/2016 du 18 janvier 2017 consid. 7.2 qui concernait une remise en état pour un montant de l'ordre de 200'000 francs; 1C_136/2009 du 4 novembre 2009 qui concernait une remise en état pour un montant estimé à 300'000 francs). Les considérations économiques ne sauraient ainsi prévaloir sur l'intérêt public tel que démontré ci-dessus (arrêt 1C_569/2020 du 25 février 2021 consid. 2.5).

E. 5.3

L'ordre de remise en état doit par conséquent être confirmé dans son principe. Cela étant, il appartiendra à la CCC de tenir compte de l'ensemble des circonstances (l'obtention d'une autorisation de construire - certes entachée de nullité -, le fait que le recourant a pu occuper son logement durant plus de 18 ans sans être inquiété, les conséquences financières et personnelles ainsi que l'existence d'une procédure de révision du plan d'affectation), notamment dans la fixation du délai d'exécution. En effet, la jurisprudence considère qu'il peut être tenu compte de situations exceptionnelles par le biais de solutions spécifiques, notamment par la fixation d'un délai de remise en état plus long. Néanmoins, une utilisation illégale ne saurait se poursuivre indéfiniment. L'objectif visé à l'art. 75 Cst. tendant à une utilisation mesurée du sol ne peut en effet pas être atteint si les constructions illicites en dehors des zones constructibles ne sont pas supprimées, mais sont tolérées pour une durée indéterminée (ATF 147 II 309 consid. 5.5).

E. 6

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge du recourant qui succombe. Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).