

Par arrêt du 19 janvier 2023 (1C_533/2021), le Tribunal fédéral a rejeté le recours en matière de droit public interjeté par X_ contre ce jugement.

A1 20 39

ARRÊT DU 12 JUILLET 2021

Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public

Composition : Christophe Joris, président, Thomas Brunner et Jean-Bernard Fournier, juges, Elodie Cosandey, greffière *ad hoc*,

en la cause

OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ARE, recourant

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, autorité attaquée, **ADMINISTRATION COMMUNALE DE A _____**, autre autorité, et **X _____**, tiers concerné, représenté par Maître **M _____**

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 29 janvier 2020

Faits

A. Le 23 mai 1995, le conseil communal de A _____ (ci-après : le conseil communal) a octroyé à B _____ une autorisation de construire quatre chalets ainsi que des places de parc sur les parcelles n^{os} xx1, xx2, xx3, xx4 et xx5, au nom local « C _____ », alors sises en « zone à bâtir avec zone de danger B ». Le lendemain, le nouveau plan d'affectation des zones, adopté par l'assemblée primaire le 11 avril 1994, ainsi que le nouveau règlement des constructions de la commune de A _____ (ci-après : RCCZ) ont été homologués par le Conseil d'Etat et sont entrés en vigueur le même jour (art. 130 let. a RCCZ).

Le 2 avril 1997, B _____ et X _____ ont demandé la modification de l'autorisation de construire du 23 mai 1995, afin de permettre au second, potentiel acquéreur, de regrouper les parcelles n^{os} xx1, xx4, xx5 et xx6 et d'y ériger un seul chalet. Le projet dans son ensemble concernait les parcelles n^{os} xx1, xx4, xx5, xx6 et xx2 et les parties ont indiqué que la transaction projetée dépendait de l'obtention de l'accord formel du conseil communal quant à cette modification de l'autorisation de construire précédente.

Le 25 avril 1997, l'urbaniste D _____ a rappelé au conseil communal que les parcelles n^{os} xx4 et xx1 se situaient en zone d'affectation différée (art. 99 RCCZ). Il a précisé que l'autorisation octroyée le 23 mai 1995 à B _____ avait rendu « le terrain constructible immédiatement[,] mais uniquement pour le projet autorisé, toute modification importante impliquant le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation et, par voie de conséquence, une mise en conformité du statut légal du sol ».

Par décision du 2 juin 1997, notifiée le 5 juin 1997, le conseil communal a accordé à X _____ « la modification de l'autorisation de construire accordée le 23 mai 1995 à B _____ – parcelles n^{os} xx1, xx4, xx5, xx6 et xx2 "C _____" ».

Le 27 juin 1997, le conseil communal a attesté que « les parcelles n^{os} xx1, xx2, xx4, xx5 et xx6, folio no.xxx "C _____" propriété de B _____ de E _____[,] en zone à bâtir[,] sous réserve du secteur concerné pour le cadastre forestier (parcelle n^{os} xx1, xx5 et xx6), [étaient] au bénéfice d'une autorisation de construire délivrée le 23 mai 1995 ».

Par acte de réunion de parcelles et de vente du 7 juillet 1997, B _____ a fait réunir les parcelles n^{os} xx1, xx4, xx5 et xx6, plan n^o xxx sises au lieu-dit « C _____ », sur

la commune de A _____, en un seul immeuble portant le n° xx4, avant de le vendre, avec les parcelles n°s xx2 et xx7, à X _____. Ce dernier a ensuite construit un chalet sur la nouvelle parcelle n° xx4 entre juillet 1997 et septembre 1998.

B. Au cours d'opérations de vente des parcelles en 2013, la régularité de l'autorisation de construire délivrée en 1997 a été mise en doute. Dans ce cadre, le conseil communal a attesté, le 23 août 2013, que la parcelle n° xx4 se situait en zone d'affectation différée pour 2856 m² (non constructibles), en zone de forêt pour 2134 m² (non constructibles), en zone de chalet A pour 100 m² et en zone sans affectation spéciale pour 210 m². Par ailleurs, l'intégralité de cette parcelle se situait dans le « [p]érimètre de danger géologique B ». Ces éléments ont fait échouer le processus de vente.

Le 20 février 2014, la Commission cantonale des constructions (ci-après : la CCC) a exposé au conseil communal que celui-ci n'était pas compétent pour délivrer une autorisation de construire en 1997 dans la mesure où le projet envisagé était situé hors zone à bâtir (« zone d'affectation différée ») à la suite de la révision du PAZ, homologuée par le Conseil d'Etat, le 24 mai 1995. Par conséquent, cette décision communale de 1997 était nulle. En outre, la CCC a estimé qu'une décision de régularisation n'entraîne pas en considération car la construction réalisée était contraire au droit matériel. Enfin, la question d'une éventuelle remise en état des lieux a été laissée ouverte.

Le 17 juin 2014, X _____ a demandé au conseil communal d'effectuer la correction « d'une erreur matérielle de planification » en modifiant partiellement le PAZ, afin que la construction litigieuse soit classée en zone à bâtir. Cette requête s'est heurtée à un préavis négatif du Service cantonal du développement territorial (ci-après: le SDT).

C. Le 11 mars 2015, X _____ a requis de la CCC une décision en constatation de la validité de l'autorisation délivrée le 2 juin 1997, se prévalant de sa bonne foi (art. 5 al.

3 et 9 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 – Cst. ; RS 101).

Par décision du 29 juin 2015, la CCC a constaté la nullité de l'autorisation de construire délivrée le 2 juin 1997 par une autorité incompétente et portant sur la construction d'une habitation, sur la parcelle n° xx4. Elle a estimé que les conditions relatives à la bonne foi n'étaient pas réunies dans la mesure où le requérant, architecte de profession, devait savoir que le conseil communal n'était pas compétent pour octroyer une autorisation de construire hors zone à bâtir (zone d'affectation différée). Par ailleurs, la construction étant située hors de la zone à bâtir, le délai de prescription applicable pour ordonner la

démolition était de 30 ans. De surcroît, la CCC a considéré le vice comme grave, le conseil communal étant incompétent pour délivrer l'autorisation de construire litigieuse.

La CCC a encore indiqué qu'une régularisation de la situation n'était pas admissible au motif qu'aucune des conditions pour délivrer une autorisation de construire n'était remplie en l'espèce, tant du point de vue de la conformité à la destination de la zone (art. 16a et 22 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT] ; RS 700) que sous l'angle d'une dérogation (art. 24 ou 24c LAT). Elle a toutefois renoncé à exiger la remise en état des lieux, compte tenu des coûts d'une démolition et du fait que l'intéressé n'avait pas été inquiété durant 18 ans.

D. Le 31 juillet 2015, X _____ a recouru auprès du Conseil d'Etat en concluant, sous suite de frais et dépens, à l'annulation des chiffres 3.1 et 3.4 de la décision attaquée, à l'accomplissement de mesures d'instruction et à la constatation de la validité juridique de l'autorisation de construire du 2 juin 1997, subsidiairement, au renvoi du dossier à la CCC pour instruction dans le sens des considérants et au prononcé d'une nouvelle décision ; plus subsidiairement, à la correction de l'affectation différée du secteur de la parcelle n° xx4, par une affectation en zone à bâtir ou au renvoi du dossier au conseil communal avec instruction dans ce sens. A la forme, il s'est plaint d'une violation de son droit d'être entendu, les moyens de preuve qu'il avait requis n'ayant pas été administrés, ainsi que d'une motivation insuffisante de la décision. Au fond, il a invoqué sa bonne foi, l'écoulement du temps, l'absence de vice grave, l'atteinte à la sécurité du droit ainsi que la violation des principes de l'intérêt public et de la proportionnalité.

Consulté par le Conseil d'Etat, le SDT a exposé, le 20 novembre 2015, qu'il ne pourrait probablement pas proposer l'acceptation d'une demande d'extension de la zone à bâtir sur la parcelle n° xx4 en l'absence des réquisits nécessaires pour justifier la clause du besoin. Il en allait de même en cas de demande de correction matérielle du PAZ, car la volonté claire du conseil communal de ne pas affecter ce secteur en zone à bâtir dans le cadre de la révision globale du PAZ et du RCCZ excluait l'existence d'une erreur de sa part.

E. Par décision du 18 mai 2016, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. En substance, il n'a pas donné suite aux offres de preuve de X _____, estimant que celles-ci n'étaient pas utiles pour la résolution du cas. Il a ensuite confirmé la nullité de l'autorisation de construire délivrée le 2 juin 1997, étant donné que le conseil communal était incompétent pour délivrer une telle autorisation – même s'il l'avait été en 1995 pour le projet de B _____ – puisque les parcelles visées se situaient en zones

d'affectation différée et de forêt. De surcroît, le projet de construction déposé par X _____ ne correspondait pas à celui pour lequel B _____ avait obtenu une autorisation de construire en 1995, si bien que le conseil communal n'avait pas autorisé, le 2 juin 1997, une simple modification du projet autorisé par le permis de bâtir de 1995. En conséquence, une nouvelle autorisation de construire, délivrée par la CCC, aurait été nécessaire en 1997. Par ailleurs, il ne faisait aucun doute que l'intéressé était en mesure de se rendre compte de l'incompétence de la commune, compte tenu notamment de sa formation d'architecte et du fait que la classification des parcelles en zones d'affectation différée et de forêt dense lui était connue lors de ses négociations avec B _____ en vue de leur acquisition. Enfin, le Conseil d'Etat a encore exposé que les reproches formulés par X _____ à l'encontre de l'attitude des diverses autorités relevaient du droit privé.

F. Le 27 juin 2016, X _____ a déféré céans ce prononcé en concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation, à la constatation de la validité juridique de l'autorisation de construire du 2 juin 1997, subsidiairement au renvoi du dossier au Conseil d'Etat pour nouvelle décision après administration de toutes les preuves qu'il avait offertes. Ses conclusions plus subsidiaires tendaient au renvoi du dossier à l'autorité attaquée pour instruction dans le sens des considérants avant le prononcé d'une nouvelle décision. Sous l'angle formel, il a critiqué le refus de procéder aux interrogatoires requis ainsi que la répartition des frais et dépens découlant de la motivation insuffisante de la décision de la CCC. Au fond, il a estimé que tant le contexte dans lequel le permis de construire avait été octroyé à l'époque que l'exigence de sécurité du droit, la garantie du droit de propriété, la faible gravité du vice formel et l'écoulement du temps justifiaient la guérison du vice de l'incompétence formelle et la reconnaissance de la validité de l'autorisation de construire délivrée en 1997.

G. Par arrêt du 13 avril 2017 (A1 16 158), la Cour de céans a rejeté le recours, dans la mesure de sa recevabilité. Elle a retenu qu'il n'y avait eu aucune forme de violation du droit d'être entendu, le dossier suffisant à l'établissement des faits pertinents, une inspection locale et une audition de membres du Conseil communal étant, dès lors, superflues. De plus, l'incompétence du conseil communal constituait un vice grave de procédure. A cela s'ajoutait que X _____ était architecte de profession, que l'autorisation délivrée en 1995 ne concernait pas exactement les mêmes parcelles que la modification requise en 1997, que le projet initial n'avait rien à voir avec celui finalement mené à terme et que le prénommé avait, de son propre aveu, tenu la compétence de la commune comme douteuse. Ainsi, le principe de la bonne foi n'avait pas été violé et aucun intérêt prépondérant relevant de la sécurité du droit ou des

relations juridiques ne s'opposait à la constatation de la nullité de l'autorisation de construire délivrée en 1997.

H. Le 18 mai 2017, l'Office fédéral du développement territorial ARE (ci-après : l'ARE) a recouru à l'encontre de ce prononcé auprès du Tribunal fédéral, concluant au rétablissement d'un état conforme au droit, à savoir la démolition totale de la construction illégale. Il a expliqué que les dérogations à la règle n'étaient pas mineures, que la construction se heurtait au principe fondamental de la séparation entre le territoire constructible et non constructible, que le fait qu'une remise en état impliquait des coûts importants n'était pas déterminant, que l'intéressé ne pouvait pas se prévaloir de sa bonne foi et que les chances de faire reconnaître la construction comme conforme au droit étaient inexistantes. Dès lors, l'intérêt public à rétablir une situation conforme au droit l'emportait manifestement sur l'intérêt privé de X _____ au maintien de son chalet.

Le 30 mai 2017, la Cour de céans a indiqué que, dans la mesure où la décision du 29 juin 2015 de la CCC de renoncer à ordonner une remise en état de lieux n'avait fait l'objet d'aucune contestation, ni devant le Conseil d'Etat, ni devant elle, elle n'avait pas à aggraver la situation de l'intéressé en prononçant une remise en état des lieux, sous peine de violer le principe de l'interdiction de la *reformatio in pejus*.

Le 8 juin 2017, la CCC a renoncé à se déterminer sur le recours de l'ARE. Le Conseil d'Etat et le conseil communal ont fait de même le 21 juin 2017.

Dans sa prise de position du 24 octobre 2017, X _____ a d'abord invoqué un établissement inexact des faits, principalement s'agissant de sa bonne foi, ainsi que la violation des garanties générales de procédure au sens de l'article 29 Cst, dont le droit d'être entendu, de la protection contre l'arbitraire, de la protection de la bonne foi, des principes de l'intérêt public, de la proportionnalité et de la subsidiarité, et de la garantie de la propriété. En substance, il a réitéré les motifs qu'il avait ténorisés dans ses précédentes écritures. Il a complété ses observations le 5 décembre 2017.

Le 6 décembre 2017, l'ARE a rappelé que le SDT n'avait jamais donné son accord, même tacitement, au projet de l'intéressé. Par ailleurs, il ne pouvait pas être considéré que le projet de construction se basait sur la réutilisation d'une autorisation communale existante, dans la mesure où le projet de 1997 avait totalement changé par rapport à celui autorisé en 1995 et ne concernait plus les mêmes parcelles. Quant à la pesée des intérêts, l'intérêt public en jeu devait l'emporter sur l'intérêt privé purement financier de X _____ à s'opposer au rétablissement d'une situation conforme au droit. Enfin, le prénommé ne pouvait pas se prévaloir d'un raccourcissement du délai de péremption en

lien avec la bonne foi au sens objectif, puisque rien n'attestait que les autorités cantonales compétentes avaient eu connaissance et toléré la construction litigieuse.

X _____ est encore intervenu en personne, par lettre du 4 janvier 2018 – appuyé par la commune par lettre du 15 janvier suivant –, puis par l'intermédiaire de son mandataire le 11 janvier suivant pour affirmer sa bonne foi et faire état des difficultés financières que causerait pour lui un ordre de démolition.

I. Par arrêt du 20 juin 2018 (1C_273/2017), le Tribunal fédéral a admis le recours et renvoyé la cause au Conseil d'Etat afin qu'il examine la question d'un ordre de démolition. En effet, X _____ n'ayant pas lui-même recouru à l'encontre de l'arrêt du 13 avril 2017, la nullité de l'autorisation de construire ainsi que l'impossibilité d'une régularisation en l'état actuel étaient des questions qui avaient été définitivement réglées. En revanche, les faits déterminants pour traiter de la proportionnalité d'une remise en état (notamment la situation économique de l'intéressé et le coût d'une remise en état) n'avaient pas été établis par les autorités précédentes, si bien que le Tribunal fédéral ne pouvait pas se prononcer sur cette problématique.

Reprenant l'instruction de cette affaire, le 6 septembre 2018, le Conseil d'Etat a interpellé X _____, afin qu'il dépose les pièces permettant d'évaluer la valeur actuelle du bien, le coût des investissements entrepris, la situation économique de l'intéressé de même que le coût d'une remise en l'état.

Le 10 novembre 2018, le prénommé a invoqué la péremption absolue de l'obligation de remise en état en sens de l'article 57 al. 4 de la loi cantonale sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC ; RS/VS 705.1), les travaux de construction s'étant achevés à la fin du mois de septembre 1998. Il a produit divers documents tendant à prouver le montant des investissements engagés, sa situation économique personnelle ainsi que le coût d'une remise en état. Ainsi, après avoir acquis, en 1997, les parcelles n^{os} xx1, xx2, xx4, xx5 et xx6 pour un montant de 200'000 fr., puis la parcelle n° xx7 pour un montant de 10'000 fr. les montants investis lors de la construction s'élevaient à 910'391 fr. 95. Il a également indiqué que le bien était hypothéqué à hauteur de 500'000 fr., que sa fortune personnelle s'élevait, pour le reste, à 240'000 fr., et que le coût total de la remise en état s'élèverait à 284'000 fr. selon son estimation personnelle. Il a encore expliqué que, étant retraité, ses revenus annuels périodiques d'un montant de 118'000 fr. (1^{er} et 2^e piliers) ne suffiraient pas à couvrir les frais liés à un éventuel ordre de démolition.

Par courrier du 30 novembre 2018, le conseil communal a renoncé à se déterminer. La CCC a fait de même le 24 janvier 2019.

Le 28 février 2019, l'ARE a rappelé que, la construction illégale se situant hors de la zone à bâtir, c'était bien un délai de péremption de 30 ans, non écoulé en l'occurrence, qui devait s'appliquer. Quant à la question de la proportionnalité d'un ordre de remise en état, le fait que ce dernier impliquait des coûts importants n'était pas le seul élément déterminant et admettre le contraire revenait à accorder une chance plus élevée d'échapper à la remise en état à la personne qui contreviendrait gravement aux règles.

Le 5 mars 2019, X _____ a déposé un procès-verbal du Bureau d'estimation des bâtiments, aux termes duquel la valeur d'assurance du chalet était de 1'320'000 fr. au 1^{er} avril 2018.

Par courrier du 19 juin 2019, X _____ a déclaré retirer son recours du 31 juillet 2015.

J. Par décision du 29 janvier 2020, le Conseil d'Etat a confirmé le point 3.3 de la décision du 29 juin 2015 de la CCC et renoncé à exiger la remise en état des lieux. Après avoir expliqué qu'il n'était pas possible d'éluder les effets d'un arrêt de renvoi par le retrait du recours cantonal, le Conseil d'Etat a constaté que le délai de péremption de 30 ans pour ordonner la démolition d'une installation illicite n'était pas atteint. Il a toutefois considéré qu'il convenait de renoncer à exiger la remise en état des lieux de la construction illicite en application du principe de proportionnalité. Cette solution était motivée par le fait que la construction se situait à la limite de la zone de chalets A et B, que le secteur était déjà largement bâti, qu'il était équipé, que X _____ n'avait pas été inquiété pendant 18 ans, que ce dernier avait investi des sommes importantes dans la construction et que les coûts de remise en état avaient été estimés à 284'000 francs.

J. Le 2 mars 2020, l'ARE a déféré céans la décision du 29 janvier 2020 du Conseil d'Etat, concluant à son annulation et à la démolition totale de la construction illicite. Il a d'abord estimé que les dérogations aux règles n'étaient pas mineures, puisque X _____ avait érigé une nouvelle construction d'envergure hors de la zone à bâtir. De plus, même si les coûts importants pour l'édification et la démolition devaient être pris en compte, le Conseil d'Etat avait donné une trop grande importance à ce critère, si bien que la décision avait pour conséquence de permettre plus facilement à celui qui contrevenait gravement aux règles d'échapper à une remise en état. En outre, l'autorité précédente avait omis de prendre en considération les bénéfices importants dont l'intimé avait profité, soit la jouissance, pendant plus de 20 ans de l'immeuble illicite. Ceci valait, *a fortiori*, lorsque le contrevenant était de mauvaise foi, comme c'était le cas dans cette affaire. A cela s'ajoutait que, contrairement à ce que le Conseil d'Etat avait retenu, la construction, située dans une clairière, était isolée, puisque le bâtiment le plus proche se

trouvait à 80 mètres et était séparé du chalet litigieux par une forêt. Une grande partie de la zone à bâtir la plus proche n'était, par ailleurs, pas construite.

Par courrier du 10 mars 2020, la CCC a renoncé à se déterminer. Le Conseil d'Etat a fait de même le 25 mars 2020, tout en déposant son dossier.

Le 30 avril 2020, X _____ a critiqué les jurisprudences citées par l'ARE à l'appui de son recours, estimant qu'aucune d'elles ne correspondait à son cas, étant donné qu'il avait entrepris toutes les démarches pour obtenir une autorisation de construire valable. Sa bonne foi devait être reconnue à cet égard. Par ailleurs, le Conseil d'Etat avait pris en compte divers éléments dans sa pesée des intérêts, notamment le nombre d'années écoulées et le fait que la construction se situait dans un secteur largement bâti et totalement équipé, si bien qu'il ne pouvait pas lui être reproché d'avoir donné trop d'importance au critère financier. De plus, le chalet litigieux ne se trouvait pas dans une clairière, mais dans un champ entretenu et la distance qui le séparait des autres bâtiments était parfaitement représentative du type d'habitat dispersé du F _____.

Considérant en droit

1.1 L'ARE a qualité pour recourir (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. b de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives - LPJA ; RS/VS 172.6, en relation avec les art. 89 al. 2 lit. a et 111 al. 2 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral - LTF ; RS 133.110 ; cf. art. 48 al. 4 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire - OAT ; RS 700.1).

1.2 Le recours est, au surplus, recevable (art. 72, 78 let. a, 79a let. b, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA).

2. L'autorité attaquée ayant déposé les dossiers de la cause, la demande du recourant en ce sens est satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

3. En substance, l'ARE se plaint de la pesée des intérêts effectuée par le Conseil d'Etat, estimant que l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit doit primer l'intérêt privé du propriétaire à conserver sa construction.

3.1 Lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme à la loi. Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, qui

préserve différents intérêts publics, est de rang constitutionnel ; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'article 75 al. 1 Cst. (cf. Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 964 ch. 1.2.1 et 973 ch. 2.1). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte (ATF 132 II 21 consid. 6.4). Si des constructions illégales, contraires au droit de l'aménagement du territoire, sont indéfiniment tolérées en dehors de la zone constructible, le principe de la séparation du bâti et du non-bâti est remis en question et un comportement contraire au droit s'en trouve récompensé (arrêt du Tribunal fédéral 1C_50/2020 du 8 octobre 2020 consid.8.1.1). L'autorité peut renoncer à un ordre de démolition, conformément au principe de la proportionnalité, si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit (ATF 132 II 21 consid. 6 ; 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 248 consid. 4a ; 111 Ib 213 consid. 6b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_569/2020 du 25 février 2021 consid. 2.4).

Déoulant 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 (ATF 141 IV 530 consid. 6.2). Pour que le justiciable puisse invoquer cette protection, il faut que l'autorité qui a donné son assurance ait été compétente pour le faire, ou que le justiciable ait pu la considérer comme telle. Il faut par ailleurs que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu, qu'il se soit fondé sur les assurances dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que l'intérêt à une correcte application du droit ne se révèle pas prépondérant sur la protection de la confiance (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_183/2018 du 22 juillet 2019 consid. 3.1). La question de la bonne foi doit s'apprécier en fonction d'éléments objectifs et subjectifs. Au titre des premiers, entrent notamment en considération la nature de l'indication fournie et le rôle apparent du fonctionnaire dont elle émane; mais il y a en outre lieu de tenir compte de la position ou de la qualité, éventuellement particulières, du justiciable concerné (ATF

114 la 105 consid. 2d/aa ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_50/2020 précité consid. 8.1.2). Dans le contexte de l'examen de la proportionnalité d'un ordre de remise en état, la bonne foi de l'administré est un élément qui entre dans la pesée des intérêts, mais il n'est pas seul décisif, aucun intérêt public ni privé ne devant, de surcroît, imposer que la situation soit rendue conforme au droit (arrêt du Tribunal fédéral 1C_418/2016 du 28 février 2017 consid. 5.1).

3.2 En l'occurrence, les dérogations à la règle ne sont pas mineures, étant donné qu'un chalet a été érigé, sans autorisation valable, hors de la zone à bâtir, soit, pour l'essentiel, en zone d'affectation différée et en zone de forêt dense. De plus, les intérêts publics majeurs que constituent la préservation des zones non constructibles et la distinction fondamentale entre espace bâti et non bâti l'emportent manifestement sur l'intérêt du propriétaire à maintenir les travaux effectués qui ne sont pas conformes à l'affectation de la zone. En effet, les règles relatives à la délimitation de la zone à bâtir, respectivement à la prohibition de construire hors des zones à bâtir, répondent à une préoccupation centrale de l'aménagement du territoire (art. 75 al. 1 Cst. et 1 al. 1 LAT) ; l'intérêt public sur lequel elles sont fondées ne peut qu'être qualifié d'important (arrêt du Tribunal fédéral 1C_508/2018 du 15 juillet 2019 consid. 2.3). A cet égard, la Cour de céans ne peut suivre l'appréciation du Conseil d'Etat selon laquelle la dérogation serait moins grave du fait que la construction se situe à la limite de la zone de chalet A et B, dans un secteur largement bâti et équipé. Au contraire, la construction est presque entièrement entourée par la forêt et se trouve, par ce biais, séparée naturellement de la zone construite.

Certes, l'intérêt privé du propriétaire est évident puisqu'il n'a pas été inquiété pendant 16 ans et qu'il comptait vendre son chalet. La remise en état implique en outre des travaux importants et une somme conséquente de l'ordre de 284'000 fr. selon l'estimation versée au dossier. Toutefois, ce critère n'est pas à lui seul décisif, un ordre de démolition et de remise en état ayant été confirmé pour des montants plus importants (cf. entre autres, arrêts du Tribunal fédéral 1C_136/2009 du 4 novembre 2009 [qui concernait la démolition d'une ancienne ferme rénovée sans autorisation et vouée à l'habitation d'un non-agriculteur pour un montant estimé à 300'000 francs] ; 1C_29/2016 du 18 janvier 2017 consid. 7.2 et 1C_61/2014 du 30 juin 2015 consid. 5.3). Devant la Cour de céans, le propriétaire ne soutient plus ne pas être en mesure de supporter les frais de remise en état, bien qu'il l'ait fait devant le Conseil d'Etat. Selon ses propres déclarations auprès de cette autorité, il dispose cependant d'un revenu annuel confortable de 118'000 fr. (cf. détermination du 10 novembre 2018, page 492 du dossier) ainsi que d'une fortune personnelle s'élevant à 240'000 fr. (cf. détermination du 10 novembre 2018, pages 459

à 461 et 493 du dossier), ce qui devrait lui permettre de faire face aux coûts de remise en état dans un délai raisonnable.

Par ailleurs, comme l'a rappelé le Tribunal fédéral dans son arrêt du 20 juin 2018, faute pour le propriétaire d'avoir recouru lui-même contre l'arrêt de la Cour de céans du 13 avril 2017, qui confirmait la nullité de l'autorisation de construire ainsi que l'impossibilité d'une régularisation en l'état actuel, l'on ne peut aujourd'hui revenir sur l'ensemble des problématiques qui y ont été définitivement réglées. Dès lors, il n'y a pas de chances sérieuses de faire reconnaître la construction litigieuse comme conforme au droit en vigueur. Il en va de même de la question de la bonne foi de l'intéressé, qui avait fait l'objet d'une analyse détaillée dans l'arrêt du 13 avril 2017 au terme de laquelle sa bonne foi n'avait pas pu être reconnue, compte tenu, notamment de ses connaissances en matière de police des constructions découlant de sa qualité d'architecte ainsi que de ses doutes quant la compétence du conseil communal. Enfin, contrairement à ce que le propriétaire semble soutenir, sa situation n'est pas complètement inédite puisque dans l'ATF 111 Ib 213 notamment, il avait déjà été question de la nullité d'une dérogation accordée par la Municipalité, à défaut d'approbation par l'autorité cantonale compétente, l'ordre de démolir les constructions entreprises sans autorisation valable ayant été jugé admissible.

Partant, les intérêts publics lésés justifient le dommage que la remise en état causerait au propriétaire et l'emportent sur l'intérêt privé purement financier de ce dernier à s'opposer au rétablissement d'une situation conforme au droit. Dans ces conditions, la décision attaquée s'écarte de manière injustifiée de la jurisprudence rendue en la matière et viole le droit en tant qu'elle confirme le maintien de la construction litigieuse.

4. Attendu ce qui précède, il convient d'admettre le recours, d'annuler la décision du Conseil d'Etat du 29 janvier 2020 et de renvoyer la cause à la CCC afin qu'elle rende une décision de remise en état des lieux conforme au droit. Cette dernière devra 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 (art. 57 al. 3 LC).

5.1 L'issue du litige commande de mettre les frais de la cause à la charge de X _____ (art. 89 al. 1 LPJA), à qui les dépens sont refusés (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

5.2 Vu les critères et limites des articles 13 al. 1 et 25 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) et, en particulier, les principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, l'émolument de justice, qui comprend les frais de chancellerie (art. 3 al. 3 et 11 LTar), est fixé à 1 500 francs.

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est admis. La décision du Conseil d'Etat du 29 janvier 2020 est annulée et le dossier est renvoyé à la Commission cantonale des constructions pour nouvelle décision au sens du considérant 4.
2. Les frais, par 1 500 fr., sont mis à la charge de X _____.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à l'Office fédéral du développement territorial (ARE), à Maître M _____, pour X _____, à l'administration communale de A _____, au Conseil d'Etat, et à la Commission cantonale des constructions.

Sion, le 12 juillet 2021