

VS_GERICHTE A1 21 58 vom 11. Oktober 2021

VS Kantonsgericht, 2021-10-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_21_58

FR: VS_GERICHTE A1 21 58 du 11 octobre 2021

IT: VS_GERICHTE A1 21 58 del 11 ottobre 2021

Regeste

A1 21 58 ARRÊT DU 11 OCTOBRE 2021 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Bruner, juge ; Frédéric Fellay, juge suppléant, en la cause X _____, recourante, représentée par Maître M _____ contre CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, COMMUNE DE Y _____, autre autorité (ordre de remise en état des lieux) recours de droit administratif contre la décision du 24 février 2021

Erwägungen

E. 2

La recourante a conclu devant le Conseil d'Etat à l'annulation de l'ordre de remise en état des lieux du 19 décembre 2019 en tant que cette décision concerne le bûcher et l'escalier extérieur. Le litige se limite ainsi matériellement à ces deux objets, le justiciable ne pouvant, en effet, prendre de nouvelles conclusions devant le Tribunal cantonal (art. 79 al. 3 a contrario LPJA ; RVJ 1987 p. 96 consid. 1 ; ACDP A1 03 132 du 21 novembre 2003 consid. 1b ; Benoît Bovay, Procédure administrative, 2e éd. 2015, p. 558 ; Jean- Claude Lugon, Quelques aspects de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives, in : RDAF 1989 p. 255). L'argumentation développée céans par la recourante se rapporte d'ailleurs, à juste titre, uniquement aux deux éléments susmentionnés.

E. 3

Dans un premier grief, la recourante argue d'une constatation incomplète des faits (art. 78 let. a LPJA).

E. 3.1

A l'entendre, le Conseil d'Etat aurait omis de relever que 9 ans séparaient la première intervention de la CCC, venue sur place le 18 octobre 2006 afin d'inspecter les lieux, et la notification, le 9 mars 2015, d'un deuxième délai d'exécution (au 30 juin 2015) de la décision de remise en état des lieux du 17 avril 2007. La recourante explique que, dans ces conditions, on ne pouvait lui tenir rigueur d'avoir entrepris d'autres travaux dans l'intervalle, sans requérir d'autorisation. La recourante reproche également au Conseil d'Etat d'avoir passé sous silence le fait que la CCC avait, le 9 septembre 2010, décidé de maintenir sa décision sans se rendre préalablement sur place afin de constater d'éventuels changements survenus entre-temps. Cette autorité s'était uniquement

- 7 - fondée sur la visite des lieux effectuée le 25 septembre 2007, tout comme le Conseil d'Etat lorsqu'il avait tranché le premier recours administratif. La recourante, qui souligne que les aménagements litigieux remontent à 2009, argue de manquements imputables aux

autorités précédentes.

E. 3.2

Ainsi que le concède la recourante elle-même, la décision attaquée comporte un exposé détaillé des faits survenus depuis 2003. Or, force est de constater, à la lecture de ce prononcé, que le Conseil d'Etat a exhaustivement retracé les diverses interventions, mesures d'instruction (notamment inspections des lieux) et décisions relatives à cette affaire. Le fait que 9 ans séparent la première décision de remise en état des lieux de la fixation d'un nouveau délai d'exécution consécutivement à l'arrêt A1 14 193 ayant ponctué cette procédure, résulte directement de l'exposé chronologique des faits contenu dans la décision attaquée. Celle-ci indique par ailleurs la date des différentes inspections des lieux effectuées dans le cadre du dossier. C'est dire que les faits de la cause ont été correctement exposés. Partant, le grief tiré d'une constatation inexacte de ceux-ci tombe à faux. Au demeurant et à bien regarder, les critiques de la recourante ne relèvent pas réellement de l'établissement des faits, mais plutôt de leur appréciation juridique, sous l'angle de la bonne foi et de la proportionnalité en particulier. Il s'agit là de questions de droit, abordées sous considérants 5 et 6 de l'arrêt.

E. 4

Dans un second grief, la recourante reproche au Conseil d'Etat d'avoir confirmé le point de vue de la CCC selon lequel l'octroi d'une autorisation dérogatoire fondée sur l'article 24c LAT était exclue.

E. 4.1

La recourante soutient avoir réalisé le bûcher et les escaliers pour des motifs de nécessité, et non pas dans un simple souci de confort personnel, comme l'avait retenu l'autorité précédente. A l'entendre, il était par ailleurs contradictoire d'autoriser un poêle avec un canal de cheminée et d'interdire la construction d'un bûcher permettant d'assurer l'approvisionnement en bois. La recourante conteste également que les aménagements litigieux altèrent l'identité de l'ouvrage d'origine. De son point de vue, le bûcher permettait de rendre l'habitation « moins allongée » et « d'en équilibrer les proportions ». Il remplaçait des piles de bois inesthétiques. Quant aux escaliers, ils avaient été réalisés avec des matériaux naturels et conservaient des proportions raisonnables. La recourante fait encore valoir que la CCC avait accepté d'autres réalisations beaucoup plus importantes.

E. 4.2

Les articles 24c LAT et 42 OAT ont été modifiés par nouvelles du 23 décembre 2011, respectivement du 10 octobre 2012, entrées en vigueur le 1er novembre 2012 (cf. RO - 8 - 2012 p. 5535 et 5537). Dans la mesure où la recourante allègue avoir réalisé les aménagements litigieux en 2009, thèse à laquelle a souscrit le Conseil d'Etat et qu'accréditent les factures versées au dossier CHE 41-20 (p. 150 ss), se pose ainsi la question du droit applicable. En effet, dans une procédure de régularisation, l'autorisation ne peut être accordée que si la construction n'est pas matériellement illégale, cette question s'examinant en principe selon le droit applicable au moment où les travaux ont été effectués. On applique toutefois le droit en vigueur au moment où l'autorité statue si celui-ci est plus favorable au recourant (arrêt du Tribunal fédéral 1C_139/2014 du 17 mars 2015 consid. 2.1 et les références citées). L'autorité précédente s'est en l'occurrence référée, sans apporter d'explications à ce sujet, au droit actuellement en vigueur. La recourante n'aborde pas cette

problématique et ne remet pas en cause la décision attaquée sous cet angle. La question du droit applicable peut ici rester indéterminée : que les ouvrages litigieux soient examinés au regard de l'ancien article 24c LAT ou du texte en vigueur depuis le 1er novembre 2012 s'avère sans incidence dans le cas particulier. En effet, la condition du maintien de l'identité posée par l'alinéa 2 de cette disposition, dont la substance n'a pas été modifiée, exclut l'octroi d'une autorisation (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_84/2015 du 16 février 2016 consid. 4.2.1 ; cf. Rudolf Muggli, in : Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, Genève/Zurich/Bâle 2017, no 25 ad art. 24c LAT).

E. 4.3

Ainsi que l'a valablement rappelé le Conseil d'Etat, l'identité de la construction est respectée lorsque la modification projetée sauvegarde, dans ses traits essentiels, les dimensions ainsi que l'apparence du bâtiment 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C_491/2020 du 10 mai 2021 consid. 2.2 citant les ATF 127 II 215 consid. 3a et 123 II 256 consid. 4). La notion d'identité montre que des transformations partielles peuvent être effectuées d'un coup ou par étapes pour autant que leur somme reste en deçà du point où l'identité de l'installation dans son ensemble n'est plus respectée (Rudolf Muggli, op. cit., no 28 ad art. 24c LAT).

E. 4.4

En l'espèce, il y a incontestablement lieu d'admettre, avec le Conseil d'Etat, que le bûcher et les escaliers litigieux constituent deux ajouts artificiels non négligeables – c'est un doux euphémisme de le dire – altérant l'identité de la construction d'origine. Dans cette analyse, il faut rappeler que la recourante a précédemment été mise au bénéfice d'une autorisation exceptionnelle lui permettant déjà de transformer et d'agrandir le rural en question, permis duquel elle s'est écartée. De plus, en application du principe de

- 9 - proportionnalité, l'intéressée a obtenu, au gré des différentes décisions rendues dans le cadre des procédures de remise en état des lieux, qu'un certain nombre d'aménagements illégaux soient tolérés (surépaisseur de toiture, cheminée en façade, local enterré, second canal en façade, murs de soutènement). Cela étant, force est de constater, à l'examen des photographies figurant au dossier (p. 107 ss du dossier CHE 41-20 et pièces 54 et 58 de ce même dossier), que l'imposant bûcher visé par l'ordre de démolition vient nettement agrandir la façade sud-est. Il modifie de manière significative les dimensions et l'apparence extérieure de la bâtisse, qui a déjà subi des transformations conséquentes par rapport à son état d'origine. L'argument de la recourante consistant à prétendre que cette adjonction serait architecturalement judicieuse, en ce sens qu'elle permettrait d'équilibrer les proportions du bâtiment, ne tient pas. Le bûcher vient bien au contraire briser le volume homogène (3 m 50 sur 3 m 50 environ) de l'édifice (cf. le plan de situation figurant sous pièce 16 du dossier CHE 146/07). Quant à l'escalier d'accès, il contribue également à altérer l'identité de la construction, quoi qu'en dise la recourante, qui excipe sans convaincre de ses dimensions raisonnables et de l'utilisation de matériaux naturels. Pour le reste, la recourante s'attache vainement à démontrer que ces aménagements seraient nécessaires, contrairement à ce qu'avait retenu le Conseil d'Etat. L'appréciation émise à ce propos par l'autorité précédente repose sur des motifs convaincants que le Tribunal fait sien (consid. 4.3 de la décision attaquée). Quoi qu'il en soit, l'argumentation développée par la recourante sur le caractère

nécessaire ou non des objets litigieux s'avère inopérante. Le fait que les modifications en cause puissent être qualifiées de nécessaires – condition résultant du droit actuel (art. 24c al. 4 LAT) – ne dispense en effet pas d'évaluer, en sus, si l'identité de la construction est préservée (Rudolf Muggli, op. cit., no 36 ad art. 24c LAT). Or, tel n'est à l'évidence pas le cas.

E. 4.5

Cela étant, c'est à bon droit que les autorités précédentes ont retenu qu'une autorisation subséquente fondée sur l'article 24c LAT était exclue. Le grief est par conséquent rejeté.

E. 5

En troisième lieu, la recourante persiste à invoquer la protection de sa bonne foi au motif d'un comportement prétendument contradictoire des autorités précédentes.

E. 5.1

Selon la recourante, le Conseil d'Etat aurait omis d'examiner la question sous cet angle, en considérant, à tort, que seule la protection de la confiance était garantie. Dans ce contexte, elle répète que les aménagements litigieux avaient été réalisés en 2009, soit antérieurement à la décision du 9 septembre 2010 par laquelle la CCC avait

- 10 - maintenu son premier ordre de remise en état des lieux. Or, elle pouvait légitimement s'attendre à ce que la CCC se fut entre-temps renseignée d'une manière ou d'une autre sur les nouvelles constructions qui auraient pu être érigées sur la parcelle, notamment en effectuant une inspection des lieux. Cette démarche lui semblait également exigible du Conseil d'Etat, qui avait de surcroît mis quatre ans « pour statuer sur les constructions litigieuses ». A cela s'ajoutait que la suppression du bûcher et des escaliers avait été ordonnée en 2020 seulement, soit 11 ans plus tard. La recourante, qui excipe à nouveau de la « décision de remise en état du 10 mars 2015 » de la CCC, maintient encore que ce prononcé laissait à penser qu'il ne concernait pas la construction du bûcher et de l'escalier. A l'entendre, enfin, il ne faisait aucun sens de refuser le bûcher, mais d'autoriser un poêle qui, faute de bois sec, ne pouvait pas être utilisé.

E. 5.2

En droit, il convient de rappeler – ce qu'a dûment fait l'autorité précédente – que l'article 5 alinéa 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst ; RS 101) obligent les organes de l'Etat et les particuliers à agir de manière conforme aux règles de la bonne foi et que cela implique, effectivement, qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2). La jurisprudence déduit de ce principe général le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat, consacré à l'article 9 in fine Cst. (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1). Le Conseil d'Etat a valablement rappelé, sans contestation de la recourante, quelles étaient les conditions cumulatives d'application du principe de la confiance. Il peut dès lors être renvoyé au passage topique de la décision attaquée (consid. 5.1 p. 7) et à la jurisprudence citée (ATF 141 V 530 consid. 6.2). S'agissant des comportements contradictoires, il ne suffit pas que, pendant un certain temps, l'autorité tolère, c'est-à-dire n'intervienne pas à l'encontre d'un état de fait illégal, et encore moins que, par ignorance du problème, elle soit en quelque sorte restée neutre : il faut au contraire qu'elle manifeste d'une manière ou d'autre sa position. L'autorité sera liée si l'administré, sachant qu'elle est au courant, peut de bonne foi conclure de son mutisme qu'elle considère la situation comme régulière (Pierre

Moor/Alexandre Flückiger, Droit administratif, vol. I., 3e éd. 2012, p. 929 et les références).

E. 5.3

Ainsi que l'a retenu l'autorité précédente, la prétendue décision de remise en état des lieux du 10 mars 2015 n'était pas une. Conformément à son intitulé et à son contenu, cet acte se bornait à fixer un nouveau délai d'exécution de la décision de remise en état du 20 avril 2007, tel qu'amendée en justice. Ceci ne pouvait manifestement échapper à la recourante. Quant à la décision de la CCC du 9 septembre 2010, son objet est tout aussi clair. Il se limite au maintien de l'ordre de remise en état des lieux initial,

- 11 - en précisant d'ailleurs « OREL selon plans autorisés en 2005 ». Cette décision ne laisse d'aucune manière supposer que d'autres travaux réalisés dans l'intervalle, sans avoir été autorisés ni même annoncés, pourraient être admis ou tolérés. Il en va de même de la décision sur recours portée le 28 mai 2014 par le Conseil d'Etat, qui concernait exclusivement les aménagements visés par le prononcé du 20 avril 2007. Le temps mis par cette autorité pour statuer est indifférent à cet égard. Ensuite et comme l'a souligné avec raison le Conseil d'Etat, la recourante était sous le coup d'un ordre de remise en état des lieux lorsqu'elle a construit le bûcher et l'escalier litigieux. Elle ne pouvait dès lors ignorer que de tels aménagements nécessitaient une autorisation de construire. Or, la recourante ne s'est pas seulement contentée d'exécuter, en parfaite illégalité, ces travaux d'envergure, ce alors même qu'une procédure de police des constructions était pendante. Elle s'évertue bien plus à vouloir justifier ce comportement au motif que les autorités précédentes auraient tout de même pu se rendre (à nouveau) sur place afin de porter des décisions « en adéquation avec la situation actuelle ». L'on ne saurait toutefois sérieusement reprocher à la CCC ou Conseil d'Etat de ne pas avoir d'emblée décelé autant de témérité chez la recourante et d'avoir en quelque sorte omis de placer les lieux sous surveillance. L'argumentation de l'intéressée ne frise pas la mauvaise foi, comme l'indique le Conseil d'Etat dans sa décision, mais relève de la mauvaise foi la plus crasse. Enfin, prétendre, dans les circonstances susdécrites, que l'autorisation de construire un poêle aurait pu légitimement conduire la recourante à se croire en droit de réaliser un bûcher afin de disposer de bois en état d'être utilisé, est tout aussi indéfendable. Au surplus, l'on ne voit pas en quoi la recourante, qui ne l'explique pas, pourrait tirer argument du fait que les aménagements remontent à 2009 dès lors que celle-ci n'est pas de bonne foi, que les travaux en question n'ont d'aucune manière été tolérés pas la CCC ou le Conseil d'Etat et que les autorités peuvent ordonner la démolition des bâtiments et installations érigés illégalement en dehors de la zone à bâtir quelle que soit leur date de construction (arrêt du Tribunal fédéral 1C_469/2019, 1C_483/2019 du 28 avril 2021 destiné à la publication, consid. 5).

E. 5.4

Il appert de ce qui précède que les griefs de la recourante concernant l'appréciation du cas sous l'angle de la bonne foi sont inconsistants.

E. 6

En dernier lieu, la recourante prétend que l'ordre de remise en état de la CCC confirmé par le Conseil d'Etat viole le principe de proportionnalité.

- 12 -

E. 6.1

La recourante soutient à cet égard que le bûcher et les escaliers litigieux étaient nécessaires et ne relevaient pas d'un souci de commodité, comme l'avait jugé l'autorité précédente. Ils étaient au demeurant bien intégrés et pas plus imposants que les murs de soutènements que la CCC avait tolérés.

E. 6.2

Selon la jurisprudence (arrêt du Tribunal fédéral 1C_341/2019 du 24 août 2020 consid. 6.1 et les références), l'autorité peut 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, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit. 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 (ibidem).

E. 6.3

En l'espèce, l'autorité précédente a rappelé à juste titre que les règles relatives à la séparation entre espace bâti et non-bâti répondent à une préoccupation centrale de l'aménagement du territoire et poursuivent un l'intérêt public important (arrêt du Tribunal fédéral 1C_508/2018 du 15 juillet 2019 consid. 2.3). Or, contrairement à ce que soutient la recourante, les dérogations à la règle sont ici patentes. Comme on l'a vu, le bûcher et les escaliers ont été réalisés sur un rural déjà passablement modifié par rapport à son état initial et ces travaux illégaux complémentaires altèrent clairement l'identité de la construction d'origine. Ces aménagements répondent à des motifs relevant de la pure convenance personnelle. En outre, la recourante a fait preuve d'une mauvaise foi crasse en les réalisant non seulement sans avoir sollicité les autorisations de construire qu'elles savaient pourtant indispensables, mais en plus alors qu'elle se trouvait déjà sous le coup d'une procédure de remise en état des lieux. Tolérer cet agissement reviendrait ainsi à encourager la politique du fait accompli, ce qui est inenvisageable.

E. 6.4

Le Conseil d'Etat n'a donc aucunement violé le principe de proportionnalité en confirmant l'ordre de remise en état du bûcher et des escaliers litigieux. 7.1 Entièrement et manifestement mal fondé, le recours, qui frise la témérité, est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). 7.2 Vu l'issue du litige, l'émolument de justice, arrêté à 2500 fr. (débours inclus) au vu notamment des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, sera supporté par la recourante, qui n'a pas droit à des dépens (art. 89 al. 1 et 91 al. 1

- 13 - a contrario LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 sur le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives [LTar ; RS/VS 173.8]).

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