

A1 20 29

ARRÊT DU 16 DÉCEMBRE 2020

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

Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner, juge ; Frédéric Fellay, juge suppléant,

en la cause

COMMUNE DE A _____, recourante

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, et **X _____**, tiers concerné

(construction)

recours de droit administratif contre la décision du 15 janvier 2020

Faits

A. Le 17 mars 2016, la commune de A _____ a intimé à X _____ l'ordre d'arrêter des travaux de construction d'un couvert au nord de la parcelle n° xxx, dont il est propriétaire. Elle l'a simultanément prié de se renseigner auprès du responsable technique communal sur la suite de la procédure.

Sans nouvelles de X _____, la commune de A _____ l'a invité, le 3 mai 2016, à déposer une demande d'autorisation de construire comprenant les servitudes de non-bâtir des trois voisins concernés, le tout en le priant de bien vouloir l'« informer de l'avancement de ce dossier » d'ici au 20 mai 2016. Sur demande apparemment orale de X _____, elle a, le 20 mai 2016, accepté de prolonger ce délai au 10 juin 2016.

Le 13 juin 2016, n'ayant toujours pas reçu de demande d'autorisation de construire, la commune de A _____ lui a imparti un nouveau délai de 30 jours.

Constatant en séance du 25 août 2016 qu'aucune suite n'avait été donnée à son courrier du 13 juin 2016, le conseil municipal de A _____ a ordonné la démolition du couvert et la remise en état des lieux pour le 31 octobre 2016, sous menace d'une exécution par substitution.

B. Le 30 septembre 2016, X _____ a recouru auprès du Conseil d'Etat en concluant à l'annulation de cette décision, selon lui disproportionnée. Il affirmait avoir repris et rénové une structure préexistante menaçant de s'écrouler, ceci avec l'accord de ses voisins. Contacté après réception du courrier du 13 juin 2016, le président de la municipalité lui aurait fourni des explications « peu claires » qui l'avaient incité à n'entreprendre aucune démarche. Ce dernier lui aurait affirmé qu'il n'était pas nécessaire d'inscrire des servitudes et qu'une mise à l'enquête de la rénovation était inutile, dans la mesure où celle-ci serait de toute évidence refusée. En fin de compte, les écarts par rapport à la loi étaient « relativement mineurs » et il n'était pas suffisamment justifié, sous l'angle de l'intérêt public, d'ordonner la démolition totale du couvert.

Le 21 octobre 2016, la commune de A _____ a proposé de rejeter le recours en retraçant l'historique du dossier.

X _____ a maintenu ses conclusions, le 13 janvier 2017.

Le 15 janvier 2020, le Conseil d'Etat a admis le recours et annulé la décision du 25 août 2016. Il a constaté que la procédure de remise en état des lieux avait été introduite à

juste titre par la municipalité de A _____ puisque le recourant ne disposait pas d'une autorisation de construire. Cependant, les décisions communales des 13 juin 2016 et 25 août 2016 ne respectaient pas les réquisits fixés par l'article 51 de l'ancienne loi du 8 février 1996 sur les constructions (aLC ; RO/VS 1996 p. 42 ss.) La première ne contenait pas le délai d'exécution, la menace d'exécution d'office et les voies de droit ; la seconde comprenait ces éléments, mais ne mentionnait pas la possibilité de déposer un dossier de régularisation. Après avoir rappelé le but de la procédure d'autorisation de construire et de la police des constructions, les règles à respecter en matière de distance lors de la réalisation d'une construction, les exigences quant au contenu d'une demande de permis, le Conseil d'Etat a relevé que le recourant devait pouvoir remettre à l'autorité communale une demande d'autorisation. Autrement dit, seul un dossier complet allait permettre de déterminer si la rénovation du couvert était conforme aux dispositions du droit de la construction. Le Conseil d'Etat a souligné que cette manière de procéder se retrouvait à l'article 57 alinéa 2 de la nouvelle loi du 15 décembre 2016 sur les constructions, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018 (LC ; RS/VS 705.1) Cela étant, il s'agissait, pour la municipalité de A _____, de rendre une nouvelle décision de remise en état des lieux basée sur le nouveau droit.

C. Le 14 février 2020, la commune de A _____ a recouru céans en demandant au Tribunal d'annuler la décision du Conseil d'Etat et de « rendre en force sa décision du 26 (*recte* : 25) août 2016 ». En effet, X _____ avait été expressément rendu attentif, le 13 juin 2016, à la possibilité de déposer un dossier de régularisation. A la date du 26 (*recte* : 25) août 2016, il n'avait cependant pas usé de cette faculté, ce qui avait conduit la municipalité à ordonner la remise en état des lieux.

Le Conseil d'Etat a proposé de rejeter le recours, le 4 mars 2020. Avec sa décision du 25 août 2016, la commune de A _____ avait repris la procédure de remise en état des lieux à son point de départ, mais de façon lacunaire. Seule une décision complète, respectant l'ensemble des exigences de l'ancien article 51 aLC, offrait toutes les garanties procédurales voulues par le législateur.

Le 13 mars 2020, X _____ a conclu au rejet du recours, sous suite de frais et dépens.

L'instruction s'est close le 16 mars 2020, la commune de A _____ n'ayant pas usé de la faculté d'émettre des remarques complémentaires.

Considérant en droit

1. La commune de A _____ défend les prérogatives que lui confère l'article 6 lettre c de la loi sur les communes du 5 février 2004 (LCo ; RS/VS 175.1) en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions (RVJ 2013 p. 7 consid. 1 et 1992 p. 77 ss). Elle a donc qualité pour recourir céans en vertu de l'article 156 alinéa 1 LCo. Elle a régulièrement procédé pour le reste, de sorte qu'il convient d'entrer en matière (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6).

2. La règle transitoire T1-1 de la LC énonce que cette loi s'applique dès son entrée en vigueur et qu'elle régit, sauf exceptions irrelevantes ici, toute décision prise après le 1^{er} janvier 2018 (al. 1). L'article T1-1 de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions (OC ; RS/VS 705.100), également entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, pose une règle analogue tout en précisant que les procédures de recours portant sur une autorisation de bâtir et pendantes au 1^{er} janvier 2018 doivent être jugées selon l'ancien droit (RVJ 2019 p. 20 consid. 1.2). La contestation d'espèce se rapporte toutefois à une procédure de police des constructions. Partant et contrairement à ce qu'a retenu le Conseil d'Etat, elle doit être tranchée en application du nouveau droit (cf. p. ex. ACDP A1 19 95 du 9 mars 2020 consid. 1.2.3, A1 19 34 du 7 janvier 2020 consid. 1.2 et A1 18 94 du 29 mars 2019 consid. 1.2). Il ressort des considérants suivants que la question du droit (procédural) applicable s'avère toutefois sans influence sur l'issue du litige.

3.1 L'ancien (art. 51 al. 3 let. d aLC) et le nouveau droit (art. 57 al. 2 1^{re} phrase LC), prévoient expressément la possibilité de déposer une demande d'autorisation de construire en vue d'une régularisation des travaux effectués, à moins que celle-ci ne soit manifestement exclue (RVJ 2010 p. 14 consid. 4c ; art. 57 al. 3 LC). Sous l'empire de l'aLC, la décision de remise en état des lieux devait être expressément assortie de cette indication (art. 51 al. 3 let. d aLC).

3.2 En l'espèce, il est constant que la décision de remise en état des lieux du 25 août 2016, seule litigieuse ici, ne mentionne pas cette possibilité. La commune de A _____ objecte avoir préalablement invité X _____ à déposer une demande de régularisation, notamment par le biais de son courrier du 13 juin 2016, demeuré sans suite. Ceci est exact. Elle n'entreprend cependant pas d'infirmier le Conseil d'Etat lorsque celui-ci lui reproche néanmoins et en substance de ne pas avoir (scrupuleusement) suivi

la procédure fixée par l'article 51 aLC, de sorte qu'aucune de ses décisions successives des 13 juin et 25 août 2016 ne répond (pleinement) aux réquisits légaux. Dans ces conditions, il n'apparaît pas que l'ordre de remise en état des lieux du 25 août 2016 ait été indûment censuré pas le Conseil d'Etat.

3.3 La décision attaquée consacre, certes, une solution formaliste. La commune de A _____ ne prétend cependant pas que le Conseil d'Etat serait tombé dans le formalisme excessif. La question peut se poser mais souffre de rester indéçise pour les raisons suivantes, au vu desquelles une annulation du prononcé du 25 août 2016 à l'origine du litige se justifie de toute manière.

4.1 La décision de rétablissement conforme au droit doit respecter les principes constitutionnels, notamment celui de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst. ; art. 46 al. 2 OC ; art. 58 al. 2 aOC).

Ce principe implique notamment de se demander si les travaux réalisés sans permis (formellement illégaux) peuvent être autorisés *a posteriori* (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_82/2015 du 18 novembre 2015 consid. 4.1). La jurisprudence rendue en application de l'aLC a retenu, à ce propos, que l'omission de déposer un dossier de régularisation ne dispense pas l'autorité d'examiner d'office le maintien éventuel de l'ouvrage (ACDP A1 14 109 du 8 juillet 2014 consid. 4.2 et A1 13 336 du 2 mai 2014 consid. 7.1 à 7.3 ; cf. ég. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, vol. I, 5^e éd. 2020, n° 15a ad art. 46 ; Magdalena Ruoss Fierz, Massnahmen gegen illegales Bauen, thèse, Zurich 1999, p. 120 ss). Le nouveau droit (art. 57 al. 2 LC) prévoit expressément qu'en l'absence de dépôt d'une demande dans le délai fixé, dans les cas où une régularisation n'est pas d'emblée exclue, l'autorité fait élaborer un dossier de demande d'autorisation de construire, les frais y relatifs étant à la charge du perturbateur.

Sous l'angle de la proportionnalité, il est par ailleurs admis que l'autorité renonce à ordonner la démolition d'un ouvrage 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C_114/2018 du 21 juin 2019 consid. 5.1.2 et les nombreuses références). Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (*ibidem*).

4.2 En l'espèce, le couvert édifié ou « rénové » par X _____ l'a été sans autorisation de construire. Il est donc formellement illégal, ce que personne ne conteste. Par contre, la situation de cet ouvrage au niveau du droit matériel ne ressort pas de la décision communale. Certes, l'on comprend, à la lecture du dossier, qu'un problème se pose au niveau des distances à la limite. L'ordre de remise en état des lieux n'expose cependant pas en quoi la construction litigieuse est matériellement illégale sur ce point ni quelle est l'ampleur de l'écart par rapport aux règles applicables. L'on ignore si le couvert pourrait être régularisé, cas échéant à quelles conditions précises, ou si, au contraire, une régularisation est exclue. A cela s'ajoute le fait que la commune de A _____ a ordonné la remise en état des lieux sans identifier quels sont les intérêts publics et privés en jeu et sans se prononcer, en définitive, sur le caractère proportionné ou non de cette mesure. Elle n'a apporté aucun élément de réponse à ses différentes questions dans les procédures de recours successives, questions qu'il n'y a pas lieu de traiter pour la première fois en deuxième instance cantonale de recours. Le dossier, tel que constitué, ne permet au demeurant pas de se prononcer valablement à ce sujet.

Il résulte de ce qui précède que l'ordre de remise en état des lieux du 25 août 2016 ne pouvait pas être confirmé par le Conseil d'Etat et qu'il ne peut pas non plus l'être céans. Ainsi que l'a relevé l'autorité précédente, il appartiendra à la municipalité de A _____ de porter une nouvelle décision (en application du nouveau droit).

5.1 Le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

5.2 L'arrêt est rendu sans frais (art. 89 al. 4 LPJA). X _____, qui a gain de cause, a réclamé des dépens. Il agit cependant seul. Dans ces conditions, seule une indemnité de partie couvrant ses débours peut lui être allouée (art. 4 al. 1 et 2 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/VS 173.8). Cette indemnité, à verser par la commune de A _____, sera arrêtée à 50 fr. (art. 91 al. 1 LPJA), l'intéressé n'ayant pas prétendu ni *a fortiori* démontré avoir subi « une perte de temps ou de gain » (art. 4 al. 2 LTar).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté.
2. L'arrêt est rendu sans frais.
3. La commune de A _____ versera une indemnité de partie de 50 fr. à X _____.
4. Le présent arrêt est communiqué à la commune de A _____, à X _____, et au Conseil d'Etat, Sion.

Sion, le 16 décembre 2020