

A1 12 16

ARRÊT DU 25 MAI 2012

**Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public**

Composition : MM. les juges Jean-Pierre Zufferey, président, Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, assistés du greffier Ferdinand Vanay,

statuant sur

le recours de droit administratif formé le **30 janvier 2012** par **X**_____,
représentée par Me A_____

contre

la décision du **Conseil d'Etat** du 21 décembre 2011, communiquée le 29 décembre 2011

(ordre de remise en état des lieux, transformation d'un chalet hors zone à bâtir ;
commune de B_____)

Vu le dossier d'où ressortent les faits suivants

A. La parcelle n° C_____, du cadastre de la commune de B_____ est sise au lieu-dit « D_____ », au-dessus de la route cantonale (RC) F_____ qui mène à G_____. Rangée en zone agricole selon le plan d'affectation des zones et le règlement communal des constructions et des zones (ci-après : RCCZ), elle est propriété de X_____ et est bâtie d'un chalet construit en 1908.

B. Le 5 mai 2004, la prénommée déposa une demande d'autorisation de construire pour la transformation et la rénovation de ce bâtiment. Il s'agissait, pour l'essentiel, de travaux d'isolation et de réparation notamment au niveau du toit, où dame X_____ prévoyait d'installer six velux, et sur la façade nord, où elle souhaitait réaliser trois ouvertures horizontales aux fins d'amener plus de lumière aux combles affectés à un galetas et une mezzanine. Publié au Bulletin officiel n° xxx du xxxxx 2004 sans susciter d'opposition, ce projet préavisé favorablement par la commune de B_____ et les services cantonaux consultés fut autorisé par la Commission cantonale des constructions (ci-après : la CCC), le xxxxx 2004.

Un contrôle effectué sur place le 18 août 2005 révéla que les travaux en cours de réalisation différaient des plans approuvés, en particulier sur la façade ouest, où le décrochement de la toiture existant formait une annexe qui avait été agrandie et pourvue d'un velux et d'une petite fenêtre horizontale non autorisés. A la suite des explications fournies par dame X_____, la CCC entérina ces modifications, le 20 septembre 2005.

C. Les travaux suivirent leur cours et, le 12 octobre 2007, l'intéressée demanda l'autorisation de procéder à de nouvelles modifications que la commune apprécia diversement dans son préavis du 27 novembre suivant : elle était favorable à la requête visant à créer des ouvertures verticales sur la partie supérieure de la façade nord au niveau de la route d'accès, ainsi qu'une petite fenêtre dans l'annexe, côté sud, mais s'opposait en revanche à la réalisation sur cette façade sud d'un balcon et de deux portes-fenêtres au niveau des combles. Au début de l'année 2009, dame X_____ informa la CCC que ces transformations avaient été finalement réalisées, expliquant que l'avancement des travaux et certains aléas de construction l'avaient contrainte à modifier les plans initialement approuvés. A la demande de la CCC, dame X_____ dessina les plans de ces modifications et les déposa en annexe à une nouvelle demande d'autorisation de construire que le conseil communal prévisa favorablement, le 14 décembre 2009.

Le 7 avril 2010, la CCC ordonna la remise en état des lieux conforme au droit. La façade sud devait être rétablie conformément aux plans approuvés en 2004, par la suppression du balcon et des ouvertures au niveau des combles, la correction du balcon au rez inférieur et la suppression de la fenêtre ajoutée au niveau de l'annexe

ouest. En façade nord, la CCC exigea aussi de supprimer l'ouverture créée dans cette annexe. Les autres modifications étaient en revanche acceptées.

D. Le 10 mai 2010, dame X_____ contesta cette décision devant le Conseil d'Etat. Elle reprocha à la CCC d'avoir examiné le dossier sans prendre en considération l'art. 24c de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), disposition qui garantissait la protection de la situation acquise aux constructions existantes sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone et autorisait des travaux de rénovation et de transformation à condition que l'identité de la construction soit préservée. Elle affirma que les modifications réalisées préservaient la typicité du chalet d'alpage sans aucunement choquer esthétiquement et expliqua qu'une grande partie d'entre elles, en particulier la réalisation du balcon en façade sud au niveau des combles, étaient justifiées par des contingences statiques. Dame X_____ précisa qu'elle n'avait pas augmenté la surface de plancher utile et ajouta que l'ordre de remise en état des lieux était contraire aux principes de la proportionnalité, de l'égalité de traitement et de la bonne foi. Elle déposa à l'appui de son recours plusieurs photographies ainsi qu'un rapport du 2 mai 2010 émanant de son architecte.

La commune de B_____ s'en tint à son précédent préavis positif, le 30 juin 2010, relevant la bonne intégration de ces travaux dans le bâtiment. Le 14 juillet suivant, la CCC proposa de rejeter le recours, se référant à l'avis de la Sous-Commission des sites qui considérait que les travaux litigieux ne respectaient pas l'identité de l'ouvrage d'origine et que les explications avancées par l'architecte de dame X_____ ne permettaient pas de renoncer à exiger le rétablissement de la façade sud conformément aux plans approuvés en 2004. La prénommée maintint ses motifs et conclusions, le 23 août 2010.

Le Conseil d'Etat rejeta le recours, le 21 décembre 2011. Il retint que presque toutes les façades avaient été modifiées de manière contraire à l'autorisation délivrée en 2004 et que les transformations litigieuses changeaient les traits essentiels du chalet, de sorte que l'identité de celui-ci n'était plus assurée. Ces modifications ne pouvaient donc pas être autorisées a posteriori par le biais de l'art. 24c LAT. L'exécutif cantonal confirma en outre l'ordre de remise en état des lieux, lequel était conforme au principe de la proportionnalité, compte tenu de l'importance des transformations réalisées sans droit et du fait que celles-ci reposaient sur des motifs de convenance personnelle. Il précisa à cet égard que les arguments de statique invoqués par dame X_____ étaient dépourvus de fondement objectif et que celle-ci savait pertinemment qu'elle enfreignait le droit en procédant aux travaux sans avoir obtenu d'autorisation préalable. Enfin, le grief d'inégalité de traitement, peu motivé et ne mettant aucunement en évidence une pratique illégale de la CCC, devait être rejeté.

E. Le 30 janvier 2012, dame X_____ conclut céans, sous suite de dépens, principalement à l'annulation de cette décision et au maintien des modifications litigieuses, subsidiairement au renvoi de l'affaire au Conseil d'Etat pour nouvelle décision. Elle soutint, d'une part, que les modifications litigieuses pouvaient être

autorisées sur la base des art. 24c LAT et 42 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1), puisque l'identité du bâtiment a été entièrement préservée. Elle indiqua à ce sujet que l'ajout d'un balcon au niveau des combles, imposé par des considérations de statique de l'ouvrage, ne nuisait en rien à l'esthétique du chalet, bien au contraire, tout comme l'ajout de fenêtres aux dimensions réduites sur le devant et l'arrière de l'annexe ouest. La recourante signala aussi que ces travaux litigieux ne modifiaient pas les volumes existants et devaient être distingués de ceux que la CCC avait autorisés a posteriori le 21 septembre 2005 et qui n'avaient plus à être discutés. Elle les justifia pour l'utilisation de ce bâtiment conformément aux standards de vie actuels. D'autre part, dame X_____ contesta l'ordre de remise en état des lieux qu'elle jugea arbitraire et contraire aux principes de la proportionnalité, de l'égalité de traitement et de la bonne foi, violant ainsi la garantie de la propriété et les art. 51 de la loi du 8 février 1996 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1) et 58 de l'ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions (OC ; RS/VS 705.100). A titre de moyens de preuve, elle demanda l'édition des dossiers de la CCC et du Conseil d'Etat, ainsi qu'un transport sur les lieux.

Le 27 février 2012, la commune de B_____ s'en tint à son préavis positif précédent, estimant que les travaux présentaient une bonne intégration et ne dénaturaient pas le bâtiment. Deux jours plus tard, le Conseil d'Etat proposa de rejeter le recours, se référant aux considérants de sa décision attaquée et joignant à son envoi le dossier de la cause, ainsi qu'un courrier du 16 février précédent dans lequel la CCC renonçait à se déterminer.

Ces écritures furent transmises à la recourante qui rappela en particulier, le 16 mars 2012, la nécessité d'un transport sur les lieux.

Considérant en droit

1. a) Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 79a let. c, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6).

b) Il peut être jugé sans l'inspection des lieux que propose la recourante. En effet, le dossier déposé céans par le Conseil d'Etat, comprenant celui de la CCC, intègre des plans et des photographies qui suffisent à l'élucidation des faits pertinents et à la solution du litige (art. 80 al. 1 let. d, 56 et 17 al. 2 LPJA ; ATF 130 II 425 consid. 2.1 ; RVJ 1989 p. 72 ; J.-C. Lugon, Quelques aspects de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives, RDAF 1989, p. 237 et les arrêts cités). La requête de dame X_____ visant la production de ces dossiers est en outre satisfaite.

2. a) L'affaire concerne des travaux de rénovation et de transformation effectués sur un chalet d'alpage sis hors de la zone à bâtir, au-dessus de la RC F_____ qui relie

B_____ à G_____. Compte tenu des arguments du recours, il s'agit d'examiner en premier lieu si ces travaux peuvent être autorisés. Si tel n'est pas le cas, il conviendra de déterminer si l'ordre de remise en état des lieux prononcé par la CCC et confirmé par le Conseil d'Etat est justifié.

b) La recourante souligne à juste titre que les travaux litigieux sont ceux que la CCC a refusé de régulariser et dont elle a exigé la suppression. Ils ont trait au rétablissement de la façade sud conformément aux plans approuvés en 2004, c'est-à-dire la suppression du balcon et des portes-fenêtres au niveau des combles, la correction du balcon au rez inférieur et la suppression de la fenêtre ajoutée au niveau de l'annexe ouest. Cela concerne aussi, en façade nord, la suppression de l'ouverture créée dans cette annexe (cf. dispositif de la décision de la CCC du 7 avril 2010 p. 5). Les autres modifications ont été admises et n'ont, partant, pas à être discutées céans.

3. a) Le Conseil d'Etat comme la recourante tablent sur l'art. 24c LAT pour discuter la question de savoir si les transformations litigieuses peuvent être autorisées. En réalité, cela devrait être examiné sous l'angle de l'art. 24d al. 1 LAT, qui autorise l'utilisation de bâtiments d'habitation agricoles conservés dans leur substance à des fins d'habitations sans rapport avec l'agriculture, et de l'alinéa 3 de cette disposition qui pose diverses conditions à cet égard. On admet en effet qu'il convient d'appliquer le régime prévu par l'art. 24d LAT plutôt que celui de l'art. 24c LAT à un bâtiment d'habitation érigé avant la révision de la loi sur la protection des eaux, le 1^{er} juillet 1972, et qui, au moment de la modification de la législation ou des plans d'aménagement, était encore utilisé à des fins agricoles (C. Dupré, Commentaire LAT, n° 9 ad art. 24d), définition à laquelle le chalet de dame X_____ semble correspondre. C'est d'ailleurs sur la base de l'art. 24d LAT que la CCC avait autorisé les transformations en 2004.

b) L'alinéa 3 de cette disposition énumère cinq conditions qui doivent être remplies pour que ces transformations puissent être autorisées :

1. la construction ou l'installation n'est plus nécessaire à son usage antérieur, elle se prête à l'utilisation envisagée et elle n'implique pas une construction de remplacement que n'imposerait aucune nécessité ;
2. l'aspect extérieur et la structure architecturale du bâtiment demeurent pour l'essentiel inchangés ;
3. tout au plus une légère extension des équipements existants est nécessaire et tous les coûts supplémentaires d'infrastructure occasionnés par le changement complet d'affectation de la construction ou de l'installation sont à la charge du propriétaire ;
4. l'exploitation agricole des terrains environnants n'est pas menacée ;
5. aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

Les modifications contestées ne remettent manifestement pas en cause les conditions a, c et d que la CCC a considérées comme remplies et qui ne sont donc pas litigieuses. Elles ne paraissent pas non plus être en contradiction avec un intérêt public ou privé prépondérant, au sens de la let. e.

Elles peuvent en revanche entrer en conflit avec la condition b, qui veut que l'aspect extérieur et la structure architecturale du bâtiment demeurent pour l'essentiel inchangés. Les travaux ne doivent ainsi pas altérer la lisibilité de l'utilisation d'origine et préserver l'authenticité de l'aspect extérieur (C. Dupré, op. cit., n° 45 ad art. 24d).

c) L'examen des photographies aux diverses étapes de la transformation du chalet confirme que la configuration de toute la partie supérieure de la façade sud de l'ouvrage a été sensiblement modifiée par la pose d'une galerie accessible par deux portes-fenêtres, l'ancien état comportant un revêtement de planches verticales avec quatre petites ouvertures. En règle générale, ce genre de modification marque notablement l'aspect extérieur de l'ouvrage qui s'en trouve par conséquent altéré, d'où suit que l'identité d'origine ne peut plus être considérée comme préservée. Dans le cas d'espèce toutefois, la Cour remarque que la réalisation litigieuse ne choque pas l'observateur lambda. La galerie présente une largeur identique à la dimension de celles des étages inférieurs et court sur toute la longueur disponible dans le pignon frontal. Décorée d'une croix comme c'est traditionnellement le cas dans le H_____, elle a été réalisée dans un style pratiquement identique aux galeries inférieures, qui ont été rénovées (balustres et portiques remplacés), et dans les mêmes matériaux, de sorte que son intégration dans la façade peut être qualifiée de réussie et ne nuit pas à l'authenticité de l'aspect de cette façade sud d'un chalet isolé et au demeurant peu visible. La création à ce niveau de deux portes-fenêtres entièrement vitrées, destinées à apporter l'éclairage du sud à la mezzanine, est moins heureuse, mais leur emplacement et leurs dimensions correspondent à celles des étages inférieurs et elles demeurent largement masquées par la balustrade et les avant-toits. Les travaux n'ont en outre pas touché les bras de force de la faîtière et des pannes intermédiaires typiques de ce genre de construction. Sont en revanche visibles, les deux fenêtres réalisées sans droit sur les faces nord et sud de l'annexe ouest. La première dispose cependant d'une grandeur similaire à celles d'origine qu'elle côtoie sur la façade sud ; quant à la seconde, elle reste de dimension modeste selon les photographies au dossier.

Attendu ce qui précède, ces modifications ne sont certes pas anodines, mais leur intégration peut être considérée comme réussie. Il n'est pas évident de déterminer si elles respectent les caractéristiques de l'ouvrage d'origine, car elles les complètent d'éléments qui, dans leurs dimensions et compte tenu des matériaux utilisés, sont semblables à ceux qui existaient à l'origine. La Cour estime pouvoir laisser indécise cette question qui concerne la conformité au droit desdites modifications, car elle est d'avis que, quoi qu'il en soit, il n'est pas possible de confirmer l'ordre de remise en état des lieux (cf. infra consid. 4).

4. a) La procédure de remise en état des lieux est régie par l'art. 51 LC, disposition qui est complétée par l'art. 58 al. 2 OC, lequel prescrit à l'autorité de police des constructions d'ordonner cette mesure en tenant compte des principes de la proportionnalité et de la protection de la bonne foi. Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée n'est en principe pas contraire au principe de la

proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur. L'autorité doit cependant 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 qui aurait changé dans l'intervalle (cf. ATF 1C_371/2009 du 2 février 2010, consid. 2.1, avec renvoi à l'ATF 123 II 248 consid. 3bb et 4a p. 252 et 255).

b) En l'occurrence, la Cour estime que l'ordre de remise en état des lieux n'est pas conforme au principe de la proportionnalité. Elle relève, certes, que les travaux litigieux ont été réalisés sans droit et que la recourante ne peut sérieusement prétendre être de bonne foi, car elle devait savoir que les modifications en cause étaient soumises à autorisation. Elle avait d'ailleurs déposé une demande en ce sens, le 12 octobre 2007. Cependant, les motifs exposés au considérant 3c ci-dessus ne permettent pas de retenir qu'il existe un intérêt public prépondérant qui imposerait la suppression des parties de l'ouvrage litigieuses, dont l'intégration peut être considérée comme réussie. En effet, la création de la galerie au niveau des combles et des ouvertures litigieuses à cet endroit et sur l'annexe ouest ne dépareillent pas l'aspect de la construction telle qu'autorisée par la CCC, appréciation que partage d'ailleurs l'autorité communale. Ni la CCC ni le Conseil d'Etat ne développent d'arguments contraires, dans la mesure où l'un comme l'autre se réfèrent uniquement aux changements apportés à l'état initial sans étayer en quoi ceux-ci constitueraient des éléments étrangers au chalet et à la typologie de ce genre de ruraux. A noter que la présence d'une galerie aux étages habitables, y compris sous les avant-toits de la façade principale, ne semble pas étranger à la typologie locale du H_____ (v. à ce sujet : R. Flückiger-Seiler, Les maisons rurales du Valais, tome 2 : l'habitation en pierre et la maison concentrée, p. 432 ss, v. aussi spéc. fig. 555 et 556 p. 379 et fig. 569 p. 389). On ne voit en outre pas exactement en quoi consisterait la correction exigée au niveau du balcon du rez inférieur. Celle-ci ne semble en tous les cas pas viser un élément choquant le regard et qui devrait être impérativement supprimé. Il est par ailleurs important de relever qu'aucune de ces modifications ne crée de volumes habitables supplémentaires, la mezzanine ayant été autorisée en 2004. Enfin, la destination actuelle de la totalité du volume du chalet à l'habitation justifie que certains aménagements y soient tolérés notamment des ouvertures aux dimensions raisonnables, comparables à celles réalisées à l'origine, pour y apporter de la lumière. La solution que retenait la CCC en 2004, puis en 2005, allait d'ailleurs dans ce sens puisqu'elle admettait la création de velux et de petites ouvertures sur les façades ouest et nord au niveau des combles.

c) En résumé, il apparaît excessif d'exiger de la recourante qu'elle supprime les modifications litigieuses qui ne contreviennent pas de manière significative aux principes de l'aménagement du territoire cités (maintien de l'essentiel de l'aspect extérieur et de la structure architecturale de l'ancien rural) et qui demeurent dans les limites de ce qui doit être admis, compte tenu en particulier des modalités

traditionnelles qui ont présidé à leur réalisation et de leur intégration réussie dans l'ouvrage tel qu'autorisé par la CCC.

5. a) Attendu ce qui précède, le recours est admis et la décision attaquée, qui s'est substituée à l'ordre de remise en état des lieux du 7 avril 2010 en vertu de l'effet dévolutif du recours (art. 47 LPJA ; B. Bovay, Procédure administrative, p. 399), est annulée (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

b) Les frais sont remis (art. 89 al. 4 LPJA). La recourante, qui obtient gain de cause, a droit à une indemnité de dépens (art. 91 al. 1 LPJA), à la charge de l'Etat du Valais. Eu égard aux critères et limites des art. 27 al. 1 et 39 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar ; RS/VS 173.8), cette indemnité est fixée, pour les deux instances de recours, à 2'400 fr.

Par ces motifs,

1. admet le recours et annule la décision attaquée ;
2. remet les frais ;
3. dit que l'Etat du Valais versera 2'400 fr. de dépens à la recourante ;
4. communique le présent arrêt à Me A_____, pour la recourante, à la commune de B_____ et au Conseil d'Etat, à Sion, et à l'Office fédéral du développement territorial, à Berne.

Sion, le 25 mai 2012