

VS_GERICHTE A1 24 174 vom 2. Juni 2025

VS Kantonsgericht, 2025-06-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 24 174](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_24_174)

FR: VS_GERICHTE A1 24 174 du 2 juin 2025

IT: VS_GERICHTE A1 24 174 del 2 giugno 2025

Regeste

A1 24 174 ARRET DU 2 JUIN 2025 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Christophe Joris, président ; Frédéric Fellay et Dr Thierry Schnyder, juges ; Ferdinand Vanay, greffier ; en la cause X _____ et Y _____, recourants, représentés par Maître Maël Fabien Loretan, avocat à Martigny, contre CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, et COMMUNE DE Z _____, autre autorité. (police des constructions ; refus de régularisation et ordre de remise en état hors de la zone à bâtir) recours de droit administratif contre la décision du 12 juin 2024

Erwägungen

E. 1.1

Aux termes des art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a LPJA, a qualité pour former un recours de droit administratif devant le Tribunal cantonal quiconque est atteint par la décision litigieuse et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. La qualité pour recourir s'analyse à la lumière de la jurisprudence rendue en application de l'art. 89 LTF, le droit cantonal n'ayant en l'occurrence pas une portée plus large (ATF 144 I 43 consid. 2.1, cité p. ex. in arrêt du Tribunal fédéral 1C_130/2022 du 1er mai 2023 consid. 3.1). X _____ et Y _____ sont particulièrement touchés par le prononcé du Conseil d'Etat qui rejette leur recours administratif et qui confirme l'ordre de remise en état des lieux que leur a adressé la CCC. Ils disposent d'un intérêt digne de protection à contester céans la légalité de cette décision cantonale. Partant, ils ont qualité pour recourir.

E. 1.2

Le recours de droit administratif du 19 août 2024 respecte les autres exigences de forme (cf. art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA), de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

- 8 -

E. 1.3

Le Conseil d'Etat a déposé céans son dossier, lequel inclut celui de la CCC. La demande des recourants en ce sens est dès lors satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

E. 2

L'affaire a trait à un refus d'autorisation de construire a posteriori (régularisation) et à un ordre de remise en état des lieux relatif à un ouvrage sis en zone agricole. Les intéressés critiquent l'opinion de l'autorité précédente, pour qui ce refus d'autorisation et cet ordre de rétablissement des lieux sont légaux.

E. 3.1

Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice (art. 16a al. 1 LAT). L'art. 34 OAT fixe à cet égard les conditions générales permettant de considérer qu'une construction ou une installation est conforme à la zone agricole. En particulier, selon l'art. 34 al. 4 OAT, une autorisation ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question (let. a), si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu (let. b) et s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (let. c).

E. 3.2

Aux termes de l'art. 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). Les délais de prescription prévus à l'art. 57 al. 4 LC ne s'appliquent pas en dehors de la zone à bâtir (ATF 147 II 309 consid. 5). 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).

- 9 -

E. 3.3

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). 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 par exemple 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 du Tribunal fédéral 1C_182/2023 du 16 août 2024 consid. 4.1).

E. 4.1

En l'occurrence, il est constant que le bâtiment litigieux se situe en zone agricole et qu'il résulte de travaux qui ont été entrepris entre l'automne 1997 et le printemps 1998, sans qu'aucune autorisation n'ait été délivrée par l'autorité compétente, à savoir la CCC. Ces travaux ont donc été réalisés sans droit et il se pose la question de savoir s'ils peuvent être néanmoins régularisés a posteriori. Il s'agit tout d'abord de déterminer si l'ouvrage peut

bénéficier d'une autorisation de construire ordinaire au sens des art. 16a LAT et 34 OAT.

E. 4.2

A cet égard, les recourants rappellent que leur père, agriculteur, a déposé une demande de régularisation, accompagnée de plans, le 9 mai 1998, demande qui a été mise à l'enquête publique quelques jours plus tard sans susciter d'opposition. Ils arguent que l'instruction de cette requête a été de facto suspendue par la CCC en 1999, juste après la notification d'un ordre d'arrêt des travaux. Ainsi, selon eux, cette demande de régularisation était restée pendante devant la CCC durant près de 25 ans. Ils se réfèrent aussi à une promesse qu'aurait formulée le SCA en 1998 de présenter des propositions permettant de régulariser l'ouvrage litigieux. A les suivre, le Conseil d'Etat aurait dû inviter l'autorité inférieure à formuler ces propositions, puis statuer au fond sur la demande d'autorisation de construire.

Contrairement à ce que pensent les recourants, il n'appartenait ni au SCA, ni à la CCC de formuler des propositions afin de régulariser les travaux litigieux. Les intéressés font une lecture erronée du préavis du SCA du 3 septembre 1998. Celui-ci mentionne sous

- 10 - « prise de position » : « à la recherche d'une autre solution ; de nouvelles propositions de plans seront présentées à votre autorité pour suite utile ». Ce préavis informe donc la CCC que, selon le SCA (qui avait rencontré C _____ un mois auparavant), le requérant cherchait une autre solution et présenterait de nouveaux plans. En effet, dans une situation comme celle de l'espèce, il revient en toute logique à l'auteur des travaux réalisés sans autorisation – et non à l'autorité de police des constructions ou à un service cantonal – de proposer une solution de régularisation. C'est d'ailleurs ce qu'a confirmé ultérieurement l'avocat de C _____, dans le courrier qu'il a écrit à la CCC le 7 juin 1999 (« M. C _____ va déposer prochainement une nouvelle mise à l'enquête publique pour pouvoir reconstruire ces installations »). La CCC était donc dans l'attente des démarches annoncées par le susnommé. On peut, certes, s'étonner que l'autorité n'a pas suivi le dossier de plus près et fixé à l'intéressé un délai pour déposer la nouvelle demande de régularisation mentionnée dans sa lettre du 7 juin 1999. Le fait que la CCC soit demeurée passive durant de nombreuses années avant de réactiver ce dossier ne saurait toutefois s'assimiler à un comportement contradictoire. En effet, l'ordre d'arrêt des travaux notifié le 19 mai 1999 était en force et ni C _____, ni les recourants n'ont reçu de l'autorité des assurances quant au maintien de l'ouvrage réalisé sans autorisation. Les intéressés invoquent en outre en vain une violation du principe de la bonne foi, puisqu'ils sont eux aussi restés passifs durant des années et n'ont, en particulier, pas fait de nouvelles propositions en vue de régulariser l'ouvrage en question. En d'autres termes, le fait que le dossier est resté en l'état jusqu'en 2020 ne confère aucun droit aux recourants quant à la régularisation des travaux illégaux. Lorsqu'elle a repris le dossier en 2020, la CCC n'a non plus pas manqué à ses obligations. En effet, le 26 février 2021, les recourants ont été invités à déposer une demande de régularisation conforme à l'art. 16a LAT, demande à laquelle ils n'ont pas pu se conformer puisqu'ils n'étaient pas des exploitants agricoles. De plus, la CCC a par la suite sollicité le SCA qui a relevé, dans son préavis du 16 février 2024, que la clause du besoin agricole ne pouvait pas être reconnue, dès lors que l'exploitant actuel du no xxx disposait d'infrastructures pour la détention du bétail à moins d'un kilomètre, que l'utilisation de l'ouvrage comme abri de pâturage pour le bétail n'était pas nécessaire à l'exploitation rationnelle des surfaces agricoles et qu'une utilisation comme dépôt de matériel ou de fourrage n'était non plus pas justifiable, étant donné que le centre d'exploitation du fermier se trouvait à proximité.

E. 4.3

Dans ces conditions, la CCC a constaté à juste titre que l'ouvrage litigieux ne pouvait pas être régularisé par l'octroi d'une autorisation ordinaire, ce qu'a confirmé à bon droit le Conseil d'Etat.

E. 5.1

Les recourants invoquent ensuite une appréciation erronée des faits pertinents.

E. 5.2

Ils critiquent d'abord la décision du Conseil d'Etat en ce qu'elle retient à son considérant 5.2 (1er par.), sur la base des pièces au dossier et en particulier de photographies, que le bâtiment litigieux n'est pas utilisé à des fins agricoles. A bien les comprendre, ils soutiennent qu'aucun reproche ne peut leur être fait quant à l'utilisation de la grange-écurie. Ils soulignent à cet égard que le bâtiment est resté inachevé depuis l'ordre d'arrêt des travaux prononcé par la CCC le 19 mai 1999 et que, dès lors, il n'est pas possible de l'utiliser à des fins agricoles. Cet argument est inopérant, étant donné que, comme on l'a vu au considérant 4.2 ci-dessus, l'ouvrage ne peut pas faire l'objet d'une autorisation fondée sur l'art. 16a LAT. En effet, la question de savoir si le bâtiment litigieux est ou non utilisé à des fins agricoles peut être laissée ouverte, du moment que les conditions posées par le droit fédéral ne sont pas remplies. C'est d'ailleurs ce que dit l'autorité précédente lorsqu'elle retient que les exigences de l'art. 34 al. 4 OAT ne sont pas respectées (cf. décision attaquée, consid. 5.2, 2e par.). Le grief est donc rejeté.

E. 5.3

Les recourants reprochent aussi à l'autorité d'avoir constaté une violation de l'ordre d'arrêt des travaux après l'inspection des lieux du 29 septembre 2020. Selon eux, cette constatation était erronée, car les travaux de construction n'avaient pas repris et seules des barrières protégeant le chantier avaient été remplacées. Si l'on peut effectivement admettre, en se fiant aux allégations des recourants et aux photographies au dossier, que l'ordre d'arrêt des travaux a été respecté, on ne voit en revanche pas en quoi cela influencerait sur le sort de la cause. En effet, cet élément ne permet ni de régulariser le bâtiment concerné, ni de mettre à néant l'ordre de remise en état des lieux. Partant, ce grief n'est pas pertinent et doit être écarté.

E. 6.1

Dans un autre grief, les recourants soutiennent que la décision du Conseil d'Etat consacre une violation de la garantie de la situation acquise. Ils arguent que le bâtiment d'origine a été érigé avant le 1er juillet 1972, que la construction litigieuse présente une

- 12 - surface similaire et qu'une remise en état des lieux doit consister non pas à rendre au lieu son aspect naturel, mais à rétablir le bâtiment d'origine.

E. 6.2

Hors de la zone à bâtir, le sort des constructions ou installations non conformes à l'affectation de la zone est régi par les art. 24 ss LAT. Le régime de la garantie de la situation acquise est réglé à l'art. 24c LAT et précisé à l'art. 42 OAT. On rappellera à ce propos qu'en dehors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de

la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (art. 24c al. 1 LAT). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement (art. 24c al. 2 LAT). Une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement est considéré comme mesuré lorsque l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel (art. 42 al. 1 OAT). La question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances ; plusieurs règles qu'énonce l'art. 42 al. 3 OAT doivent en tout cas être respectées. En outre, ne peut être reconstruite que la construction ou l'installation qui pouvait être utilisée conformément à sa destination au moment de sa destruction ou de sa démolition et dont l'utilisation répond toujours à un besoin (art. 42 al. 4 OAT). Le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement (cf. art. 41 OAT). La date déterminante est en principe celle du 1er juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 147 II 309 consid. 5.4 ainsi que les autres références citées in arrêt du Tribunal fédéral 1C_570/2022 du 19 juillet 2023 consid. 3.1).

E. 6.3

Le Conseil d'Etat a estimé que le cas d'espèce n'entraîne pas dans le champ d'application de l'art. 24c LAT, non seulement parce que le bâtiment litigieux avait été érigé entre 1997 et 1998 (soit bien après le 1er juillet 1972), mais aussi parce que les travaux avaient été réalisés sans autorisation et sans respecter l'identité de la grange-

- 13 - écurie d'origine qui, au surplus, était devenue inutilisable faute d'entretien et d'occupation (cf. décision attaquée, consid. 6.2). Céans, les recourants s'abstiennent à juste titre de contester concrètement ces motifs pertinents. Par ailleurs, leur argument invoquant la garantie de la situation acquise pour l'ancienne grange-écurie tombe à faux, car cette garantie ne bénéficie pas aux bâtiments d'exploitation agricoles qui ont été érigés selon l'ancien droit mais qui ne sont pas contigus à un bâtiment d'habitation agricole érigé lui aussi selon l'ancien droit (MUGGLI in Aemisegger et al. [éd.], Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, 2017, no 19 ad art. 24c, p. 265 ss). En effet, selon l'art. 41 al. 2 OAT, l'art. 21c LAT n'est pas applicable aux constructions et installations agricoles qui – comme la grange-écurie ici en cause – sont isolées et inhabitées.

E. 6.4

Cela étant, on ne peut non plus pas suivre les recourants lorsqu'ils affirment que l'ordre de remise en état des lieux doit viser la reconstruction de l'ancienne grange-écurie et non un retour à l'état naturel du terrain. En effet, du moment que cette construction ne pouvait pas bénéficier de la garantie de la situation acquise que prévoit l'art. 24c LAT, elle ne pouvait être ni rénovée, ni transformée, ni reconstruite en vertu de cette disposition. Ordonner la remise en état des lieux telle que le demandent les recourants ne correspondrait donc pas au rétablissement d'une situation conforme au droit. En d'autres termes, les intéressés ne peuvent pas obtenir, par le biais d'une mesure de remise en état, ce dont ils n'auraient

manifestement pas pu bénéficier via une autorisation de construire.

E. 7.1

Enfin, les recourants soutiennent que l'ordre de remise en état des lieux viole les principes de la proportionnalité et de la bonne foi.

E. 7.2

Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 149 I 49 consid. 5.1 et les arrêts cités).

E. 7.2.1

Un ordre de démolir une construction édiflée sans droit et pour laquelle une autorisation ne peut être accordée n'est en soi pas contraire au principe de la proportionnalité. Dans le cadre du principe de la proportionnalité au sens étroit, l'autorité

- 14 - peut renoncer à une telle mesure 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 21 consid. 6). 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). S'il peut, certes, 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, une utilisation illégale, qui contrevient au principe fondamental en matière d'aménagement du territoire de la séparation du territoire bâti et non bâti, ne doit pas se poursuivre indéfiniment sur la base du simple écoulement du temps (ATF 147 II 309 consid. 5.5 et 5.6).

E. 7.2.2

En l'espèce, les recourants pointent le fait que les autorités ont toléré les travaux litigieux durant près de 25 ans. Selon eux, il serait dans ces conditions disproportionné d'exiger la démolition du bâtiment reconstruit, d'autant plus que celui-ci avait une vocation agricole conforme à la zone. Cet argument ne convainc pas. En effet, comme cela ressort du considérant 4 ci-dessus, en l'absence de tout besoin agricole démontré, l'ouvrage litigieux n'est pas conforme à la zone. On ne se trouve pas en présence d'une dérogation mineure à la règle, puisque cette construction illégale n'a pas sa place dans cette zone inconstructible et a été érigée en violation du principe cardinal de séparation entre territoire bâti et non-bâti. Partant, il existe un intérêt public très important à ce que cet ouvrage soit entièrement démoli. Les recourants ne mentionnent aucun intérêt privé qui pourrait s'opposer à ce retour à l'état naturel des lieux. On notera à cet égard qu'un intérêt purement patrimonial – visant à éviter les frais de remise en état – n'est pas prépondérant. Quant au fait que la CCC s'est abstenue d'exiger la démolition de l'ouvrage en cause durant près de 25 ans, il n'est guère déterminant du moment qu'en dehors de la zone à bâtir, le droit d'exiger la remise en état des lieux ne se périmé pas, même après 30 ans. Les autorités compétentes sont en effet tenues par le droit fédéral d'ordonner la destruction des constructions formellement et

matériellement illégales situées hors de la zone à bâtir. Si elles pouvaient se soustraire à cette obligation en restant inactives, l'application uniforme du droit fédéral et le principe constitutionnel de séparation seraient remis en question (ATF 147 II 309 consid. 5.5).

- 15 -

E. 7.2.3

L'ordre de remise en état est ainsi conforme au principe de la proportionnalité, ce que le Conseil d'Etat a constaté à juste titre.

E. 7.3

Découlant directement de l'art. 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 celles-ci. 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 qu'il 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 correcte du droit n'apparaisse pas prépondérant (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2, cité p. ex. in arrêt 1C_182/2023 précité consid. 4.1.2). Comme le retient à bon droit le Conseil d'Etat, la CCC n'a jamais fourni aux recourants ou à leur père des assurances ou un renseignement qui auraient pu leur laisser penser, de bonne foi, que la construction litigieuse pourrait être régularisée ou maintenue en l'état (cf. supra, consid. 4.2). On ne peut en outre pas retenir qu'en s'abstenant d'intervenir durant de nombreuses années, la CCC aurait placé les intéressés dans une situation de confiance quant au maintien de la grange-écurie ; une telle situation est d'autant moins crédible que le père des recourants avait lui-même annoncé à la CCC le dépôt de plans adaptés. Enfin, on rappellera que cet ouvrage a été réalisé sans autorisation valable de cette autorité. Dans ces conditions, c'est en vain que les intéressés invoquent leur bonne foi pour s'opposer à l'ordre de remise en état des lieux.

E. 7.4

Il s'ensuit que cet ordre de remise en état est conforme au droit, ce que l'autorité précédente a confirmé à juste titre.

E. 8.1

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

E. 8.2

Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 LPJA) ; ceux-ci n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

- 16 - Eu égard aux principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des art. 13 al. 1 et 25 LTar,

l'émolument de justice est fixé à 1500 fr., débours compris (art. 11 LTar).

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