

# VS\_GERICHTE A1 23 183 vom 2. September 2024

VS Kantonsgericht, 2024-09-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs\\_gerichte\\_A1\\_23\\_183](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_23_183)

FR: VS\_GERICHTE A1 23 183 du 2 septembre 2024

IT: VS\_GERICHTE A1 23 183 del 2 settembre 2024

## Regeste

A1 23 183 ARRÊT DU 2 SEPTEMBRE 2024 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier, juge, et Patrizia Pochon, juge suppléante ; en la cause X \_\_\_\_\_, recourant, représenté par Maître Jacques Fournier, avocat, 1950 Sion 2 contre CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée et ADMINISTRATION COMMUNALE DE Y \_\_\_\_\_, autre autorité, représentée par Maître Christophe de Kalbermatten, avocat, 1951 Sion (Construction & urbanisme) recours de droit administratif contre la décision du 20 septembre 2023

## Erwägungen

### E. 1

let. d et 51 LPJA). Les conclusions nos 3 et 4 qui tendent au constat de la bonne foi du recourant et au renvoi du dossier à la commune pour « nouvel examen de la situation à l'aune de la nouvelle décision rendue par le Tribunal cantonal et régularisation des travaux effectués de bonne foi par l'administré » sont irrecevables. D'une part, la nouvelle conclusion excède l'objet admissible du litige tel que circonscrit par la décision attaquée (KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3e éd., 2021, n° 1615, p. 351 ; WIEDERKEHR/PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, 2020, n° 2892, p. 717). D'autre part, s'agissant de la demande en constatation, X \_\_\_\_\_ perd de vue que, pour qu'une autorité rende une décision de cette nature, il faut que le requérant démontre un intérêt juridique à obtenir un tel prononcé, cet intérêt faisant en principe défaut lorsqu'une décision constitutive ou formatrice est, comme en l'espèce, envisageable (RVJ 2018 p. 34 consid. 3.2 et les réf.).

- 15 -

### E. 1.2

Sous ces réserves, le recours est recevable (art. 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 LPJA).

### E. 1.3

Le présent recours doit être tranché en application du nouveau droit, puisque la procédure n'a pas trait à une autorisation de construire, mais trouve son origine dans la décision du Conseil communal ordonnant une remise en état des lieux (cf. par ex. ACDP A1 21 6 du 25 avril 2022 consid. 1.3).

### E. 2.1

L'autorité attaquée a déposé ce dossier dans le dossier de la cause, lequel contient le dossier communal. La demande du recourant en ce sens est ainsi satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Ce dernier requiert également son interrogatoire (ad 8), une « vision

locale » (ad 4 et 47), ainsi que l'interpellation du chargé de sécurité (ad 47) sans que ces éléments ne soient toutefois repris sous le chapitre des moyens de preuve.

### **E. 2.2**

Les parties ont le droit de participer à la procédure et de présenter leurs moyens de preuve (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Le droit de faire administrer les preuves, composante du droit d'être entendu que garantit l'article 29 al. 2 Cst. n'est pas absolu. La prise en considération de moyens de preuve suppose que ceux-ci apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents. L'autorité de décision peut donc se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité du moyen de preuve offert et renoncer à l'administrer lorsque le fait dont les parties veulent établir la réalité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque sa preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'elle arrive à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_397/2021 du 7 février 2022 consid. 3.1.1). Néanmoins, l'article 29 al. 2 Cst., à l'instar de l'article 19 al. 1 LPJA, ne confère aucun droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 ; BERNARD, in BERNARD/BELLANGER, Les grands principes de la procédure administrative, 2023, Le droit d'être entendu, p. 71 ; WIEDERKEHR/ PLÜSS, op. cit., n. 396, p. 80).

### **E. 2.3**

Selon le principe de la maxime inquisitoire qui régit la procédure administrative, l'autorité doit constater les faits d'office, sans être limitée par les allégations et les offres de preuve des parties (art. 56 al. 1 et 17 al. 1 LPJA). Ce principe est toutefois contrebalancé par le devoir de collaboration des parties (art. 56 al. 1 et 18 al. 1 let. a LPJA), qui sont tenues de participer à la constatation des faits dans une procédure qu'elles introduisent elles-mêmes (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_284/2019 du

- 16 - 16 septembre 2019 consid. 4.3 ; ACDP A1 21 139 du 29 juin 2022 consid. 6.1.1). Ce devoir porte avant tout sur les faits que les parties connaissent mieux que les autorités et que ces dernières ne pourraient, sans la collaboration des parties, pas du tout ou seulement avec des efforts disproportionnés établir elles-mêmes (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd., 2018, n° 1560, p. 528). Cela étant, lorsque les preuves font défaut, ou si l'on ne peut exiger de l'autorité qu'elle les recueille, la règle de l'article 8 CC est applicable : celui qui prétend tirer un droit de l'existence d'un fait, subit les conséquences de l'absence de preuve à cet égard (GRODECKI, L'établissement des faits en procédure administrative : entre instruction d'office et obligation de collaborer, in Les faits en procédures civile, pénale et administrative, 2023, p. 147 à 150 ; TANQUEREL, op. cit., n. 1563, p. 528).

### **E. 2.4**

En l'espèce, la Cour estime que les pièces au dossier permettent de trancher le litige à la lumière des faits pertinents si bien qu'il n'y a pas lieu de procéder à l'interrogatoire du recourant, celui-ci ayant eu à plusieurs reprises l'occasion de s'exprimer par écrit et d'exposer de cette façon tous les faits et arguments qu'il jugeait utiles à la résolution du cas. Il en va de même en ce qui concerne l'inspection des lieux requise et l'interpellation du chargé de sécurité quant à la conformité actuelle de l'escalier supérieur, l'intéressé s'étant abstenu de déposer des photographies en lien avec les travaux allégués permettant d'établir que celui-ci serait conforme au droit.

## **E. 2.5**

Dénuées de pertinence, les mesures d'instruction requises ne sont en définitive pas susceptibles d'influer sur l'issue du recours, ce qui justifie de les écarter par appréciation anticipée des preuves.

## **E. 3**

Dans un premier grief, le recourant argue d'une constatation inexacte des faits (art. 78 let. a LPJA).

### **E. 3.1**

A l'entendre, contrairement à ce qu'a retenu le Conseil d'Etat dans la décision attaquée, le courrier du 24 avril 2006 (pièce n° 2) n'aurait pas autorisé de travaux, mais l'aurait uniquement informé que les travaux annoncés, à savoir « rendre habitable cette maisonnette sans en modifier l'aspect extérieur, les dimensions ou les volumes », n'exigeaient aucun permis de construire.

### **E. 3.2**

La décision attaquée retient que la demande de rénovation ne contient ni modification de façades significative, ni de changement d'affectation et n'était ainsi pas soumise à procédure d'autorisation de construire. Cela étant, le Conseil communal a autorisé les travaux idoines moyennant la pose verticale des lames en façades, le vitrage complet des pignons et la conservation en pierre des tablettes de fenêtres. Or, force est

- 17 - de constater, que l'autorité intimée n'a fait que reprendre le contenu du courrier du 24 avril 2006. Les faits de la cause ont ainsi été correctement exposés si bien que le grief tiré d'une constatation inexacte de ceux-ci tombe à faux. Au demeurant, les reproches du recourant ne relèvent pas réellement de l'établissement incorrect des faits, mais plutôt de leur appréciation juridique, sous l'angle de la bonne foi. Il s'agit là d'une question de droit, traitée ci-après.

## **E. 4**

Le litige concerne la remise en état des lieux visant le système de chauffage et le boiler, ainsi que l'escalier menant au galetas. Personne ne conteste le fait que ces objets ont été installés sans autorisation de construire. Néanmoins, le recourant se prévaut d'assurances données par l'autorité communale qui lui auraient permis de retenir qu'aucune autorisation de bâtir n'était nécessaire pour « rénover le chalet respectivement mazot en question pour en faire une habitation » et se plaint d'une violation du principe de la bonne foi.

### **E. 4.1**

Il convient d'examiner en premier lieu si les travaux litigieux étaient soumis à autorisation. Si tel n'est pas le cas, le Conseil d'Etat ne pouvait pas confirmer la décision communale exigeant une procédure de régularisation et, a fortiori, ordonnant la remise en état des lieux en application de l'article 57 LC.

#### **E. 4.1.1**

Aux termes de l'article 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'article 34 LC (1re phr.) précise que sont assujetties à une autorisation de construire la création, la transformation, l'agrandissement, la rénovation, le changement d'affectation ainsi que la démolition de tout aménagement durable créé par l'homme et ayant une incidence du point de vue de

l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement ou de la police des constructions. Sont en particulier soumis à autorisation de construire, les installations liées à la production de chaleur ou d'électricité (art. 16 al. 1 let. c ch. 3.1 ab initio OC). Le changement d'affectation d'un ouvrage est considéré comme une transformation soumise par le droit fédéral à autorisation de construire (art. 22 al. 1 LAT ; RUCH, in : AEMISEGGER et al. [éd.], Commentaire LAT : Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, n° 42 ad art. 22 LAT). Lorsqu'il s'agit de transformations intérieures, les seuils d'assujettissement à autorisation sont les interventions sur la structure du bâtiment ou ses équipement techniques (chauffage, installations sanitaires et électriques) ou encore la réalisation de nouveaux logements impliquant notamment la création d'une nouvelle cuisine (ZUFFEREY, Droit public de la construction, 2024, n° 606, - 18 - p. 320 et la réf. cit.). La transformation d'un grenier en habitation constitue également un changement d'affectation soumis à autorisation (MÄDER, Das Baubewilligungsverfahren, Zürcher Studien zum Verfahrensrecht, 1991, n° 213, p. 100).

#### **E. 4.1.2**

En l'occurrence, les travaux litigieux ont conduit à la réalisation d'un logement impliquant la création d'une cuisine et d'une salle de bains, à la pose d'un boiler et d'un système de chauffage électrique ainsi que la mise en place d'un escalier permettant d'accéder au galetas, aménagé en chambre. On ne se trouve dès lors pas en présence de simples modifications intérieures si bien qu'il apparaît normal que des travaux d'une telle ampleur étaient soumis à l'obtention préalable d'un permis de construire.

#### **E. 4.2**

L'intéressé reproche à l'autorité attaquée d'avoir méconnu que l'administration communale lui avait donné des assurances quant au fait qu'il ne fallait aucune autorisation de construire en cas de changement d'affectation du bien.

##### **E. 4.2.1**

Découlant directement de l'article 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés 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. Il faut encore que l'administré se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et que l'intérêt à l'application du droit n'apparaisse pas prépondérant (ATF 150 I 1 consid. 4.1 et réf. cit. ; 149 V 203 consid. 5.1 et réf. cit. ; ACDP A1 21 160 du 8 avril 2022 consid. 5.2).

##### **E. 4.2.2**

Ce principe est l'émanation d'un principe plus général, celui de la confiance, lequel suppose que les rapports juridiques se fondent et s'organisent sur une base de loyauté et sur le

respect de la parole donnée (MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, 4e éd., 2021, n° 1291, p. 641 ; v. aussi HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7e éd., 2022, p. 391 s.). Le principe de la loyauté impose aux organes de l'Etat ainsi qu'aux particuliers d'agir conformément aux règles de la bonne

- 19 - foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 143 IV 117 consid. 3.2 ; 136 I 254 consid. 5.2). Ainsi, l'administré lui-même doit être de bonne foi pour invoquer une prétendue violation de ce principe (TANQUEREL, op. cit., p. 207). Dans un sens plus étroit, ce principe se réfère à l'interprétation des décisions, déclarations et comportements d'une partie à un rapport de droit. Ils doivent recevoir le sens que l'autre partie pouvait raisonnablement leur attribuer en fonction des circonstances qu'elle connaissait ou aurait dû connaître. Dans ce contexte, le principe de la confiance est un élément à prendre en considération et non un facteur donnant en tant que tel naissance à un droit (TANQUEREL, op. cit., n. 580 et la réf. citée).

#### **E. 4.3**

En l'occurrence, le Conseil d'Etat a retenu que l'administration communale pouvait de bonne foi percevoir les documents que lui avaient transmis l'intéressé le 13 avril 2006 comme se rapportant exclusivement à la réfection des façades, du toit et des vitres, sans changement d'affectation. Par conséquent, il n'y avait pas lieu de remettre en cause l'affirmation selon laquelle, en agréant aux travaux de 2006, elle considérait que la bâtisse n'était pas affectée à l'habitation. Ainsi, le recourant n'avait reçu aucune assurance concrète de la part du Conseil communal quant à l'aménagement des combles, d'une salle d'eau, d'une cuisine ou encore l'installation d'un chauffage et d'un boiler si bien qu'il ne pouvait pas se prévaloir d'une violation du principe de la bonne foi. Céans, le recourant ne s'en prend pas à ce raisonnement qu'il laisse intact. Il se contente d'opposer sa propre vision des faits à celle de l'autorité attaquée sans démontrer l'illégalité de la décision attaquée sur ce point, son grief est ainsi, faute de motivation, irrecevable (art. 80 et 48 LPJA ; ACDP A1 22 97 du 26 avril 2023 consid. 1.2.1). Même recevable, il aurait été rejeté dès lors que l'on cherche en vain l'existence d'une assurance concrète délivrée par le Conseil communal permettant à l'intéressé de croire que les changements majeurs opérés par ses soins étaient exemptés d'autorisations de construire au préalable. En particulier, il y a incontestablement lieu d'admettre, avec le Conseil d'Etat, le caractère inhabitable de la bâtisse avant 2006, ce que le recourant ne remet pas en cause céans (« En soi là n'est pas le problème »). Il peut ainsi être renvoyé sur ce point à la décision entreprise (consid. 5.2.1, p. 12 s.) en spécifiant que c'est à juste titre que l'autorité intimée a rappelé que la reprise d'une utilisation abandonnée de manière définitive devait de toute manière faire l'objet d'une nouvelle demande d'autorisation (FRITSCH/BÖSCH/WIPF/KUNZ, Zürcher Planungs- und Baurecht, vol. I, 6e éd., 2019, p. 356 et les réf. cit.).

- 20 - Ensuite, et comme l'a souligné avec raison le Conseil d'Etat, l'interprétation donnée par le constructeur au courrier du 24 avril 2006 n'est pas convaincante. En effet, le permis de bâtir déposée en 2006 n'avait nullement trait à une modification d'affectation. Elle ne portait pas davantage sur le réaménagement intérieur de la bâtisse par la pose d'un escalier ni à des travaux liés au chauffage ou à l'énergie. A cet égard, il peut être renvoyé au descriptif des travaux que le recourant a formulé dans sa requête d'autorisation de bâtir et duquel il ressort que la toiture est à refaire ; qu'au niveau des soubassements, certains joints devaient être dégarnis ; que l'intérieur des aspérités creuses devait être rempli de pierraille

avant qu'un crépi à la chaux hydraulique soit mis sur la façade ; qu'un nettoyage des grandes pierres en « TUF » était nécessaire ; que la rénovation des façades pouvait intervenir de deux manières différentes (pose de lames façon longitudinale ou horizontale) et que le galetas, nécessitait d'après le constructeur, la pose d'un vitrage à l'intérieur, car il n'était « plus possible de laisser ce vide. La structure toiture doit être protégée. Avant la pose en façade des lames-planches, les anciennes doivent être traitées. Constat actuel de vermines dans certaines poutres. Le mérule est aussi possible ». Par ailleurs, les déclarations de l'intéressé sur l'état de conservation de la bâtisse (« toiture défectueuse, à plusieurs reprises endommagées par les vents tempétueux [...], aspérités négatives, manque de matériaux, risque d'affaissement, infiltration d'eau provoquant des dégâts consécutifs », boiserie « fortement endommagée, les planches ne sont plus liées entre elles [...] ». Les solives sont détériorées et la situation devient grave. Nécessité absolue de traiter le bois et de le protéger pour le futur ») accèdent la thèse du Conseil d'Etat selon laquelle l'autorité communale n'avait pas estimé, en rédigeant son courrier du 24 avril 2006, que la bâtisse pouvait servir à abriter des personnes. Par conséquent, la rénovation dont il est fait mention concerne exclusivement les travaux urgents décrits dans la requête, ce d'autant plus que le Conseil communal précise « autoriser les travaux idoines aux conditions suivantes émises par la commission d'édilité : les lames de façades devront être posées verticalement, les pignons devront être complètement vitrés, les tablettes de fenêtres devront être conservées en pierre ». Le recourant ne peut dès lors soutenir que le Conseil communal l'autorisait, par ce courrier, à procéder à la transformation du galetas et du local au sous-sol en parties habitables. Il ne saurait davantage en déduire à son profit la pose d'un chauffage électrique et d'un boiler. Ce n'est pas ce qu'un administré requiert dans sa demande de construire, respectivement comment il fonde sa demande qui est décisif, mais bien ce qui lui est accordé (ATF 132 II 21 consid. 4.1 et la réf. cit.). Pour ce motif déjà, le grief doit être rejeté.

- 21 - Mais il y a plus. Le recourant ne saurait tirer avantage, comme il le souhaite, du fait qu'il avait émis le vœu d'habiter la construction « dans les années futures » - et non à l'issue des travaux « urgents » qu'il souhaitait entreprendre immédiatement (« Ensemble de ces travaux en vue d'habiter dans les années futures. Amélioration par l'amenée d'eau et raccordement à l'égout des eaux usées et pluviales. Demande de permis d'habitabilité »). Ces assertions ne laissent d'aucune manière supposer que le constructeur s'abstiendrait de requérir les autorisations de construire nécessaires y relatives en temps voulu au vu du descriptif des travaux de rénovation formulés. De surcroît, force est d'admettre qu'il ne s'agissait que de démarches ultérieures dès lors que les travaux entrepris afin de rendre la construction habitable se sont déroulés sur plusieurs années et que ce n'est qu'en 2017, soit plus de 11 ans après le dépôt de la requête de bâtir, que cette celle-ci a pu être mise en location. Le Conseil d'Etat pouvait également valablement retenir que le « permis d'habitabilité » mentionné dans la requête du 13 avril 2006 était une prochaine étape que le constructeur allait entreprendre dans la mesure où il n'avait aucun intérêt à le requérir avant même d'avoir entamé les travaux. D'ailleurs, ce n'est qu'en 2019, lorsque des irrégularités lui ont été rapportées, que l'intéressé en a formellement exigé un. Le recourant ne saurait non plus tirer un droit du fait que la bâtisse ait été raccordée jusqu'au premier avec l'électricité. Cela se comprend simplement, comme l'a fait l'autorité précédente, par l'affectation antérieure d'atelier de cette construction. Le fait qu'il ait été possible de mettre la bâtisse en location pendant une année (du 31 mai 2017 au 1er juin 2018) n'est également pas de nature à faire naître chez le recourant un état de confiance dès lors que l'inscription opérée par le service du contrôle des habitants n'équivaut pas à une quelconque

autorisation. Le principe de la bonne foi n'a pas davantage été violé par la remise d'un compteur d'eau par un agent communal. En effet, en l'absence de demande formelle et d'autorisation relative au raccordement en eau potable et à l'introduction de l'égout dans le collecteur principal, l'on ne saurait en déduire que le Conseil communal aurait acquiescé à ces travaux. Compte tenu de ce qui a été dit, le recourant ne pouvait comprendre le courrier du 24 avril 2006 comme il le prétend. Au contraire, il devait être conscient que les travaux d'une telle ampleur ainsi qu'une affectation qui s'écartait de l'utilisation antérieure nécessitait une autorisation. S'il avait un doute, il aurait dû se renseigner auprès du Conseil communal et lui demander si un changement d'affectation était possible sans autorisation. Infondé, le grief est rejeté.

## **E. 5**

Le recourant excipe de sa bonne foi quant à une éventuelle remise en état des lieux.

- 22 -

### **E. 5.1**

Aux termes de l'article 57 LC, lorsqu'un projet est exécuté sans autorisation de construire l'autorité compétente fixe un délai convenable au perturbateur (par situation et/ou par comportement) pour se déterminer sur les travaux exécutés (al. 1). Si une régularisation n'est pas d'emblée exclue, l'autorité impartit un délai convenable pour déposer une demande d'autorisation de construire en vue de la régularisation des travaux effectués (al. 2 ab initio). Dans le cas contraire, l'autorité compétente rend une décision de remise en état des lieux conforme au droit. Cette décision doit indiquer la mesure exacte à prendre pour rétablir une situation conforme au droit, le délai d'exécution, la menace d'exécution d'office en cas de non-respect de la mesure ordonnée et les voies de recours (al. 3). Dix ans après le jour où l'état de fait contraire au droit était reconnaissable, la remise en état des lieux ne peut être exigée que si elle est commandée par des intérêts publics impératifs. La prescription absolue est de 20 ans dès l'achèvement des travaux (al. 4). Les autorités de police des constructions ordonnent la remise en état des lieux conforme au droit en cas d'exécution illicite des travaux ou lorsque des dispositions en matière de construction ou des conditions et charges ne sont pas respectées. Elles tiennent compte des principes de la proportionnalité et de la protection de la bonne foi (art. 46 al. 2 OC). Est a priori de mauvaise foi tout propriétaire qui pense pouvoir construire en Suisse sans autorisation, dès lors que cette exigence est notoire, au moins pour les constructions dont l'importance n'est pas minime (ZUFFEREY, op. cit., n. 1021, p. 526).

### **E. 5.2**

En l'espèce, le constructeur a, certes, requis le 13 avril 2006 une autorisation de construire. Néanmoins les « mesures irréversibles de transformation de la bâtisse concernée » que l'intéressé a effectuées ne portent nullement sur les travaux pour lesquels un permis de bâtir a été demandé (toit, façade, bois, vitrage). Le recourant ne pouvait dès lors imaginer, de bonne foi, que les modifications majeures qu'il a entreprises pour rendre la bâtisse habitable (réaménagement total du sous-sol et des combles pour y créer une salle de bains, une cuisine et une chambre ; installation d'un système de chauffage et d'un boiler, raccordement à l'eau et aux égouts) ne nécessitaient aucune mise à l'enquête, ce d'autant plus que, comme il le souligne lui-même, il a été actif pendant 24 ans au service de la commune, soit comme secrétaire général de la commission scolaire, puis, comme vice-juge de commune et membre de la chambre pupillaire et enfin, comme « commissaire » (membre du tribunal de

police ; ad 31). Il ne pouvait ainsi ignorer les règles légales en la matière. De plus, comme l'a déjà souligné l'autorité précédente, la bonne foi de l'intéressé doit également être niée au vu du comportement contradictoire adopté par ce dernier étant donné que, tantôt, il

- 23 - soutient que la bâtisse a toujours été affectée à l'habitation, tantôt que le courrier communal du 24 avril 2006 était de nature à lui faire croire qu'il pouvait valablement rénover la bâtisse pour en faire une habitation sans requérir d'autorisation de construire. Enfin, en mettant les autorités devant le fait accompli, l'intéressé ne saurait davantage invoquer sa bonne foi qui ne peut ainsi qu'être niée.

### **E. 5.3**

Il reste à examiner la proportionnalité de la mesure.

#### **E. 5.3.1**

Un maître d'ouvrage qui ne se serait pas comporté conformément à la bonne foi peut également invoquer le principe de la proportionnalité aux termes duquel l'autorité peut renoncer à un ordre de démolition 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 (ATF 132 II précité 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 précité consid. 4a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_491/2022 du 18 août 2023 consid. 5.1 et les réf. cit.).

#### **E. 5.3.2**

Dans le cas présent, l'autorité intimée a considéré, à juste titre, que tant le système de chauffage que le boiler étaient formellement et matériellement contraires au droit et que, faute de pouvoir être régularisés, la remise en état des lieux s'imposait. En particulier, elle a expliqué, rapports du SEFH des 8 mai 2020 et 8 août 2023 à l'appui et auxquels il peut être renvoyé, qu'il existait d'autres solutions techniques pour répondre aux prescriptions énergétiques. Ce raisonnement ne prête pas le flanc à la critique. La suppression des travaux importants entrepris par le recourant, de surcroît dans une bâtisse non destinée à l'habitat – aucune autorisation de changement d'affectation n'ayant été demandée – est apte à atteindre le but recherché et aucune mesure moins incisive n'est envisageable vu qu'un chauffage électrique fixe à résistance en qualité d'unique installation de chauffage, ainsi qu'un chauffe-eau électrique, tels que posés par le recourant, sont prohibés (art. 19 et 20 OURE). A cela s'ajoute que l'intérêt purement économique du recourant ne saurait l'emporter sur l'intérêt public au respect de la loi et à l'utilisation rationnelle de l'énergie. Le grief est ainsi rejeté. Le même sort doit être réservé à la mesure tendant à fermer et à condamner l'accès au dernier étage aussi longtemps que le garde-corps n'est pas modifié. Le recourant laisse d'ailleurs intact le raisonnement du Conseil d'Etat (consid. 6 de la décision attaquée),

- 24 - que la Cour de céans fait sien et auquel il peut être renvoyé. A cet égard, le simple fait pour le recourant de prétendre avoir effectué de nouveaux travaux (ad 47), sans pour autant documenter ses affirmations, se heurte au devoir de collaboration des parties (cf. supra consid. 2.3) et ne permet pas de remettre en cause la décision attaquée.

### **E. 6**

Sous le même chapitre, le recourant se prévaut encore d'un déni de justice formel vu que le Conseil d'Etat aurait omis d'examiner « les conditions du respect de la bonne foi ».

### **E. 6.1**

Aux termes de l'article 29 al. 1 Cst., toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. L'article 5 al. 4 LPJA prévoit que lorsqu'une autorité, sans droit, refuse de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision. Il y a déni de justice formel lorsqu'une autorité n'applique pas ou applique d'une façon incorrecte une règle de procédure, de sorte qu'elle ferme l'accès à la justice au particulier qui, normalement, y aurait droit (ATF 144 II 184 consid. 3.1 ; WIEDERKEHR/PLÜSS, op. cit., n° 49, p. 9). L'autorité qui ne statue pas ou n'entre pas en matière sur un recours ou un grief qui lui est soumis dans les formes et délais légaux, alors qu'elle était compétente pour le faire, viole l'article 29 al. 1 Cst. (ATF 142 II 154 consid. 4.2 et les réf. cit. ; ACDP A1 21 143 du 19 mai 2022 consid. 3.1).

### **E. 6.2**

Pour les motifs avancés ci-avant, l'on ne saurait suivre le recourant lorsqu'il argue que le Conseil d'Etat se serait abstenu de contrôler les conditions du respect de la bonne foi vu qu'il ressort de la décision attaquée que cette autorité a examiné la prétendue violation du principe de la bonne foi (consid. 9 de la décision attaquée) et qu'elle a estimé que la bonne foi du recourant n'était, pour le moins, pas évidente (consid. 9 de la décision attaquée), voire qu'elle ne l'était pas au vu du comportement adopté par l'intéressé (consid. 5.2.2 de la décision attaquée). Le grief ne peut ainsi qu'être rejeté.

### **E. 7**

Le recourant reproche ensuite au Conseil d'Etat d'avoir violé le principe de la légalité en lui faisant supporter, sans base légale, la mauvaise instruction du dossier.

### **E. 7.1**

Selon la jurisprudence, le principe de la légalité consacré à l'article 5 al. 1 Cst. exige de façon générale que l'ensemble de l'activité étatique se fonde sur la loi et repose ainsi sur une base légale. L'exigence de la base légale signifie que les actes étatiques doivent trouver leur fondement dans une loi au sens matériel, qui soit suffisamment précise et déterminée et qui émane de l'autorité constitutionnellement compétente (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_112/2022 du 7 juillet 2023 consid. 3.1 ; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5e éd., 2022, n° 386, p. 147).

- 25 -

### **E. 7.2**

En l'occurrence, le recourant se trompe lorsqu'il soutient que l'autorité attaquée se serait limitée à constater le caractère non arbitraire de la décision sans en examiner la légalité dès lors que le Conseil d'Etat a valablement indiqué les dispositions topiques et la jurisprudence sur laquelle il s'est fondé pour confirmer la remise en état des lieux. De plus, il ne ressort nullement de la décision attaquée – et le recourant ne le démontre pas davantage – que l'instruction du dossier aurait été faite de manière lacunaire et, encore moins, que le Conseil d'Etat en aurait fait supporter les éventuelles conséquences à l'administré. Certes, comme le souligne l'autorité précédente, la demande d'autorisation de construire de 2006 peut être

qualifiée de sommaire. Elle a toutefois été jugée suffisante pour exécuter les travaux urgents de rénovation entrepris par l'intéressé et tels qu'il les a décrits dans sa requête. Le recourant est d'autant plus malvenu de parler d'une mauvaise instruction de la cause dès lors qu'il soutient lui-même avoir « formulé des conclusions détaillées sur ce qu'il attendait de la Commune ». De surcroît, rien au dossier ne laisse supposer que l'autorité intimée ait interprété la formulation desdites conclusions « à charge de X \_\_\_\_\_ ». En particulier, il ne ressort pas de la décision attaquée que « les conclusions formulées par un retraité non professionnel de la construction n'étaient pas claires ». Par ailleurs, il est pour le moins téméraire de soutenir, comme le fait le recourant, qu'il appartenait à la commune de « relever à l'attention de l'administré les problèmes relatifs à l'alimentation en énergie, l'OURE existant déjà à cette époque », alors que la requête du 13 avril 2006 ne comporte aucune indication sur sa volonté de poser un système de chauffage, comme le souligne le Conseil d'Etat dans sa décision (consid. 7.5) et à laquelle il peut être renvoyé.

## **E. 8**

Dans un dernier grief, le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu. Il reproche au Conseil d'Etat d'avoir retenu comme établis les faits déduits de la séance du 18 septembre 2006 dont aucun procès-verbal ne figure toutefois au dossier.

### **E. 8.1**

Le droit d'être entendu, garanti par l'article 29 al. 2 Cst., comprend notamment le droit pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier, d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valablement offertes et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1). Le droit de s'exprimer sur tous les points importants avant qu'une décision soit prise s'applique sans restriction pour les questions de fait. Pour ce qui est de la qualification juridique des faits, ce droit ne vaut que lorsqu'une partie change inopinément son point de vue juridique ou lorsque l'autorité a l'intention de s'appuyer sur des arguments juridiques inconnus des parties et dont celles-ci ne pouvaient pas prévoir l'adoption (ATF

- 26 - 145 IV 99 consid. 3.1) ; il faut qu'il s'agisse d'un motif juridique non évoqué, dont aucune des parties ne pouvait supputer la pertinence (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 et les réf. cit.).

### **E. 8.2**

En l'occurrence, le recourant se méprend lorsqu'il soutient que la décision attaquée retiendrait, en sa défaveur, des faits ressortant de l'entrevue du 18 septembre 2006. En effet, le seul élément ressortant du jugement querellé à cet égard est que, selon les dires du Conseil communal, aucun procès-verbal de la séance de la commission communale des constructions n'a été établi (ch. 2 de la décision attaquée). Infondé, le grief ne peut ainsi qu'être rejeté.

### **E. 9.1**

Attendu ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

### **E. 9.2**

Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge du recourant (art. 89 al. 1 LPJA) qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA). Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères

d'appréciation et des limites des articles 13 al. 1 et 25 LTar, l'émolument de justice est fixé à 1500 francs.

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