

A1 14 193

ARRÊT DU 21 NOVEMBRE 2014

Tribunal cantonal du Valais

Cour de droit public

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Ferdinand Vanay, greffier

en la cause

X_____, recourante, représentée par Maître **A**_____

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, et **COMMUNE DE B**_____, autre autorité

(transformation d'un ancien rural ; remise en état des lieux)

recours de droit administratif contre la décision du 28 mai 2014

Faits

A. La parcelle n° xxx1 du cadastre communal de B_____ se situe au lieu-dit « C_____ », en aval de la route cantonale xxx2 qui mène de B_____ aux D_____, quelque 400 m plus bas que l'intersection avec la route cantonale xxx3 conduisant à E_____. D'une surface d'environ 5500 m², ce bien-fonds constitué de forêts et de prés est bâti d'un petit rural, à proximité immédiate d'une ferme (parcelle n° xxx4 en limite ouest) ; il est rangé, pour sa partie non forestière, en zone agricole, selon le règlement communal des constructions (ci-après : RCC ; art. 111) et le plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ), votés par l'assemblée primaire, le 22 juin 1999, et approuvés par le Conseil d'Etat, les 19 janvier et 17 mai 2000.

B. Le xxx 2003, la propriétaire X_____ déposa auprès de la commune de B_____ une demande d'autorisation de construire pour la transformation du rural sis sur sa parcelle n° xxx1. Ce projet fut publié au Bulletin officiel (B. O.) n° xxx sans susciter d'opposition et transmis à la Commission cantonale des constructions (ci-après : CCC) comme objet de sa compétence.

Les 9 et 22 mars 2004, la Sous-Commission des Sites et le Service du développement territorial préavisèrent négativement ce projet, considérant que celui-ci ne respectait pas l'identité de l'ouvrage d'origine, ce qui conduisit la CCC à refuser le permis de bâtir, le 1^{er} avril suivant. Dame X_____ déposa alors de nouveaux plans, qui furent à leur tour adaptés à la demande de la CCC, laquelle délivra l'autorisation de construire sollicitée le 10 mars 2005 (n° xxx), sur la base dérogatoire prévue à l'article 24 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700).

Lors d'un contrôle effectué sur place, le 18 octobre 2006, un inspecteur de la police des constructions de la CCC constata que les travaux étaient en cours de réalisation et qu'ils ne correspondaient pas aux plans approuvés sur les points suivants :

- couverture du toit au moyen d'ardoises naturelles, au lieu de tavillons de bois ;
- dimensions de l'ouvrage légèrement supérieures à celles définies dans les plans ;
- modifications en façade sud-est (création d'une ouverture à l'étage et d'une fenêtre triple au rez-de-chaussée) ;
- création d'une terrasse en bois (7 m x 4,3 m) avec support en béton devant le mazot ;
- création d'un accès depuis la parcelle voisine n° xxx4.

Invitée à se déterminer, dame X_____ expliqua, le 23 octobre 2006, que la couverture du toit en tavillons de bois avait été interdite (protection contre les incendies), qu'elle avait dû augmenter la dimension des chevrons pour supporter le poids des ardoises sur le toit, que la fenêtre à l'étage de la façade sud-est était nécessaire pour amener de l'éclairage, que la porte-fenêtre triple avait été installée pour des raisons techniques, que les murs et terrasses n'étaient pas soumis à autorisation, selon la commune, et que l'accès existait déjà. Après qu'une nouvelle inspection des lieux ait été organisée, le 6 décembre 2006, l'intéressée précisa, le 19 décembre suivant, que les madriers d'origine étaient inutilisables, raison pour laquelle les transformations avaient été réalisées avec du bois neuf. Elle ajouta que les travaux avaient mis au jour une ancienne cave enterrée d'environ 9 m², ce qui expliquait l'existence d'une pièce supplémentaire à l'arrière que ne mentionnaient pas les plans mis à l'enquête publique.

Après avoir ordonné l'arrêt des travaux, le 13 février 2007, la CCC exigea que l'intéressée dépose une demande d'autorisation de construire pour les modifications qu'elle avait apportées, ainsi que des plans actualisés ; ces pièces furent transmises le 30 mars suivant.

Le 17 avril 2007, la CCC constata que ces modifications, non conformes à l'affectation de la zone agricole et lésant des intérêts prépondérants, ne pouvaient pas être autorisées. En conséquence, elle ordonna à dame X_____ de remettre les lieux en état, soit de rétablir les dimensions, le volume, les ouvertures, le balcon et l'épaisseur de la toiture du mazot, conformément aux plans approuvés le 10 mars 2005, de supprimer la terrasse et de rendre les aménagements extérieurs conformes auxdits plans.

C. Le 11 mai 2007, dame X_____ contesta cette décision auprès du Conseil d'Etat, sollicitant en même temps de la CCC une reconsidération de dite décision, que cette autorité maintint, le 23 mai suivant. L'intéressée compléta son recours, le 1^{er} juin 2007, expliquant les raisons pour lesquelles elle s'était écartée des plans autorisés lors de la transformation de son rural.

Trois jours plus tard, la CCC proposa de rejeter ce recours, soulignant que l'ouvrage avait été modifié de façon importante par rapport aux plans approuvés.

Le 31 juillet 2007, la commune observa que les modifications de l'accès à l'arrière du mazot permettaient d'y parquer deux véhicules, ce qui était conforme au RCC. Elle ajouta que la terrasse aménagée devant le bâtiment était plutôt bien intégrée, qu'elle améliorerait la sécurité dans cet endroit pentu et que le balcon habillait joliment la

façade, proposant de régulariser ces éléments. En revanche, elle releva que le rehaussement de l'ouvrage de 20 cm, la forme rectangulaire de la fenêtre à l'étage et l'évacuation des madriers d'origine constituaient des atteintes au droit communal, qu'il convenait de sanctionner. Elle joignit un lot de quatre photographies à son envoi.

Dame X_____ répliqua, le 13 août suivant. A l'issue d'une visite des lieux aménagée par l'organe d'instruction de ce recours, le 25 septembre 2007, la prénommée proposa, le 4 octobre suivant, de démolir la terrasse construite devant le rural et d'y aménager un terrain plat de 2 m par 5,5 m ; elle s'engagea également à réduire l'espace aménagé à l'arrière.

Le 9 septembre 2010, la CCC maintint sa décision du 20 avril 2007.

Le Conseil d'Etat admit très partiellement le recours, le 28 mai 2014. Il confirma dans son principe l'ordre de remise en état des lieux, relevant que les travaux réalisés s'écartaient notablement des plans approuvés, qu'ils avaient altéré l'identité de l'ouvrage d'origine et que dame X_____ avait clairement violé les conditions du permis de bâtir délivré par la CCC en effectuant les transformations litigieuses sans en référer préalablement à cette autorité. Il précisa que la toiture, ayant conduit à une surélévation du bâtiment, pouvait demeurer en l'état, tenant compte des explications données par l'intéressée sur ce point et de l'intérêt de celle-ci à pouvoir conserver la structure du toit sans avoir à assumer les frais d'un démontage complet. Pour le reste, le Conseil d'Etat confirma la suppression du volume supplémentaire formant la cave enterrée (envir. 3 m x 3 m) et de tous les autres aménagements réalisés sans autorisation, soit les ouvertures en façade, la cheminée, le balcon, la terrasse et la planie destinée au parcage des véhicules à l'arrière du mazot.

D. Le 24 juin 2014, dame X_____ contesta céans cette décision, qui ne correspondait pas à la teneur des discussions qui s'étaient tenues lors de l'inspection des lieux de 2007 ; elle fut invitée à compléter et à régulariser son recours, le 8 juillet 2014.

Le 19 septembre suivant, la prénommée conclut, sous suite de dépens, à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat et de l'ordre de remise en état des lieux prononcé par la CCC. Elle soutint avoir entrepris les travaux conformément au permis de bâtir qui lui avait été délivré. Elle releva, à cet égard, que le local enterré d'environ 3 m sur 3 m figurait sur les plans approuvés, qu'il préexistait, n'avait pas été créé au moment des travaux et n'avait pas changé d'affectation, demeurant destiné au stockage. Elle ajouta que les ouvertures, le balcon, la cheminée et la terrasse figuraient également sur les

plans approuvés par la CCC et que le formulaire de demande d'autorisation de construire mentionnait expressément le projet de créer deux places de parc non couvertes, ce que dite autorité avait approuvé. S'appuyant sur ces éléments, elle qualifia l'ordre de remise en état des lieux de contraire aux principes de la bonne foi et de la proportionnalité. A titre de moyens de preuve, la recourante proposa l'édition des dossiers de la CCC et du Conseil d'Etat. Elle joignit à son envoi les copies de plans et documents déjà versés en cause, ainsi qu'un lot de photographies de l'intérieur du mazot ; elle déposa également, le 23 septembre 2014, les copies de déclarations écrites émanant de son frère et de ses parents, attestant que le local enterré préexistait.

La CCC renonça à se déterminer, le 9 octobre 2014. La commune de B_____ se référa, quatre jours plus tard, à sa détermination devant le Conseil d'Etat, lequel déposa son dossier et celui de la CCC, le 22 octobre suivant, et proposa de rejeter le recours.

La recourante laissa échoir, sans l'utiliser, le délai ouvert le 30 octobre 2014 pour formuler des remarques complémentaires au sujet de ces écritures. L'instruction s'est close à l'échéance de ce délai, le 10 novembre 2014.

Considérant en droit

1.1 Le recours, déposé le 24 juin 2014 et complété le 19 septembre suivant, est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6).

1.2 L'autorité précédente a déposé son dossier complet, incluant celui de la CCC, de sorte que la requête de la recourante en ce sens est satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

2. Le litige concerne la transformation à des fins d'habitation d'un ancien rural situé hors de la zone constructible, dans les prés d'alpage au-dessus de B_____. La réhabilitation de cet ouvrage a été autorisée par la CCC en 2005, mais celle-ci estime que les travaux réalisés ne respectent pas le permis de bâtir délivré et que la bâtisse doit être remise dans un état conforme aux plans approuvés. Le Conseil d'Etat a confirmé, pour l'essentiel, cette position, concédant à la recourante le maintien en l'état de la structure et de la couverture du toit. L'intéressée soutient, d'une part, que les

travaux litigieux sont en réalité conformes à l'autorisation de construire et, d'autre part, que l'ordre de remise en état des lieux est injustifié.

3.1 Selon les autorités précédentes, la recourante a réalisé sans autorisation des modifications sur la façade sud-est (aval) du mazot, en créant une ouverture au 2^e étage (76 cm x 100 cm), au-dessus du balcon, et en aménageant une fenêtre triple au rez-de-chaussée. Ces constatations sont exactes à l'examen des plans approuvés (cf. pièce n° 16 du dossier de la CCC, plan de la façade aval et coupe des surfaces du 2^e étage - dortoir 2). Il se vérifie également que ces plans ne comprennent pas de local enterré côté nord-est (cf. idem, coupe des surfaces intérieures du rez-de-chaussée). Le local technique et la salle de bains devaient être aménagés dans le prolongement de la cuisine, au nord. Dans l'état actuel, cet espace est réservé à la seule salle de bains, tandis que la pièce nord-est, qui préexistait et aurait été découverte au moment des travaux selon la recourante, sert de dépôt et de local technique. Les plans autorisés ne comprennent pas non plus de cheminée, de terrasse en bois (7 m x 4,3 m), pas plus que d'accès recouvert de gravier sur une dizaine de mètres et destiné au parking de deux voitures (cf. idem) ; s'il est exact qu'un espace plat est reporté à l'avant du mazot, aucune terrasse n'y est spécifiquement mentionnée. En revanche, le balcon figure sur lesdits plans et apparaît conforme à ceux-ci (cf. idem).

3.2 La recourante se borne à prétendre céans que les éléments litigieux précités ont été réalisés conformément aux plans approuvés par la CCC. Comme on vient de le voir, tel n'est manifestement pas le cas. En outre, il est important de relever que le formulaire de demande d'autorisation de construire du 17 juin 2003 accompagnait les plans du premier projet déposé par dame X_____, lequel a été sanctionné par un refus de la CCC le 1^{er} avril 2004. Dès lors, la prénommée ne saurait tirer parti des informations figurant dans ce document : celles-ci ne lient pas les autorités ni ne prévalent sur la teneur des plans déposés par la requérante et approuvés l'année suivante par la CCC, seuls décisifs. En conséquence, la Cour retient, à l'instar des autorités précédentes, que les travaux réalisés s'écartent manifestement desdits plans sur plusieurs points cités au considérant précédent. Elle observe également, à l'examen de photographies versées au dossier par la commune de B_____, le 31 juillet 2007, qu'une antenne satellite a été fixée sur la façade sud-ouest, et qu'un mât et un bûcher ont été érigés à proximité de la terrasse, autant d'éléments qui ne figurent pas non plus sur les plans autorisés.

4. Dans sa décision de remise en état des lieux, la CCC a estimé que les travaux litigieux ne pouvaient pas être autorisés a posteriori, tant sur la base ordinaire de l'article

22 LAT que sur celle, dérogatoire, de l'article 24 LAT. La recourante n'a pas remis en cause cet aspect de la décision devant le Conseil d'Etat ; son mémoire du 19 septembre 2014 ne soulève pas non plus cette question. Dans ces conditions, la Cour se limite à constater l'absence de régularisation possible des travaux contestés.

5.1 Ceux-ci ne pouvant pas être autorisés, la question de la remise en état des lieux doit se poser (cf. art. 51 de la loi sur les constructions du 8 février 1996 – LC ; RS/VS 705.1). L'article 58 alinéa 2 de l'ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996 (OC ; RS/VS 705.100) prescrit à l'autorité de police des constructions qui ordonne la remise en état des lieux de tenir compte des principes de la proportionnalité et de la protection de la bonne foi. Selon la jurisprudence, l'ordre de démolir une construction édifiée sans droit et pour laquelle une autorisation ne pouvait être accordée n'est, en soi, pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit en effet s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur. Néanmoins, l'autorité doit renoncer à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_730/2013 du 4 juin 2014 consid. 8.1, avec renvoi notamment à l'ATF 132 II 21 consid. 6 p. 35, commenté in BR/DC 5/2014 p. 235 ss).

5.2 La recourante invoque principalement sa bonne foi, prétendant que les réalisations litigieuses figurent en réalité sur les plans autorisés par la CCC. Comme cela a déjà été dit, cette argumentation tombe à faux (cf. supra consid. 3.1). Le permis de bâtir que lui a délivré la CCC indiquait en outre expressément en page 3, sous « conditions », que les modifications envisagées dans le cadre de l'exécution du projet approuvé, de même que celles consécutives à un événement fortuit, devaient être préalablement autorisées. L'intéressée devait donc se rendre compte qu'en réalisant des travaux qui s'écartaient des plans approuvés sans en référer préalablement à la CCC, elle prenait le risque qu'elle doit à présent assumer. Les photographies au dossier montrent au surplus que la recourante a persisté dans l'illégalité en installant sans autorisation, peu de temps après avoir reçu l'ordre de remettre les lieux en état, une antenne parabolique sur la façade nord-est du mazot, ainsi qu'un mât et un bûcher à proximité

de la terrasse. Dans ces conditions, la constructrice ne peut invoquer utilement sa bonne foi.

5.3 Ceci étant dit, il convient d'examiner, à l'aune du principe de la proportionnalité et des critères que la jurisprudence a posés pour le concrétiser (cf. ci-dessus consid. 5.1), si, et le cas échéant dans quelle mesure, il peut être renoncé à exiger la suppression des modifications opérées sans droit par la recourante, étant précisé que l'autorité précédente a d'ores et déjà admis que la structure du toit du mazot, non conforme aux plans approuvés, pouvait toutefois demeurer en l'état.

5.3.1 La façade sud-est (aval) de l'ouvrage a été modifiée par la création d'une ouverture au 2^e étage (76 cm x 100 cm), au-dessus du balcon, et d'une fenêtre triple au rez-de-chaussée. Ces transformations, très visibles, altèrent l'ouvrage de manière notable, dans la mesure où elles s'écartent fondamentalement de l'aspect d'origine et du projet élaboré par la requérante elle-même. Celle-ci a créé une fenêtre au 2^e niveau, là où rien de tel n'existait auparavant, afin d'amener de l'éclairage dans la pièce située sous les combles. Une telle ouverture existe cependant déjà sur l'arrière du bâtiment et le besoin de lumière peut être sérieusement remis en question, dès lors que cette pièce est destinée à accueillir des dortoirs. La suppression de cette fenêtre doit dès lors être confirmée. L'entrée du mazot est, quant à elle, formée d'une porte-fenêtre triple, ouvertures multiples qui ne correspondent pas du tout à l'aspect originel. Elle devra donc aussi être modifiée, d'une manière qui soit conforme aux plans approuvés, afin que le mazot reconstruit montre une apparence un tant soit peu proche de celle d'origine. Sur ces points, l'ordre de remise en état des lieux est entièrement confirmé. La cheminée en cuivre installée le long de la façade sud-ouest avec dépassement sur le toit est également un élément que ne comportait pas l'ancien ouvrage et qui ne figure pas sur les plans approuvés. Du moment que l'affectation de ce rural à l'habitat a été acceptée dans son principe, on peut admettre la nécessité d'une telle installation à des fins de chauffage. La cheminée, dont la réalisation est en outre relativement discrète, peut ainsi être maintenue.

5.3.2 La recourante a encore modifié sans autorisation le terrain naturel aux abords du mazot, en créant une terrasse en bois (7 m x 4,3 m) au pied de la façade aval et un accès gravillonné long d'une dizaine de mètres au nord-ouest du mazot, destiné au parcage de véhicules. Pareils nouveaux aménagements, à l'ampleur indiscutable, contreviennent manifestement à l'affectation de la zone agricole, où ils n'ont pas leur place. Caractéristiques de l'habitat, ils modifient sensiblement les environs immédiats

de l'ouvrage qui devraient au contraire être au maximum laissés aux espaces naturels ou pâturés. Leur suppression doit donc également être confirmée.

5.3.3 Le rez-de-chaussée comprend un local enterré côté nord-est, que la recourante utilise comme local technique et à des fins de stockage (cf. lot de photographies déposé le 19 septembre 2014). Celle-ci affirme que ce volume existait déjà à l'origine, ce que les déclarations de membres de sa famille ne suffisent toutefois pas à établir à elles seules. Quoi qu'il en soit, la Cour estime que ce volume peut être exceptionnellement toléré, nonobstant le fait qu'il ne figure pas sur les plans autorisés. Entièrement enterré sous le terrain naturel, il ne modifie aucunement l'aspect extérieur des lieux. Il n'est en outre pas destiné à l'habitat, mais sert de local technique (boiler, congélateur, machines à laver) et de dépôt. Avec un peu plus de 9 m², ses proportions demeurent au surplus relativement raisonnables. Enfin, sa destruction contraindrait la recourante à repenser radicalement l'aménagement intérieur du mazot, qui est déjà limité et serait privé de local technique. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il est renoncé à exiger la suppression de cette cave enterrée, que dame X_____ peut garder en l'état.

6.1 Attendu ce qui précède, le recours est très partiellement admis, dans le sens des considérants 5.3.1 in fine et 5.3.3 ; il est pour le reste rejeté et la remise en état des lieux pour l'essentiel confirmée (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

6.2 La recourante est responsable du déclenchement de la procédure de remise en état des lieux, dès lors qu'elle a délibérément pris la liberté de ne pas respecter les plans remis par elle-même et le permis de bâtir que lui avait délivré la CCC. Elle est ainsi tenue de supporter une partie des frais qui en découlent, même si elle obtient très partiellement gain de cause céans. Partant, les frais de la cause sont mis, dans une proportion réduite, à sa charge (art. 88 al. 5 et 89 al. 1 LPJA). L'application de l'article 88 alinéa 5 LPJA prive en outre l'intéressée de tout droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA).

6.3 Compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 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), l'émolument de justice est fixé à 500 fr., débours compris (art. 11 LTar).

Prononce

1. Le recours est partiellement admis dans le sens des considérants 5.3.1 in fine et 5.3.3 ; il est pour le reste rejeté.
2. Les frais, par 500 fr., sont mis à la charge de X_____, qui n'obtient pas de dépens.
3. Le présent arrêt est communiqué à Me A_____, pour la recourante, à la commune de B_____, au Conseil d'Etat, et à l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

Sion, le 21 novembre 2014.