

VS_GERICHTE A1 24 177 vom 26. Juni 2025

VS Kantonsgericht, 2025-06-26, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 24 177](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_24_177)

FR: VS_GERICHTE A1 24 177 du 26 juin 2025

IT: VS_GERICHTE A1 24 177 del 26 giugno 2025

Regeste

A1 24 177 ARRÊT DU 26 JUIN 2025 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public
Composition : Christophe Joris, président ; Dr Thierry Schnyder et Michaël Steiner, juges ; Raquel Rio, greffière, en la cause X _____, recourante, représentée par Maître Damien Revaz, avocat à Martigny contre CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, COMMUNE DE Y _____, autre autorité, représentée par Maître Blaise Marmy, avocat à Martigny, et Z _____, tiers concerné (construction & urbanisme)
recours de droit administratif contre la décision du 19 juin 2024

Erwägungen

E. 1

Déposé en temps utile et conforme aux autres exigences légales, le recours est recevable (art. 72, 78 al. 1 let. a, 79a al. 1 let. b, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 LPJA).

E. 2

A titre de moyen de preuve, la recourante a requis l'édition du dossier du Conseil d'Etat. Ce dernier a produit l'intégralité de son dossier, ce qui satisfait à la demande de la recourante.

- 7 -

E. 3

La garantie de la situation acquise hors de la zone à bâtir est régie par le droit fédéral.

E. 3.1.1

Intitulé « Droits acquis », l'art. 5 LC a la teneur suivante : 1 Les constructions et installations existantes réalisées conformément au droit antérieur mais devenues contraires aux plans ou aux prescriptions en vigueur peuvent être entretenues, transformées, agrandies, reconstruites ou changées d'affectation. 2 La protection du patrimoine bâti et les autres intérêts privés et publics doivent être dûment pris en compte dans le cadre d'une pesée des intérêts.

E. 3.1.2

Le droit valaisan table, à l'instar de la solution bernoise, sur la régularité formelle de l'ouvrage existant. Le Message accompagnant la révision totale de la loi sur les constructions du 19 mai 1924 (cf. BSGC, novembre 1995, p. 658) se réfère expressément, « pour ce qui concerne la question de la garantie de la situation acquise », à la doctrine (et à la jurisprudence) du droit bernois. Ce renvoi de principe demeure d'actualité puisque la nouvelle législation sur les constructions est dans son ensemble similaire à l'ancienne s'agissant de cette question. Ainsi, conformément à la doctrine rendue en lien avec l'art. 3 de la loi bernoise sur les constructions (LC-BE), la garantie des droits acquis s'étend à

toutes les constructions et installations autorisées ou non soumises à autorisation en vertu du droit antérieur, et donc formellement légales. La loi n'exige pas que l'autorisation accordée à l'époque ait également été matériellement (quant au fond) légale (ZAUGG/LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, vol. I, 5e éd. 2020, n° 1c ss ad art. 3 ; cf. ACDP A1 24 48 et A1 24 49 précité consid. 4.3). Un ouvrage est matériellement légal lorsqu'il a été érigé conformément au droit matériel en vigueur au moment de la construction. Il est formellement légal lorsqu'il repose sur une autorisation de construire, peu importe que celle-ci ait été délivrée en violation du droit matériel applicable à l'époque. Dans ce cas, l'étendue des droits acquis est délimitée par le contenu du permis de bâtir (ZEN-RUFFINEN/ GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n° 978 ss ; cf. ég. arrêt du Tribunal fédéral 1C_309/2020 du 5 janvier 2021 consid. 7.2). Selon la pratique, une construction ou une installation non autorisée mais qui aurait pu être autorisée (légalité matérielle) est également considérée comme légale (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_309/2020 précité consid. 7.2). En revanche, une construction non autorisée et qui n'était pas susceptible d'être autorisée ne devient pas légale du fait

- 10 - qu'elle ne peut ou ne doit (plus) être supprimée (par exemple parce que cela serait disproportionné ; ZAUGG/LUDWIG, op. cit., n° 2 ss ad art. 3 ; ACDP A1 23 69 précité consid. 5.1.2). La garantie des droits acquis protège notamment l'utilisation faite jusqu'alors d'un ouvrage devenu non conforme aux prescriptions de la zone, pour autant que cette utilisation ait été effective et n'ait pas connu d'interruption notable, éléments dont la preuve incombe au maître de l'ouvrage. La garantie des droits acquis ne protège cependant pas l'utilisation en tant que telle mais les investissements effectués dans ce but. Il s'ensuit que l'utilisation désormais illicite est uniquement protégée si son abandon ou sa modification entraîne la perte d'un important investissement structurel, ce qui n'est pas le cas par exemple en présence du simple dépôt ou entreposage d'objets ou du stationnement de véhicules (ZAUGG/LUDWIG, op. cit., n° 2 ss ad art. 3 ; ACDP A1 23 69 précité consid. 5.1.2).

E. 3.2

En l'occurrence, le plan n° 1 revêtu du timbre d'approbation communal du 6 octobre 2005 indique que la parcelle n° xxx était à cette date occupée par un bâtiment principal et une grange-écurie (bâtiment n° xxx1) dans lesquels était projetée la construction de quatre appartements, qui constituait l'objet de l'autorisation de construire. Dans le prolongement de ces bâtiments, au sud, se trouvait un couvert en appentis. Cette installation pourvue d'une cloison intérieure renfermait deux pièces qualifiées de dépôt et de garage selon le plan n° 1 (cf. autorisation de construire du 6 octobre 2005, plans nos 1, 2 et 6, dossier communal, pièce n°1). Les pièces justificatives accompagnant l'extrait du registre foncier de la parcelle n° xxx identifient ces deux locaux comme étant des garages (cf. extrait du registre foncier de la parcelle n° xxx, PJ 2021/8978/0). D'après le plan n° 1, la pièce intitulée dépôt, qui n'est pas cadastrée, comportait, à l'est, un mur en maçonnerie d'environ 1.5 mètre de haut (cf. extrait du registre foncier de la parcelle n° xxx ; cf. ég. détermination du 23 octobre 2022, dossier communal, pièce n° 5). Il s'agit là du mur démolit et remplacé par une baie vitrée à l'origine de la procédure litigieuse. Les plans accompagnant l'autorisation de construire du 6 octobre 2005 représentent les installations existantes en gris hachuré, les constructions projetées en rouge et les démolitions en jaune conformément aux articles 31 al. 3, 34 al. 1 let. h et 35 al. 2 aOC relatifs au contenu des plans (pour la

législation actuelle [qui prévoit des modalités analogues] cf. art. 28 al. 1 let. h et 29 al. 2 OC ; cf. ég. autorisation de construire du

E. 3.3

Il s'agit désormais d'établir si le mur litigieux peut prétendre à des droits acquis sous l'angle de la régularité matérielle de l'ouvrage. Pour cela, il sied de déterminer si cette installation était conforme au droit en vigueur lors de sa construction. La preuve qu'un élément de construction a été autorisé (ou aurait pu l'être) incombe au maître de l'ouvrage. Celui-ci supporte également les conséquences d'une éventuelle absence de preuve (art. 8 CC ; cf. ég. arrêt du Tribunal fédéral 1A.40/2005 du 7 septembre 2005 consid. 6.1.1).

E. 3.3.1

En l'espèce, le requérant n'a jamais apporté la preuve de la date de construction de son mur, alors qu'il a pourtant été interpellé à plusieurs reprises à propos de la non-conformité de son installation. Le dossier étant muet sur ce point, la Cour ne peut que se référer aux photographies approuvées le 6 octobre 2005, qui constituent les premiers documents démontrant la présence du mur litigieux. Dans la mesure où le RCC a été homologué par le Conseil d'Etat le 24 octobre 1984, les constructions érigées à partir de cette date devaient se conformer aux prescriptions contenues à l'art. 95 RCC, notamment à la distance à la limite. Par conséquent, le mur litigieux, dont il n'est pas contesté qu'il contrevient à la distance à la limite au droit de la parcelle n° xxx2, était manifestement soumis au respect de cette exigence. Quant au raisonnement du Conseil d'Etat, qui se réfère à la détermination communale du 29 septembre 2023 qui indique que le bâtiment sis sur la parcelle n° xxx a été construit entre 1919 et 1945 selon les indications du RegBL, il apparaît dénué de pertinence (cf. consid. 2.2 de la décision attaquée, p. 15 du dossier du TC). En effet, cette assertion se rapporte au bâtiment n° xxx1, qui, comme déjà évoqué, est totalement indépendant du

- 13 - mur litigieux (cf. supra let. A et consid. 3.2.1). Par conséquent, tout parallèle établi entre ces aménagements s'avère inimaginable. Par conséquent, l'autorité précédente ne pouvait pas conclure à la régularité matérielle du mur litigieux. La Cour précise enfin qu'une construction non autorisée (régularité formelle) et qui n'était pas susceptible d'être autorisée (régularité matérielle) ne devient pas légale du fait qu'elle ne peut ou ne doit (plus) être supprimée (par exemple parce que cela serait disproportionné), cet aspect étant examiné à l'aune de la remise en état des lieux (art. 57 LC).

E. 3.4

A supposer que le mur litigieux puisse être considéré comme conforme sous l'angle formel ou matériel, la pesée des intérêts commandée par l'art. 5 al. 2 LC serait de toute manière en défaveur du requérant. En effet, la Cour constate que la baie vitrée s'étend jusqu'au toit-terrasse, à la différence du mur préexistant (cf. autorisation de construire du 6 octobre 2005, photographies approuvées, dossier communal, pièce n° 1 ; cf. ég. autorisation de construire du 16 mai 2023, photographies approuvées, photographie « Elévation », dossier communal, pièce n° 13). Elle ne constitue donc pas un simple remplacement. De plus, du fait de son système coulissant, cette installation entraîne incontestablement plus d'allées et venues dans cette portion de la parcelle n° xxx et elle offre une vue directe sur la parcelle n° xxx2, ce qui n'était pas le cas précédemment avec le mur plein. Cette aggravation de la situation ne doit pas être minimisée, étant précisé que le législateur accorde en matière de droits acquis une importance toute particulière aux ouvertures sur les bâtiments voisins (« il

convient de tenir compte des intérêts privés des voisins. En particulier, les ouvertures des bâtiments voisins devront être considérées », cf. Message du Conseil d'Etat du 23 mars 2016 accompagnant le projet modifiant la loi sur les constructions du 8 février 1996, p. 10). La transformation du mur préexistant en une large baie vitrée péjore manifestement la jouissance de la parcelle n° xxx2. Cette atteinte au droit à la propriété de la recourante doit être mise en relation avec l'intérêt privé du requérant à disposer de son bien. Ce dernier affirme que l'affectation du local implanté derrière la baie vitrée demeure inchangée (cf. détermination du 3 avril 2023, dossier communal, pièce n° 19). Eu égard au plan approuvé le 6 octobre 2005 et à la teneur du registre foncier, cet espace renferme un dépôt ou un garage, à savoir une surface non habitable qui ne commande pas un éclairage naturel, contrairement aux pièces destinées au séjour prolongé de personnes telles qu'une chambre ou un salon (pour plus de détails cf. norme SIA 4004:2025 « Lumière naturelle dans les bâtiments – Lignes directrices relatives à la norme SN EN 17037 »). Du reste, le requérant n'avance

- 14 - aucun motif qui légitimerait l'installation de cette baie vitrée. En effet, il se contente d'affirmer que le mur a été supprimé pour des raisons de sécurité (cf. détermination du 23 octobre 2022, dossier communal, pièce n° 5). Or, cette assertion, qui n'est pas démontrée, expliquerait la suppression du mur litigieux mais elle ne justifierait pas encore l'édification subséquente de la baie vitrée. Pour tous ces motifs, la décision litigieuse, qui a conclu à la conformité du remplacement du mur préexistant par une baie vitrée à l'aune de l'art. 5 LC, s'avère mal fondée. Partant, le grief est admis. 4. Ce constat conclut à l'admission du recours, sans qu'il soit nécessaire d'examiner le solde des arguments développés de part et d'autre. La décision du Conseil d'Etat est annulée et le dossier lui est renvoyé pour qu'il statue sur une éventuelle remise en état des lieux sur la base d'une pesée complète des intérêts en présence conformément à l'art. 57 LC (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). 5.

E. 4

Les communes peuvent prévoir dans leur RCCZ que l'agrandissement, la reconstruction et le changement d'affectation ne sont possibles que sur la base d'un plan d'affectation spécial.

E. 5

Est réservée l'autorisation à obtenir selon la législation sur les routes pour les projets situés à proximité des routes cantonales. Au plan communal, l'article 103 RCCZ prévoit que les constructions existantes au moment de l'entrée en vigueur du règlement restent au bénéfice des droits acquis, sauf en cas de transformation, de démolition ou de changement d'affectation. L'art. 5 LC a repris en substance la formulation de l'art. 3 aLC qui ne prévoyait toutefois pas la possibilité d'une reconstruction ou d'un changement d'affectation. De même, la condition figurant à l'art. 3 aLC qui prévoyait que l'ensemble des modifications autorisées ne devait pas entraîner une aggravation de la non-conformité au droit de la construction existante a aujourd'hui disparu du texte légal. Le Tribunal fédéral se référait à ce propos à la jurisprudence vaudoise qui prévoit qu'un bâtiment non conforme au droit en vigueur ne peut être modifié ou transformé s'il en résulte un surcroît d'inconvénients pour le voisinage. De même, il a jugé que l'augmentation de l'indice de densité du sol constituait une aggravation de la non-conformité au droit lorsque le maximum était déjà dépassé

- 8 - (arrêt du Tribunal fédéral 1C_218/2010 du 11 janvier 2011 consid. 2.6 ; cf. ég. ACDP A1 24 48 et A1 24 49 du 28 janvier 2025 consid. 4.2 et les références citées). La

Commission de l'équipement et des transports chargée de discuter du projet de loi sur les constructions du 23 mars 2016, et réunie en séance des 19, 21 et 25 avril 2016, précisait à propos du nouvel art. 5 LC que « Le projet de LC est plus généreux que le régime actuel, sous lequel il est impossible de transformer dès qu'il y a une petite aggravation de l'existant. Cela est problématique. Il est proposé maintenant de prendre en compte l'intérêt des voisins et de faire une pesée des intérêts. Par exemple, des fenêtres plus grandes peuvent être imaginées pour autant qu'elles ne se trouvent pas à un endroit où le voisin possède la baie vitrée de son salon. Il en va de même avec la reconstruction qui est également impossible selon le droit actuel. Le projet de loi offre à l'autorité la possibilité de faire une pesée des intérêts. Il est possible de démolir et reconstruire en tenant compte des intérêts du voisinage ou d'un intérêt public prépondérant ». À la suite d'une question formulée par un membre de la Commission désireux de comprendre pourquoi la condition d'aggravation de la non-conformité au droit n'était plus prise en compte, il lui a été répondu que « C'était trop extrême et cela empêchait le maintien du bâti. La commission extraparlamentaire a déterminé que la condition d'aggravation rendait quasiment impossible la rénovation du bâti, ce qui bloquait le développement et l'adaptation du vieux village » (Commission de l'équipement et des transports, Compte rendu de séance, Projet de Loi sur les constructions du 23 mars 2016 et avant-projet de l'Ordonnance sur les constructions, 2016, p 20). Le nouvel art. 5 LC se veut donc plus permissif mais il ne constitue pas un blanc-seing permettant aux autorités d'approuver sans réserve les modifications opérées à des constructions bénéficiant de droits acquis puisque l'al. 2 de cette disposition réserve explicitement la protection d'éventuels intérêts privés et publics. Du reste, le Message du projet de loi relatif à l'art. 5 LC indique que « L'al. 2 rappelle que l'autorité compétente doit tenir compte de l'ensemble des intérêts en présence et considérer en particulier la protection du patrimoine et les intérêts des voisins. Le nouveau droit serait ainsi un peu moins strict (actuellement : aucune aggravation n'est possible) et exige simplement une pesée des intérêts. Dans ce cadre, nous trouvons d'une part l'intérêt privé du propriétaire à pouvoir faire usage de sa propriété par une transformation ou reconstruction ainsi que l'intérêt public à promouvoir une densification de qualité des secteurs urbains ; d'autre part, il convient de tenir compte des intérêts divergents concernant la protection du patrimoine bâti, la protection incendie ainsi que des intérêts privés des voisins. En

- 9 - particulier, les ouvertures des bâtiments voisins devront être considérées dans la conception du projet de construction » (Message du Conseil d'Etat du 23 mars 2016 accompagnant le projet modifiant la loi sur les constructions du 8 février 1996, p. 10). Nonobstant la formulation de l'art. 5 al. 1 LC, les droits acquis ne permettent pas de modifier un bâtiment ou un aménagement sans égard pour son aspect ou ses proportions actuels. En particulier, celui qui procède à des modifications d'une ampleur équivalente à une nouvelle construction ne peut pas invoquer ses droits acquis mais est tenu de se conformer au nouveau droit (cf. ACDP A1 24 48 et A1 24 49 précité consid. 4.2).

E. 5.1

Vu l'issue de la cause, les frais sont remis (art. 89 al. 4 LPJA). La recourante, qui obtient gain de cause et a pris une conclusion en ce sens, a droit à une indemnité de dépens à la charge de Z _____ (art. 91 al. 1 LPJA). Eu égard à l'activité déployée par son mandataire, qui a principalement consisté en la rédaction du recours administratif du 9 juin 2023 (5 pages), de la détermination au Conseil d'Etat du 25 août 2023 (trois pages), du

courrier au Conseil d'Etat du 27 septembre 2023 (une page) et du recours de droit administratif du 26 août 2024 (neuf pages), les dépens seront arrêtés à 2500 francs (TVA et débours compris ; art. 4 et 39 LTar). Il n'est par ailleurs pas alloué de dépens à la commune qui, à juste titre, n'en a pas requis (art. 91 al. 3 LPJA).

- 15 -

E. 6

octobre 2005, photographies et plans, dossier communal, pièce n°1 ; cf. ég. autorisation de construire du 7 mai 2008, plan n° 1, dossier communal, pièce n° 2). Pour preuve, sa démolition n'a nécessité aucune mesure de protection eu égard aux bâtiments existants et n'a causé aucun dégât à ces derniers. Cette indépendance est d'ailleurs confirmée par le requérant lui-même (« Ce mur totalement indépendant et branlant ne suivant aucune ligne de façade », cf. détermination du 23 octobre 2022, dossier communal, pièce n° 5). Par conséquent, le raisonnement du Conseil d'Etat, qui consiste à assimiler le mur litigieux à l'ensemble de la façade est du bâtiment n° xxx1 au bénéfice de droits acquis, s'avère erroné (cf. consid. 4.1 de la décision litigieuse, p. 16 du dossier du TC).

- 12 - Le Conseil d'Etat considère également que la construction du mur est protégée par le principe de la bonne foi incombant à la commune. De son point de vue, retenir l'inverse porterait atteinte de manière injustifiée aux installations autorisées en 2005 et 2008 (cf. consid. 2.2 de la décision litigieuse, p. 15 du dossier du TC). Cet argument n'apparaît pas pertinent. En effet, la Cour rappelle que les éventuelles garanties découlant d'une autorisation de construire se rapportent manifestement aux objets autorisés, ce qui n'est pas le cas du mur litigieux. En outre, la Cour peine à discerner en quoi le fait de retenir que le mur litigieux n'a jamais été formellement autorisé serait de nature à porter atteinte aux constructions approuvées en 2005 et 2008 puisque, comme déjà évoqué, ces aménagements sont indépendants et distincts. Par conséquent, l'autorité précédente ne pouvait pas conclure à la régularité formelle du mur litigieux.

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