

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

## Faits

**A.** Le 13 avril 2006, X \_\_\_\_\_ a déposé une demande d'autorisation de construire pour la rénovation de la bâtisse sise sur la parcelle n° xxx1, plan n° yyy1, au lieu dit « A \_\_\_\_\_ », sur commune Y \_\_\_\_\_, et dont il est propriétaire depuis le 9 juillet 2004 (PJ n° xx-xx1). Le plan d'affectation des zones (PAZ) et le règlement des constructions et des zones (RCCZ), homologués par le Conseil d'Etat le 2 mai 2012, rangent ce bien-fonds en zone des villages.

Cette parcelle supporte actuellement une construction aux multiples dénominations (« maisonnette », « mazot », « chalet », selon le recourant ; « raccard », « atelier » selon l'autorité intimée). Lors du dépôt de la demande de bâtir, le constructeur a mentionné l'existence d'un « chalet construit en 1940 comprenant au rez un local avec fenêtre côté sud et deux autres petites fenêtres côté est. 1<sup>er</sup> – grande chambre avec deux fenêtres et une porte balcon vitrée. Sur le côté sud existe un balcon sur la totalité de la façade. Galetas avec plancher massif et poutres de toiture apparentes. Couverture en tôles sur lambris partiel ». L'installation d'électricité était réalisée jusqu'au 1<sup>er</sup> étage.

Sous l'onglet « descriptif de rénovation » de la requête à bâtir, il y est fait mention de :

- « [t]oiture à refaire [...]. Aucune sur-élévation et la surface reste inchangée »,
- « [s]oubassement : il n'est pas possible de rejointoyer correctement le soubassement [...]. La solution est de dégarnir certains joints, ne pas entamer la terre qui apparaît [...] il faut remettre de la pierraille à l'intérieur des aspérités creuses, mettre ensuite un crépi à la chaux hydraulique [...] »
- « façades – 2 possibilités [...] »
- « partie galetas. Pose sur cette partie d'un vitrage à l'intérieur avec maintien des poutres existantes. Il n'est plus possible de laisser ce vide. La structure toiture doit être protégée [...] Constat actuel de vermines dans certaines poutres [...] ».

Sous le chapitre « décisions », l'intéressé conclut sa requête de la sorte :

« demande à l'approbation du Conseil communal et attente de décision sur cette restauration.

Demande d'autorisation pour un début rapide des travaux pour la toiture.

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 eaux pluviales.

Demande d'un permis d'habitabilité »

**B.** Par courrier du 24 avril 2006, le Conseil communal Y \_\_\_\_\_ (ci-après : le Conseil communal) a informé le constructeur que la rénovation envisagée n'engendrait aucune « augmentation de cube, ni de modification de façades significative, ni de changement d'affectation » si bien qu'elle n'était « pas soumise à procédure en demande d'autorisation de construire ». Cela étant, il a indiqué « 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 ». Finalement, l'intéressé a été félicité « d'entreprendre ces travaux de rénovation en respectant l'esthétique de cette construction d'importance pour le site [...] ».

Une note manuscrite, non signée, du 18 septembre 2006, et dont le contenu est contesté par le recourant, précise ce qui suit « visite de X \_\_\_\_\_. Il a pris les documents d'enquête publique pour la transformation du mazot en petit appartement » (dos. comm. pièce n° 3).

**C.** Le 10 avril 2018, X \_\_\_\_\_ s'est adressé au Conseil communal pour savoir si l'inscription au cadastre de la nature de l'immeuble en tant que « raccard – place-jardin » était une « erreur technique d'enregistrement, d'appréciation ou d'inscription ».

Le 4 mai 2018, le Service technique (ST) s'est référé à une entrevue du 18 septembre 2006 et lui a rappelé que le courrier communal du 24 avril 2006 indiquait une absence de changement d'affectation. Cela étant, ce service lui a transmis les documents utiles et a précisé que « [d]ès que la procédure liée à ce changement d'affectation aura abouti, les modifications administratives qui en découlent pourront être menées ».

Le 14 mai 2018, X \_\_\_\_\_ s'est plaint d'absence de réponse à ses interrogations du 10 avril 2018.

Le 18 juin 2018, le Conseil communal a répondu que, quand bien même la bâtisse avait pu servir d'atelier, un changement d'affectation en appartement nécessitait une enquête publique. A cet égard, la construction concernée se heurtait à diverses législations (RCCZ, règlement tarifaire eau-égout, législation sur la protection incendie, législation sur la protection civile, législation sur l'énergie). Par conséquent, il a invité l'intéressé à requérir une régularisation de la situation dans les 30 jours, faute de quoi une procédure de remise en état des lieux serait entamée.

Le 4 juillet 2018, le constructeur a adressé des documents pour une « mise à jour du dossier ». A l'entendre, la bâtisse avait été réalisée dans les années 30 et avait servi d'habitat complémentaire. Il a ensuite précisé avoir entrepris les travaux suivants : « réaménagement intérieur, réfection de la toiture en éternit (avant en tôles), pose de nouvelles lames en mélèze pour les façades, volets en bois (sans aucune peinture) ».

Le 19 juillet 2018, B \_\_\_\_\_, teneur du cadastre Y \_\_\_\_\_, a informé le constructeur que la nature de l'immeuble « *Atelier* » datait d'avant 1948.

Le 24 juillet 2018, le Conseil communal a retourné le dossier qu'il estimait incomplet en se référant à sa correspondance du 18 juin 2018.

Le 27 juillet 2018, X \_\_\_\_\_ s'est plaint que son locataire ne pouvait pas déposer ses papiers, alors que sa locataire précédente avait pu le faire (du 01.06.2017 au 31.06.2018) et a contesté la dénomination de « grenier-raccard ».

Le 9 août 2018, l'intéressé s'est adressé au ST pour savoir comment une maisonnette habitable avait pu être transformée en raccard.

Le 27 août 2018, le Conseil communal a maintenu sa position et a invité son administré à déposer une demande d'autorisation de bâtir, faute de quoi une remise en état des lieux serait décidée. Quant au fait que la bâtisse ait pu être habitée au préalable, cela relevait de la « méconnaissance d[u service du contrôle de l'habitant] de la situation délictueuse engendrée [par le constructeur] ».

Le 27 septembre 2018, l'intéressé a envoyé au ST une demande d'autorisation de bâtir pour un « aménagement intérieur et changement toiture tôles en toiture éternit » datée du 4 juin 2018 avec comme indication des délais prévus « début des travaux 2007, fin des travaux juin 2016 ». Ce faisant, il a invité ce service à régulariser la situation dans les registres.

Le 5 octobre 2018, le ST a invité C \_\_\_\_\_ (*recte* X \_\_\_\_\_) à lui adresser un dossier « complet et conforme » et s'est référé à la fiche technique communale pour les documents à fournir.

Le 12 octobre suivant, l'intéressé s'est à nouveau adressé au ST en demandant où se trouvait « l'illégalité dans l'aménagement intérieur de cette maisonnette » et comment une « maisonnette » avait pu devenir un « raccard ». Au surplus, il a requis qu'on lui indique les documents encore manquants. Il a relancé ce service le 6 novembre suivant.

Le 27 février 2019, X \_\_\_\_\_ s'est plaint de ne pas avoir pu consulter le dossier déposé le 13 avril 2006.

En séance du 4 mars 2019, la commission d'édilité a proposé au Conseil communal de « lancer la procédure de régularisation en ordonnant le dépôt d'une demande d'autorisation dans un délai de 60 jours ».

**D.** Le 12 mars 2019, X \_\_\_\_\_ a requis, par la plume de son mandataire, qu'une décision soit prise par rapport à « l'affectation de l'habitation construite sur la parcelle

n° xxx1 ». A cette occasion, il a déposé plusieurs documents dont un acte notarié du 5 août 1940 relatif à une « maisonnette avec places attigues, selon extrait de cadastre produit : Commune de Y \_\_\_\_\_ : - Chapitre de A \_\_\_\_\_ de D \_\_\_\_\_ – Folio du plan yyy2, A \_\_\_\_\_, atelier I, taxé 360 frs ». A le suivre, la cadastration comme atelier était toutefois erronée dès lors que la bâtisse avait exclusivement servi à l'habitation.

Le 2 juillet 2019, le Conseil communal s'est référé à une séance tenue le 27 juin 2019 pour fixer un délai de 30 jours à X \_\_\_\_\_ afin qu'il apporte toutes explications ou tous renseignements utiles et pertinents sur les travaux effectués, en particulier sur la transformation, en parties habitables, du local situé au sous-sol et du galetas, ainsi que par rapport à la pose d'une installation de chauffage électrique avec boiler (art. 57 al. 1 LC).

Dans le délai prolongé, X \_\_\_\_\_ s'est, le 23 août 2019, étonné de l'absence de photographies originales de l'intérieur de la construction déposées en 2006. Il s'est ensuite fondé sur diverses pièces, dont le courrier du Conseil communal du 24 avril 2006, lesquelles indiquent l'existence d'un « mazot ». Quant au mobilier de cette bâtisse, il a indiqué qu'au sous-sol se trouvait une ancienne couleuse utilisée pour la cuisson de la lessive et qu'un poêle à bois se trouvait au premier étage. En outre, il a indiqué que « l'habitation servait également pour des activités artisanales, d'où sa désignation d'atelier, à son rez-de-chaussée » ; des opérations de boucherie y avaient notamment été effectuées. Enfin, à le suivre, d'éventuelles irrégularités étaient prescrites. Au demeurant, aucun intérêt public ou privé prépondérant ne commandait une remise en état de lieux. Par conséquent, il a requis que la maison soit considérée comme une habitation et à ce qu'un permis d'habiter lui soit délivré.

Le 6 décembre 2019 s'est tenue une inspection des lieux dont le procès-verbal a été notifié le 19 décembre suivant et duquel il ressort la composition de chacun des trois niveaux de la bâtisse, une liste des installations techniques existantes et des travaux effectués quant à l'enveloppe thermique et quant à l'installation technique.

**E.** Le 8 mai 2020, E \_\_\_\_\_, collaborateur scientifique auprès du Service de l'énergie et des forces hydrauliques (SEFH) a rendu un rapport duquel il ressort que l'objet ne répond ni aux exigences énergétiques de l'ordonnance sur l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les constructions et les installations (OURE ; RS/VS 730.100) de 2004 ni à celles de 2011.

Le 20 mai 2020, le SEFH a adressé au Conseil communal une copie de divers documents déposés par le constructeur auprès de ce service dont notamment des plans du bâtiment, signés par le bureau d'architecture F \_\_\_\_\_ SA, ainsi qu'un descriptif des travaux effectués rédigé par le constructeur accompagné de photographies et de factures.

Le 22 juin 2020, le Conseil communal a invité l'intéressé à se déterminer sur le rapport du SEFH. De plus, il l'a invité à permettre à son chargé de sécurité d'effectuer une visite sur place, ce qui lui avait été refusé préalablement.

Le 7 juillet 2020, X \_\_\_\_\_ a transmis une facture datée du 2 juillet 2015 relative aux installations électriques faites sur la parcelle n° xxx1, ainsi qu'un rapport de sécurité de l'installation électrique selon l'OIBT.

Le 23 juillet 2020, une séance s'est tenue sur place en présence du chargé de sécurité. Ce dernier a rédigé un rapport interne le 30 juillet suivant. Le 3 août 2020, le Conseil communal a invité le constructeur à se déterminer à son égard et lui a enjoint de lui faire parvenir certaines pièces préalablement requises. Le 14 août 2020, X \_\_\_\_\_ y a donné suite en déposant notamment des documents relatifs à l'entrée d'eau. En sus, il en a profité pour requérir un « historique des cadastrations [de son] bâtiment ».

Le 13 octobre 2020, G \_\_\_\_\_, architecte, a indiqué au Conseil communal avoir recensé la construction de H \_\_\_\_\_ dans la fiche xx (parcelle n° xxx1) de l'inventaire du patrimoine bâti de la commune en grenier (fonction initiale) et dépôt (fonction actuelle) à la suite d'une vision extérieure du bâtiment, sans en avoir visité l'intérieur et sans que ces informations aient été vérifiées par le SIP (section patrimoine), car le dossier était resté en attente à la commune.

**F.** Le 29 octobre 2020, la teneur du cadastre a conclu, après consultation de ses dossiers et des renseignements obtenus auprès du bureau du registre foncier, de l'Office de la géomatique et du bureau de géomètres I \_\_\_\_\_, ce qui suit :

- « 1) Le bâtiment de l'actuelle parcelle xxx1 a été l'objet exclusivement de deux désignations au cadastre Y \_\_\_\_\_, l'une en *Atelier* et l'autre en *Raccard*.
- 2) La désignation du bâtiment de l'actuelle parcelle xxx1 en *Atelier* provient probablement du teneur des registres de l'époque ;
- 3) La désignation de ce même bâtiment en *Raccard* provient du géomètre chargé de l'introduction de la mensuration cadastrale, faite en août 1997 ;
- 4) Ni le teneur du cadastre, ni une autre personne, n'est habilitée à modifier la désignation d'une construction au cadastre ou au registre foncier ; seul le géomètre a cette compétence ».

En sus, elle a indiqué que, lors de la procédure d'introduction de la mensuration cadastrale (MC), aucun recours n'avait été déposé par son propriétaire, J \_\_\_\_\_. De surcroît, ce dernier avait donné procuration à son fils, H \_\_\_\_\_, pour reconnaître les parcelles des lots 3 à 7 de la MC, le 6 août 1997. Celui-ci avait alors apposé sa signature à la rubrique « Observations » et sous le mot *Raccard*.

**G.** Par décision du 13 novembre 2020, notifiée le 23 novembre suivant, le Conseil communal a refusé de délivrer un permis d'habiter à X \_\_\_\_\_ dès lors que sa bâtisse ne pouvait pas être assimilée à une habitation. Il a ensuite déclaré irrecevable, faute de compétence, la requête tendant à obtenir de la commune une modification de la désignation actuelle de l'objet. Puis, il a ordonné une remise en état des lieux au sens de l'article 57 al. 3 LC (suppression du boiler, de tous les éléments du chauffage électrique ainsi que de l'escalier supérieur) dans un délai de trois mois, sous réserves du dépôt, dans le même délai, d'une demande d'autorisation de construire avec changement d'affectation.

**H.** Le 24 décembre 2020, H \_\_\_\_\_ a interjeté un recours administratif à l'encontre de cette décision.

Le 5 mars 2021, le Conseil communal a déposé le dossier de la cause, s'est déterminé sur le recours et a proposé de le rejeter sous suite de frais et de dépens.

Le 15 mars 2021, X \_\_\_\_\_ a informé le Conseil communal, avec copie au Service des affaires intérieures et communales (SAIC), qu'il avait mis en conformité trois éléments de sécurité (fenêtres, escalier intérieur, balustrade).

Le 15 avril 2021, à la suite de pourparlers, le constructeur a requis la suspension de la procédure jusqu'au 30 juin suivant au motif qu'il existait « des solutions qui se dérouleront dans le cadre d'une procédure de mise à l'enquête publique ». Le 22 juin 2021, X \_\_\_\_\_ a demandé la prolongation de la suspension jusqu'au 30 septembre 2021, ce à quoi le Conseil communal s'est opposé le 5 juillet 2021. L'instruction de la cause a ainsi été reprise le 8 juillet suivant.

Le 20 août 2021, le Conseil communal a demandé la mise en œuvre des moyens de preuve requis. Il a réitéré sa requête le 1<sup>er</sup> septembre suivant.

Le 16 septembre 2021, X \_\_\_\_\_ a présenté ses observations. Il s'est plaint de l'acharnement dont la commune faisait preuve à son égard et a estimé qu'il n'existait

aucun intérêt public prépondérant à lui « faire la peau ». A le suivre, la « panade absolument inextricable » dans laquelle il se trouvait était imputable à la commune.

I. Par ordonnance du 5 octobre 2021, l'échange d'écritures a été clos.

Le 18 octobre 2021, le Conseil communal s'est déterminé sur l'écriture précitée en retenant notamment que le bâtiment, lequel n'était pas classé comme digne de protection, n'avait jamais été affecté à l'habitation et, qu'au surplus, les travaux effectués n'avaient pas été autorisés. Le 17 décembre suivant, il a requis qu'il soit donné suite à l'administration des moyens de preuve.

Les 23 décembre 2021 et 17 novembre 2022, le constructeur s'est exprimé à son tour. Il a critiqué la gestion du dossier opérée par la commune et a requis l'avancement de la cause.

Le 13 décembre 2022, le SAIC a transmis les pièces justificatives obtenues du registre foncier et a invité les parties à lui fournir des documents et renseignements. Le constructeur y a donné suite le 27 janvier 2023 et le Conseil communal le 28 février suivant.

Le 6 avril 2023, le Conseil communal a apporté les précisions requises par le SAIC quant à l'escalier présent dans la bâtisse.

Le lendemain, X \_\_\_\_\_ s'est déterminé à son tour. À le suivre, l'escalier était dorénavant conforme à la législation topique, tout comme les garde-corps de l'escalier supérieur. Ensuite, la cadastration erronée de l'immeuble n'était pas pertinente dans le présent cas vu que l'intéressé avait décrit l'affectation de chaque pièce en 2006 sans que le Conseil communal fasse d'objection. S'agissant du rapport E \_\_\_\_\_, celui-ci avait été établi plus de 10 ans après les travaux exécutés. En sus, l'on ne pas pouvait imputer à l'administré l'absence de facture de l'administration communal quant à l'utilisation d'un compteur d'eau remis par l'un de ses agents. Il a ensuite réfuté que la discussion tenue le 18 septembre 2006 portait sur la possibilité de rendre la bâtisse habitable. A l'entendre, l'entrevue se rapportait au traitement d'un dossier dont l'intéressé avait la charge en sa qualité de membre de « la justice communale ». De plus, il a contesté avoir agi en évitant les responsables communaux, ce d'autant plus qu'il avait mandaté l'entreprise du président du Conseil général et de l'exécutif communal pour poser les échafaudages autour de la construction. Enfin, il a estimé que la situation actuelle n'aurait pas pu se produire si la commune avait exigé des plans, conformes à la loi, en 2006.

Le 20 avril 2023, X \_\_\_\_\_ a informé le SAIC des travaux effectués sur l'escalier et le garde-corps. Il a également demandé s'il n'était pas possible de régler ce dossier à l'amiable dès lors que seul le problème du chauffage était encore pendant. A cet égard, il a proposé la pose de panneaux solaires pour liquider le cas.

Le 6 avril 2023 (*recte* 24 avril 2023), le Conseil communal a fait part de ses remarques. En particulier, il a relevé que le rapport E \_\_\_\_\_ gardait toute sa pertinence. De plus, X \_\_\_\_\_ avait été vice-juge de commune de 1993 à 1996 si bien que le 18 septembre 2006, il ne pouvait pas avoir consulté le ST en cette qualité. Enfin, la pose d'un échafaudage, par l'entreprise du président de l'époque, ne permettait nullement d'en déduire que celui-ci avait avalisés implicitement les travaux effectués.

Le 25 avril 2023, le SAIC a requis des précisions de la part du constructeur, à savoir si la « cage » en liteaux verticaux s'étendait jusqu'au sommet de la main courante et si l'intéressé envisageait de supprimer le boiler et les éléments de chauffage électrique.

Le 4 mai 2023, X \_\_\_\_\_ a indiqué avoir été membre du tribunal de police lors de son entrevue du 18 septembre 2006. Il a ensuite joint des photos de la cage d'escalier. S'agissant de l'installation électrique, il a indiqué que la pose de panneaux solaires ne permettait pas de régulariser la situation selon le SEFH, ce dernier préconisant la pose d'un poêle à bois hydraulique. Par conséquent, le constructeur a requis une prolongation de délai de 30 jours pour fournir au SAIC une solution technique à ce sujet.

Le 31 mai 2023, le Conseil communal a estimé que l'escalier au sommet de l'étage n'était pas conforme au droit. Au surplus, il a maintenu ses conclusions.

Le 9 juin 2023, le constructeur a requis la mise en place d'une inspection des lieux afin de faire constater la licéité de l'escalier. Il a ensuite expliqué que la pose d'un fourneau à pellets était impossible en raison de l'absence de place (au sous-sol) et de sécurité à l'étage (pièce en bois). De plus, le percement de façades et la pose d'une cheminée n'étaient pas acquis en raison de la protection patrimoniale du bâtiment, tout comme la construction d'une annexe pour l'entreposage des pellets. Ainsi, d'après l'une des entreprises d'électricité consultée, il convenait de remplacer le chauffage électrique par des radiateurs mobiles. Selon une autre, la pose d'un fourneau impliquait la construction d'un gainage de la cheminée, d'une conduite de cheminée en façade et la destruction du parquet. A cet égard, les caractéristiques liées à la cheminée ne réglaient pas la problématique de l'implantation du fourneau. X \_\_\_\_\_ en a conclu que la seule solution raisonnable consistait à poser des panneaux solaires, lesquels n'étaient pas soumis à autorisation.

Le 13 juin 2023, le SAIC a interpellé le Conseil communal pour qu'il lui fournisse des précisions. Le 26 juin 2023, le Conseil communal a confirmé que l'escalier n'était pas conforme et que le bâtiment n'était pas classé comme d'importance communale. S'agissant du système de chauffage, il a estimé que le constructeur ne souhaitait pas se conformer au droit en raison des coûts qu'une modification (changement de la distribution intérieure du chauffage et de l'eau également) engendrerait. Pour le surplus, il a maintenu ses conclusions.

**J.** Le 29 juin 2023, le SAIC s'est adressé au SEFH pour obtenir des précisions.

Le 4 juillet 2023, le Conseil communal s'est déterminé spontanément. Il a contesté la nécessité d'interpeller le SEFH dès lors que ce service avait déjà fourni les réponses aux questions posées le 15 avril 2019, tout comme l'avait également fait l'un de leurs collaborateurs scientifiques, le 8 mai 2020.

Le 19 juillet 2023, le SAIC a maintenu sa demande.

Le 8 août 2023, le SEFH a indiqué que le chauffage du bâtiment, tout comme la production d'eau chaude, exclusivement au moyen d'un chauffage électrique fixe à résistance, se heurtait à l'OURE. En outre, un autre système de chauffage était techniquement possible notamment par la pose d'une pompe à chaleur extérieure ou des installations de combustion avec l'option de stockage souterrain du combustible. Il en allait de même pour la production d'eau chaude. S'agissant de la solution proposée par le constructeur, à savoir la pose de panneaux solaires en complément au chauffage électrique, celle-ci ne respectait pas la législation topique et ne permettait pas davantage d'obtenir une dérogation. Par ailleurs, l'ensemble des murs et des sols du bâtiment ne répondaient pas aux exigences légales en matière de protection thermique pour l'hiver. Ce service en a conclu que les besoins énergétiques étaient trop élevés en raison d'une isolation insuffisante, que le chauffage électrique fixe à résistance consommait 3 à 4 fois plus d'électricité qu'un chauffage avec une pompe à chaleur et qu'en définitive, le bâtiment, le système de chauffage ainsi que la production d'eau chaude ne remplissaient pas les objectifs de la loi cantonale sur l'énergie si bien qu'aucune dérogation n'était envisageable.

Le 4 septembre 2023, le Conseil communal a maintenu ses conclusions. Le même jour, le constructeur s'est interrogé sur les solutions techniquement possibles au vu de l'exiguïté de la parcelle pour remplacer ou adapter la production d'eau chaude. Pour le surplus, il a soutenu que l'illicéité de l'installation était imputable à l'autorité communale qui n'avait pas correctement analysé le dossier en 2006. Il a indiqué qu'il allait faire

étudier la possibilité de conformer la bâtisse aux prescriptions énergétiques. Enfin, il a soutenu qu'une vitre feuilletée avait été installée au sommet de l'escalier.

**K.** Le 20 septembre 2023, le Conseil d'Etat a décidé ce qui suit :

1. Le recours est très partiellement admis s'agissant de l'escalier et rejeté pour le surplus.
2. Le dispositif attaqué est modifié pour l'escalier menant du 1<sup>er</sup> étage aux combles comme suit : « *La trappe permettant de relier le 1<sup>er</sup> étage et l'étage sous-chevrons doit être fermée dans les 5 jours dès l'entrée en force de la présente décision et demeurer en l'état tant que le garde-corps au dernier étage n'aura pas été sécurisé et que la commune n'aura pas formellement attesté de la conformité de l'aménagement.* »
3. La requête d'octroi de l'effet suspensif est classée.
4. Les frais, y compris le droit de timbre, par Fr. 1'608.-, sont mis à la charge de X \_\_\_\_\_, sont compensés avec l'avance de frais, le solde devant être facturé en sus.
5. La remise en état des lieux conforme au droit s'agissant du boiler et de tous les éléments du chauffage électrique doit intervenir dans les trois mois dès l'entrée en force de décision.

En substance, le Conseil d'Etat a renvoyé à la décision attaquée s'agissant de la problématique de la désignation de la bâtisse au cadastre tout en précisant que l'affectation d'une construction, sous l'angle du droit des constructions, devait être examinée à l'aune des dispositions topiques en la matière. Le Conseil d'Etat a analysé la nature des travaux autorisés en 2006, ainsi que le caractère habitable ou non de cette bâtisse avant cette date. Il en a déduit que, bien que la désignation de la bâtisse dans le cadastre dès 1948 comme atelier, puis, comme raccard, ainsi que le montant de la taxe cadastrale n'étaient pas directement déterminants, il s'agissait d'indices tendant à démontrer que la construction n'était pas une habitation, ce d'autant plus que l'autorisation de construire n'avait pas pu être trouvée si bien que son affectation originelle ne pouvait pas être vérifiée. De plus, le prix de vente de 1000 fr., en 1963, apparaissait également dérisoire pour une habitation. En outre, des dires du recourant, le sous-sol et les combles n'avaient jamais été affectés à l'habitation (lessive, bricolage, boucherie, fabrique d'échalas, respectivement galetas). A cela s'ajoutait que, vu l'état de délabrement de celle-ci en 2006 (toiture à refaire, façade très endommagée au niveau des soubassements tout comme la boiserie), la reprise d'une utilisation abandonnée de manière définitive devait de toute manière faire l'objet d'une nouvelle demande d'autorisation. Ensuite, se fondant sur la requête déposée le 13 avril 2006 et de la description relativement détaillée des travaux envisagés sur les façades et la toiture, ainsi que sur l'état délabré de la bâtisse, le Conseil d'Etat n'a pas jugé illégal que la commune ait interprété ces travaux comme les seuls envisagés. Il s'est rallié à l'avis de l'autorité communale selon lequel la seule évocation d'une amélioration par le biais d'un raccordement futur à l'eau potable et aux eaux usées n'en faisait pas une demande

formelle, tout comme l'occupation et le permis d'« habitabilité » qualifiés comme étapes ultérieures à entreprendre. De surcroît, le permis d'habiter n'étant délivré qu'à l'issue des travaux, l'intéressé n'avait aucun intérêt à le requérir lors de la demande de bâtir. Au demeurant, le Conseil communal avait expressément noté dans son courrier du 24 avril 2006 que les travaux envisagés n'engendraient aucun changement d'affectation. A cet égard, cette autorité ne pouvait, pour les motifs déjà évoqués, retenir que les trois étages servaient déjà à l'habitation. L'interprétation opérée par le recourant, aux termes de laquelle aucune autorisation n'était nécessaire pour habiter les lieux ne pouvait être suivie et faisait apparaître sa mauvaise foi. De surcroît ce n'était qu'en 2019, lorsque des irrégularités lui avaient été rapportées et qu'il n'avait plus été en mesure de louer l'appartement que le recourant avait requis formellement l'octroi d'un permis d'habiter. Enfin, le Conseil d'Etat a estimé que les autres griefs (location de la bâtisse, retrait du numéro de la maison, visite par K \_\_\_\_\_ d'un poulailler sur la parcelle voisine) ne permettaient pas de remettre en cause la bonne foi du Conseil communal.

Il a ensuite examiné le bien-fondé du recours s'agissant de l'ordre de démolition de l'escalier supérieur. A cet égard, il a considéré que l'intéressé s'était contenté de substituer son opinion à celle de la commune, dont rien au dossier ne permettait de retenir qu'elle aurait procédé à une constatation incorrecte des faits. En sus, vu que l'intéressé avait entrepris des travaux, il avait tacitement admis que l'autorité attaquée avait correctement constaté les faits en appliquant la norme SIA 358. S'agissant de la proportionnalité de la mesure, le Conseil d'Etat a retenu que la sécurité des personnes répondait à un intérêt public évident. Néanmoins, il a estimé qu'il existait une mesure moins incisive, vu que l'escalier avait été corrigé. Ainsi, la seule fermeture et condamnation de l'accès étaient suffisantes tant que le garde-corps au dernier étage n'avait pas été sécurisé si bien qu'il a modifié le prononcé attaqué dans ce sens.

En ce qui a trait à la suppression du boiler et du chauffage électrique, le Conseil d'Etat a retenu que ces installations étaient formellement illégales dès lors qu'elles n'avaient jamais été autorisées. Elles l'étaient tout autant matériellement vu qu'il ressortait des rapports du SEFH que tant le chauffage électrique décentralisé à résistance fixe que le chauffe-eau électrique se heurtaient à l'OURE. Par ailleurs, de l'avis du SEFH, aucune dérogation ne pouvait avoir lieu dans le présent cas dès lors que d'autres solutions techniques étaient envisageables. Partant, le Conseil d'Etat a confirmé que la décision querellée sur ce point.

S'agissant d'une éventuelle prescription, le Conseil d'Etat a retenu que les travaux litigieux s'étaient étalés sur plusieurs années. En particulier, les radiateurs électriques et

le boiler avaient été installés en 2015 si bien que, même dans l'hypothèse où l'état de fait contraire au droit aurait déjà été reconnaissable à cette date, ce qui n'avait pas été démontré, la prescription décennale n'était pas encore acquise. Le Conseil d'Etat a ensuite estimé que l'intéressé ne pouvait se prévaloir du principe de bonne foi dans la mesure où il n'avait reçu aucune promesse 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. Le fait que des raccordements avaient été effectués n'y changeait rien vu qu'il n'avait été procédé à aucun examen préalable de la conformité de la construction au droit des constructions. De plus, l'intéressé avait tenté de plaider le caractère habitable de la bâtisse bien avant 2006, tout en alléguant que « la Commune par son erreur de 2006 ne peut plus demander de mise à l'enquête publique complémentaire à X \_\_\_\_\_ du fait du principe de sa bonne foi », ce qui démontrait également son absence de bonne foi. Puis, le Conseil d'Etat a nié la possibilité de l'intéressé d'exciper de la situation acquise dès lors qu'il n'était en possession d'aucune autorisation de bâtir relative à un changement d'affectation ou encore traitant du système de chauffage installé.

L. Le 23 octobre 2023, X \_\_\_\_\_ a formé céans un recours de droit administratif contre ce prononcé, en prenant les conclusions suivantes :

1. En préambule, il est demandé en tant que besoin que l'effet suspensif soit octroyé à la décision prise par le Conseil d'Etat.
2. Le recours est admis et la décision prise le 20 septembre 2023 par le Conseil d'Etat est annulée.
3. Il est constaté que la bonne foi de l'administré est protégée dans le fait qu'il a été constaté par courrier du 24.4.2006 de la Commune Y \_\_\_\_\_ qu'un changement d'affectation du bâtiment en habitation n'avait pas besoin d'être autorisé.
4. Le dossier est renvoyé à la Commune Y \_\_\_\_\_ 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.
5. Les frais de justice sont mis à la charge de la Commune Y \_\_\_\_\_.
6. Le recourant est mis au bénéfice d'une indemnité équitable et suffisante destinée à couvrir les dépens.

Le 17 novembre 2023, le Conseil d'Etat a déposé son dossier et proposé le rejet du recours.

Le 27 novembre 2023, le Conseil communal a, sous suite de frais, conclu au rejet du recours. A l'entendre, les conclusions n<sup>os</sup> 3 et 4 étaient irrecevables dès lors qu'elles s'écartaient de celles formulées devant le Conseil d'Etat. Pour le surplus, il s'est fondé sur la décision querellée pour nier la bonne foi de l'intéressé. En effet, ce dernier,

inspecteur de sinistres durant des décennies, avait également été actif pendant 24 ans dans des commissions communales si bien qu'il ne pouvait méconnaître les lois.

Le 8 janvier 2024, X \_\_\_\_\_ s'est déterminé tout en maintenant ses conclusions. Il a argué que la bâtisse avait servi à l'habitation et que la commune ne pouvait pas ignorer les travaux qui s'y étaient déroulés dès 2006. Par ailleurs, il s'est plaint d'une mauvaise instruction du dossier par le Conseil communal, lequel aurait dû le rendre attentif aux exigences de l'OURE. Il a précisé s'être fié aux indications communales et s'est prévalu de sa bonne foi.

Le 22 janvier 2024, le Conseil communal a présenté ses observations. Il a maintenu que la bâtisse n'avait pas eu vocation à l'habitat. Il s'est référé à la dénomination de raccard, à laquelle X \_\_\_\_\_ avait souscrit en qualité de représentant de son père lors de l'introduction de la mensuration cadastrale. Il a ensuite rappelé que l'intéressé n'avait jamais déposé de demande écrite pour obtenir un compteur d'eau, ce contrairement aux exigences du règlement communal pour l'eau potable.

### **Considérant en droit**

1. En préambule, il convient de souligner que la conclusion qui vise à l'octroi de l'effet suspensif est sans objet dès lors que le recours céans a effet suspensif d'office (art. 80 al. 1 let. d et 51 LPJA).

Les conclusions n<sup>os</sup> 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, 3<sup>e</sup> 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.).

**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).

**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).

## **2.**

**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.

**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).

**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 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, 2<sup>e</sup> 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).

**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.

**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.

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

**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.

**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

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.

**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.

**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.

**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 (1<sup>re</sup> 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,

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).

**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.

**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.

**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).

**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, 4<sup>e</sup> éd., 2021, n° 1291, p. 641 ; v. aussi HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7<sup>e</sup> 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

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).

**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 (FRITSCHÉ/BÖSCH/WIPF/KUNZ, *Zürcher Planungs- und Baurecht*, vol. I, 6<sup>e</sup> éd., 2019, p. 356 et les réf. cit.).

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 mэрule 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 ») accréditent 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.

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 1<sup>er</sup> 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.

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

**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).

**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

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.

**5.3** Il reste à examiner la proportionnalité de la mesure.

**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.).

**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),

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.

**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 ».

**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).

**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.

**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.

**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*, 5<sup>e</sup> éd., 2022, n° 386, p. 147).

**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.

**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.

**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

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.).

**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.

## **9.**

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

**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.

### **Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce**

1. Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X \_\_\_\_\_.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Jacques Fournier, avocat à Sion, pour X \_\_\_\_\_, à Maître Christophe de Kalbermatten, avocat à Sion, pour le Conseil communal Y \_\_\_\_\_ et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 2 septembre 2024