



Service des constructions

Chemin du Paquet 2
1941 Vollèges

Tél. 027 777 11 06

Fax 027 777 11 01

Décision en matière de construction (régularisation)

prise par

le Conseil municipal de Val de Bagnes

en qualité d'autorité compétente en matière d'autorisation

Examen du dossier de demande d'autorisation de construire :

A EXTRAIT DU DOSSIER

N° dossier	2006-211 / 2007-37 / 2012-119 / 2020-532 / Cas 184		
Requérant	Tomlinson Laura et Blaine, Chemin de Clambin 33B, 1936 Verbier		
Architecte	G. Comina SA, Rue du Centre Sportif 3, 1936 Verbier		
Parcelle n°	834	Folio n°	128
Lieu-dit / Localité	La Tinte / Verbier	Zone	T3
Secteur	Bagnes		
Coordonnées	1105130 / 2584150		
Notifié le	23 JUIL. 2021		

B EN FAIT

a) *Le projet de construction*

Les parcelles nos 339, 394 et 834

1. Les parcelles nos 339, 394 et 834 sur terres de Val de Bagnes, sont situées en zone à bâtir dite « zone touristique moyenne densité T3 ».
2. Au moment du lancement du projet de construction, la parcelle no 339 occupait une superficie de 1'748 m² occupée par un chalet existant d'une assise au sol de 111 m². La parcelle no 834 occupait une superficie de 460 m² affectée en pré. Enfin, la parcelle no 394 d'une superficie de 810 m², était occupée par une habitation d'une assise au sol de 174 m².
3. Les parcelles nos 339 et 834 appartenaient, pour un quart, à Mme Lise-Françoise Perraudin, née Deléglise ; pour un quart à Mme Monique Gaillard, née Deléglise ; pour un sixième à Mme Marie-Françoise Gaillard, née Michellod ; pour un sixième à M. Maurice Michellod et, enfin, pour un sixième à M. Norbert Michellod.
4. La parcelle no 394 était constituée en propriété par étages de 3 lots numérotés 58'343 à 58'345.
5. Le 11 décembre 2001, les copropriétaires des parcelles nos 280, 339, 394, 397 et 834 ont stipulé devant notaire un acte de modifications de limites et de constitution d'une servitude de restriction de bâtir avec transfert de densité. Il ressortait notamment de cet acte un transfert des droits à bâtir des parcelles nos 280 (394 m²) et 397 (301 m²), soit de 208 m² (695 x 0.3) en faveur des parcelles nos 339, 394 et 834 (no PJ 2001/7738/0). Dans la mesure où suivant le calcul produit 8 m² avait été utilisé sur le projet réalisé sur la parcelle no 394, des droits à bâtir portant sur une surface habitable de 200 m² supérieurs (IUS) étaient disponibles pour le projet en cause sur les parcelles nos 339 et 834.
6. Ainsi, le projet de construction à réaliser sur les parcelles nos 339 et 834 pouvait bénéficier de droits à bâtir totaux de 862.4 m².
7. La parcelle no 834 a été acquise le 10 août 2007 par Mme et M. Laura et Blaine Tomlinson.
8. Suite à l'acquisition de la parcelle no 834 par les époux Tomlinson, les parcelles no 339 et 834 ont fait l'objet de modifications de limites. La parcelle no 834 occupe désormais une superficie de 1'023 m².
9. En 2018, les copropriétaires de la parcelle no 834 ont acquis 16 m² provenant de la parcelle no 341, sans acquisition de la densité de cet espace, ladite densité restant attachée à la parcelle no 341 (PJ 2018/1536/0).

Le dossier no 2006-211

10. Le 3 juillet 2006, les copropriétaires des parcelles 339, 394 et 834 ont déposé auprès du Service des constructions de Bagnes une demande de permis de construire pour la démolition d'un chalet (sur la parcelle no 339) et la construction de deux chalets d'habitation avec garage et piscine enterrée plus mazot (sur les parcelles nos 339 et 834) et connexion au chalet existant (sur la parcelle no 394).
11. Dans leurs démarches, les copropriétaires étaient représentés par le bureau d'architecture Bruchez & Fellay SA.
12. Cette demande a été soumise à l'enquête publique par publication au Bulletin officiel no 35 du 1er septembre 2006. Elle n'a soulevé aucune opposition.
13. Considérant que le projet respectait les règles du droit de la construction, le Conseil municipal de Bagnes a décidé, le 31 janvier 2007, de délivrer une autorisation de construire faisant référence aux plans nos 211.06 portant le sceau communal du 2 août 2006 aux requérants.
14. Non-attaquée par un recours, cette décision est devenue définitive et exécutoire au terme du délai.
15. Le dossier d'enquête publique comportait un calcul de densité faisant état, pour les trois parcelles concernées 339, 834 et 394 de droits à bâtir disponibles de 862,40 m².
16. Etaient pris en considération la superficie de la parcelle no 339 de 1'748 m² et celle de la parcelle no 834 de 460 m². Vu le coefficient de 0,3 applicable à la zone, les droits à bâtir étaient, pour la parcelle no 339 de 524,4 m² et, pour la parcelle no 834 de 138 m², soit en tout pour les deux parcelles de 662.4 m². A ces droits à bâtir s'ajoutaient 200 m² provenant du transfert de densité portant sur une superficie de 695 m² provenant des parcelles nos 280 (394 m²) et 397 (301 m²).
17. Dans la mesure où le projet devait atteindre 845,84 m² répartis à raison de 429,28 m² pour le chalet situé dans la partie Nord de la parcelle no 339 et de 353,56 m² pour le chalet à cheval sur la parcelle no 339 et la parcelle no 834 et 63 m² pour le mazot, il semblait subsister un solde de droits à bâtir disponible de 16.56 m² (862.4 m² – 845.84 m²).
18. Ce calcul était conforme à la manière de procéder à l'époque de la délivrance du permis de construire, étant précisé que suivant le règlement communal alors applicable, les espaces bien-être ou salle-de-jeux d'une surface considérable situés au sous-sol n'étaient pas comptabilisés dans la densité.
19. En réalité, la surface brute de plancher utile de la construction telle qu'autorisée par la décision du 31 janvier 2007 suivant plans nos 211.06 portant le sceau du 2 août 2006 dépassait la densité admissible.
20. Cette pratique n'a été jugée illicite que par arrêt 1C_423/2011 du 2 avril 2012 par la Tribunal fédéral lequel a jugé que le règlement communal des constructions était contraire à la législation supérieure.
21. S'il y avait bien un dépassement de la densité, il n'en demeure pas moins que le permis de construire du 31 janvier 2007 faisant référence aux plans nos 211.06 portant le sceau

communal du 2 août 2006 était, comme on le verra *infra*, couvert par le principe de l'égalité dans l'illégalité.

22. La construction des chalets prévus sur les parcelles nos 339 et no 834 ont ensuite suivi des destins séparés.
23. La présente décision concerne exclusivement la construction réalisée sur la parcelle no 834 (nouvel état).

Le dossier no 2007-37

24. Le 13 février 2007, le bureau d'architecture Bruchez & Fellay SA a déposé, auprès du Service des constructions de Bagnes une demande de modification d'implantation, de la volumétrie du chalet et mazot prévu au Sud de la parcelle no 339 et du mazot sur la parcelle no 834 selon les plans autorisés nos 211.06 le 31 janvier 2007.
25. Cette demande a été soumise à l'enquête publique par publication au bulletin officiel no 8 du 23 février 2007.
26. Elle n'a soulevé aucune opposition.
27. Considérant qu'elle respectait les règles du droit public de la construction, le Conseil municipal de Bagnes a décidé, le 19 juin 2007, d'accorder aux requérants une autorisation de construire faisant référence aux plans nos 37.07 portant le sceau communal du 27 février 2007.
28. Cette autorisation validait l'octroi d'une dérogation sur la longueur de façade au rez-de-chaussée de la construction.
29. Le dossier comportait un nouveau calcul de densité faisant référence, pour le chalet en cause sur la parcelle no 834 à une surface habitable totale de 401.62 m². Ce calcul présentait la même problématique que le permis de construire du 31 janvier 2007 suivant plans nos 211.06 portant le sceau du 2 août 2006 s'agissant de la non-prise en considération de certains espaces habitables.
30. Le 24 juillet 2007, la Commune de Bagnes a confirmé au Bureau d'architecture Bruchez & Fellay SA que l'autorisation de construire délivrée le 19 juin 2007 était actuellement en force.
31. Le 27 octobre 2009, le bureau d'architecture Bruchez & Fellay SA a sollicité, de la Commune de Bagnes, l'octroi d'une prolongation de délai de deux ans pour la réalisation de l'autorisation de construire no 211.06 en tant qu'elle concernait le projet sur la parcelle no 339. Simultanément, il a rappelé à la Commune de Bagnes que le chalet et le mazot avec garage et piscine prévus sur la parcelle no 834 étaient terminés.
32. Le 2 décembre 2009, le Conseil communal de Bagnes a informé le bureau d'architecture Bruchez & Fellay SA qu'elle acceptait la demande de prolongation de délai, celle-ci étant donc valable jusqu'au 31 janvier 2012.
33. Le 27 octobre 2011, Bruchez & Fellay SA a informé le Service des constructions de Bagnes du début des travaux de réalisation de l'autorisation no 211.06 en tant qu'elle concernait le chalet sur la parcelle no 339 par la construction des murs Nord-Est et Nord-Ouest de la buanderie selon l'implantation du niveau géomètre. Les photographies de ces travaux étaient

jointes à cette correspondance. L'architecte en charge du projet déclarait également vouloir remblayer l'extérieur au niveau prévu et l'intérieur afin de mettre les semelles hors gel.

34. En conclusion, le bureau d'architecture invitait la Commune à lui confirmer que ces travaux réalisés valaient début des travaux et maintien de validité de l'autorisation.
35. Le 24 novembre 2011, la Commune de Bagnes a pris note du début des travaux auprès de l'architecte et l'a invité à respecter les articles 22 et 26 de la réglementation communale consacrée à la durée de validité d'une autorisation et à l'avancement des travaux.
36. Implicitement, la Commune de Bagnes a donc admis que les travaux avaient débuté en temps utile.
37. Le 12 août 2009, l'architecte en charge du projet a informé la Commune de Bagnes de la fin effective des travaux de réalisation du projet sur la parcelle no 834 (nouvel état) à la fin juillet 2009, ce en lui adressant la formule officielle.

Le dossier no 2012-119

38. Le 4 février 2011, les copropriétaires de la parcelle no 834 et de ses parties intégrantes ont interpellé la Commune de Bagnes, par l'intermédiaire d'un nouveau mandataire, M. Marc Cuypers, afin de procéder au boisage partiel des façades Nord et Ouest du chalet.
39. Le 11 février 2011, l'architecte en charge du projet, Bruchez & Fellay SA a informé le Service des constructions de Bagnes que la construction réalisée sur la parcelle no 834 n'était pas conforme au dossier autorisé no 37.07. A ses dires, le local concierge autorisé avait été déplacé et complètement enterré à l'arrière du bâtiment. De plus, la partie entre les deux garages avait été complètement excavée pour les réunir. Ces modifications étaient intervenues en cours de construction sur demande de ses clients. Dans la mesure où selon lui ces travaux ne nécessitaient pas de coefficient supplémentaire et vu les délais laissés par ses clients pour achever le chantier, l'architecte avait pris le parti d'exécuter les modifications demandées dans l'intention de déposer, après les travaux, une nouvelle enquête pour la mise en conformité du dossier. Puisqu'il était actuellement en litige avec son client sur un important solde d'honoraires réclamés, cette demande de modification de projet post-travaux n'avait pas encore été déposée.
40. Le 10 mars 2011, le Service des constructions de Bagnes a interpellé le nouveau mandataire du propriétaire de la parcelle no 834 en l'invitant à transmettre dans les meilleurs délais un dossier complet pour toutes les modifications intérieures et extérieures apportées au projet.
41. Le 23 mars 2011, le mandataire chargé du changement de revêtement de façade de la construction réalisée sur la parcelle no 834 a référé la demande de dépôt d'un dossier de régularisation à l'architecte en charge du projet, le bureau d'architecture Bruchez & Fellay SA.
42. Le même jour, le bureau d'architecture Bruchez & Fellay SA a sollicité une prolongation de délai afin de pouvoir déposer le dossier en question.
43. Le 6 mai 2011, la Commune de Bagnes a informé le Bureau d'architectes Bruchez & Fellay SA qu'un délai supplémentaire de cinq mois lui était accordé pour donner suite au courrier du 10 mars 2011. Passé ce délai, un ordre de remise en état des travaux serait notifié.

44. Le 9 mai 2011, Bruchez & Fellay SA a accusé réception de l'injonction communale en précisant espérer que ce délai suffise pour conclure un accord avec son client sur le paiement de ses honoraires.
45. Le 27 mars 2012, le bureau d'architecture Bruchez Fellay SA a déposé, auprès du Service des constructions de Bagnes un dossier de régularisation du dossier autorisé no 37.07 concernant l'agrandissement du sous-sol, le déplacement du local concierge et la réalisation de lucarnes.
46. Cette demande a été rendue notoire par publication au bulletin officiel no 19 du 11 mai 2012. Elle a soulevé une seule opposition émanant de la Communauté héréditaire Jacques Vittel, représentée par M. Valéry Vouilloz.
47. Le dossier comportait, hormis les plans de la construction un nouveau calcul de la densité dont ressortait que suivant projet autorisé le 12 février 2007, la surface habitable totale était de 401,62 m². Au terme des travaux tels que réalisés, celle-ci atteignait 401,57 m². Ce calcul était toujours erroné pour ne pas tenir compte d'espace devant compter dans la surface habitable.
48. Par décisions du 10, 17 et 24 avril 2012, la Commission de l'aménagement du territoire et autorisation de construire et le Conseil communal ont signifié une amende de CHF 8'000.- à l'architecte en charge du projet pour les travaux exécutés sans autorisation.
49. Le 30 avril 2012, celui-ci a formé opposition à l'amende, laquelle a été ramenée, par décision des 8, 15 et 22 mai de la Commission de l'aménagement du territoire et autorisation de construire et du Conseil communal à la somme de CHF 6'000.-.
50. Le 11 mai 2012, la Commune de Bagnes a été invitée, par le Tribunal de l'Entremont, à produire le dossier de l'autorisation de construire sur la parcelle no 834 selon les indications fournies année 2007, dossier no 37.07 et du dossier de régularisation de cette construction (2011).
51. Le 30 mai 2012, la Commune de Val de Bagnes a fait droit à cette requête de production de pièces en remettant le dossier au Tribunal de l'Entremont.
52. Le 13 juillet 2012, considérant que le projet était régularisable, le Conseil municipal de Bagnes a délivré aux requérants, une autorisation de construire faisant référence aux plans nos 119.12 portant le sceau du 3 juillet 2012. Ce faisant, elle a déclaré irrecevable l'opposition formée par la Communauté héréditaire Jacques Vittel, faute de qualité pour agir de celle-ci.
53. Non-attaquée par un recours, cette décision est devenue définitive et exécutoire au terme du délai de recours. Cette décision n'a pas été attaquée par un recours, de sorte qu'elle est devenue définitive et exécutoire au terme du délai de recours resté inutilisé.
54. Le 12 juin 2013, Bruchez & Fellay a informé la Commune de Bagnes qu'elle n'était plus mandataire pour cette affaire, ce dont la Commune de Bagnes a accusé réception le 17 juin 2013.
55. Le 15 octobre 2014, le Tribunal de l'Entremont a restitué à la Commune de Bagnes le dossier de la cause.

b) *La procédure de régularisation*

56. Le 2 avril 2012, le Tribunal fédéral a rendu une décision référencée sous arrêt 1C_423/2011 aux termes duquel il a constaté la contrariété du RCCZ de Bagnes aux droit cantonal supérieur, singulièrement de l'art. 97c RCCZ, en ce sens que celui-ci excluait indument certaines surfaces du calcul de l'indice d'utilisation du sol (IUS).
57. Le 14 juin 2018, le Conseil d'Etat du Valais a enjoint la Commune de Bagnes de « *procéder à un examen des décisions rendues, en remontant jusqu'à l'arrêt du Tribunal fédéral du 2 avril 2012, pour évaluer dans quelle mesure une révocation de la décision viciée est envisageable et, dans l'affirmative, d'évaluer si une mise en conformité au droit est exigible et de prendre des décisions en conséquence* », mission rappelée à celle-ci par envoi du 13 novembre 2019.
58. Simultanément, la Commune de Bagnes a été commandée d'analyser les dossiers, dans lesquels la commune avait autorisé des agrandissements entre le 1er janvier 2013 et le 31 décembre 2015, cas échéant de les régulariser et d'en informer le Conseil d'Etat.
59. Par décision du 27 mai 2020, le Conseil d'Etat du Canton du Valais a sommé la Commune de Bagnes de procéder à l'examen systématique et individuel des dossiers concernant des permis de construire délivrés après le 2 avril 2012. Selon ses termes, cet examen doit se traduire par une décision conforme aux exigences légales et à la jurisprudence, motivée en bonne et due forme, y compris sous l'angle de la révocation, à charge ensuite de la Commune de Bagnes de notifier cette décision à toutes les parties intéressées y compris aux éventuels opposants. La Commune de Bagnes a recouru contre cette décision. Cette procédure est aujourd'hui achevée.
60. Le 17 novembre 2020, la Commune de Bagnes a avisé les copropriétaires de la parcelle no 834 ainsi que le bureau d'architecture Bruchez & Fellay SA de l'ouverture d'une procédure de régularisation concernant la construction en cause.
61. Ceux-ci ont été invités à fournir un calcul de la surface brute de plancher utile selon l'autorisation no 119.12 mentionnant et incluant les surfaces illicites et un calcul d'IBUS selon la même autorisation no 119.12.
62. Le 11 décembre 2020, les copropriétaires de la parcelle no 834 ont mandaté le Bureau G Comina SA afin d'établir les plans de la construction destinée à répondre à la procédure de régularisation.
63. Sur requête des intéressés, une prolongation de délai leur a été accordée afin de déposer des plans actualisés de la construction.
64. Le 1^{er} janvier 2021, la fusion des communes de Vollèges et de Bagnes est devenue effective pour donner naissance à la commune de Val de Bagnes.
65. Le 21 janvier 2021, agissant par un mandataire juridique professionnellement qualifié, les copropriétaires ont fourni, à la Commune de Bagnes, les calculs requis.
66. Il ressort des plans déposés que, sous sa forme initiale autorisés par décision no 211.06, le chalet occupait une surface brute de plancher utile totale réelle de 797,7 m². Celle-ci était répartie à raison de 347,5 m² au sous-sol ; 149,3 m² au rez-inférieur ; 223 m² au rez-supérieur et 77,9 m² à l'étage.

67. Tel qu'exécuté, suivant autorisation no 119.12, le projet atteignait une surface habitable totale effective de 704,3 m² distribuée à raison de 450,5 m² au rez-inférieur ; 199 m² au rez-supérieur et, 54,8 m² à l'étage.
68. S'agissant de l'IBUS, aux dires de l'architecte, les droits à bâtir de la parcelle étaient de 519,5 m². La surface totale de plancher de la construction atteignait 1'296,6 m². Le dépassement de densité était ainsi de 777,1 m².
69. Sur le vu du transfert de densité intervenu en 2001 portant sur une surface de 695 m² en faveur du projet de construction sur les parcelles nos 339, 394 et 834, soit en termes d'IUS, de droits à bâtir supérieur de 208.5 m² dont 8 m² ont été utilisés pour le projet réalisé sur la parcelle no 394, il subsistait 200 m² pour le projet sur les parcelles nos 339 et 834. Le Service des constructions de Val de Bagnes a recalculé la densité en attribuant des droits à bâtir (IUS) de 100 m² pour chacun de ces projets. Il a également retranché 16 m² sans densité provenant de la parcelle no 341 (PJ 2018/1536/0). En définitive, les droits à bâtir de la parcelle no 834 sont à calculer sur une superficie de 1'023 m² majorée du transfert de densité de la moitié des droits provenant des parcelles nos 280 (394 m²) et 397 (301 m²), sous déduction de 8 m² utilisé pour le projet sur la parcelle no 394. Au total, les droits à bâtir de la parcelle no 834 sont ainsi de 306.9 m² + 100 m², soit de 406.9 m². Dès lors que la surface habitable totale « finale » de la construction est de 704,3 m², le dépassement s'établit à la mesure de 297.4 m².
70. En date du 28 juin 2021, la Commission des constructions de Val de Bagnes s'est penchée sur le dossier de la cause. Considérant que les travaux avaient été entièrement réalisés à la fin juillet 2009, elle a constaté que la législation contre les résidences secondaires ne s'appliquait pas. Le projet ne contrevenait donc pas à cette législation. S'agissant de la question de la densité, elle a pris le parti d'appliquer l'IUS plus favorable aux constructeurs que l'IBUS, d'ailleurs non applicable au moment des travaux et de la dernière autorisation délivrée. La construction avait fait l'objet de modifications non autorisées avant la fin des travaux en 2009. Ces modifications n'avaient pas aggravé l'atteinte résultant de la densité excessive, mais l'avaient réduites. De surcroît, à l'époque où les modifications avaient été entreprises, le Tribunal fédéral n'avait pas encore jugé la réglementation communale concernant le calcul de la densité comme étant contraire à la législation cantonale supérieure. Devant appliquer le droit applicable au moment des travaux, la Commune de Bagnes avait pris le parti de délivrer une autorisation de construire pour ces travaux. La densité résultant des autorisations nos 211.06 et 37.07 bénéficiait d'une situation comparable aux droits acquis. En cela le permis de construire « en régularisation » rendu le 13 juillet 2012 n'était pas critiquable. Toutefois, cette décision était incomplète en ce sens qu'elle ne comportait pas de motivation concernant la non-application de la législation contre les résidences secondaires, ni sur la question de la densité excessive. Pour ces motifs, la Commission des constructions a décidé de ne pas révoquer l'autorisation du 13 juillet 2012, mais de la préciser par la présente décision.
71. Le 6 juillet 2021, le Conseil communal de Bagnes a suivi le préavis de la Commission des constructions.

Les éléments qui précèdent seront repris dans leur mesure utile aux développements qui suivent :

C EN DROIT

a) Remarque préliminaire

72. Le projet de construction en cause a fait l'objet de trois autorisations de construire :

- La première du 31 janvier 2007 faisant référence aux plans nos 211.06 portant le sceau communal du 2 août 2006 ;
- La deuxième du 19 juin 2007 faisant référence aux plans nos 37.07 portant le sceau communal du 27 février 2007 ; et, enfin,
- La troisième du 13 juillet 2012 faisant référence aux plans nos 119.12 portant le sceau du 3 juillet 2012.

73. Les deux premières décisions ont été accordées aux termes d'une procédure ordinaire de délivrance d'un permis de construire, alors que la dernière était une décision de police des constructions, les travaux s'étant achevés en 2009. Les deux premières décisions ont autorisé un important dépassement de la densité admissible. Ces décisions ont été rendues sous l'empire de l'ancienne pratique communale calquée sur le RCCZ applicable permettant de ne pas compter dans la surface habitable certains locaux de bien-être, de jeu ou de home-cinéma situés au sous-sol. Cette pratique n'a été déclarée illicite qu'en avril 2012 au moment où le TF a jugé la réglementation communale comme étant contraire à la législation supérieure (arrêt du TF 1C_423/2011 du 2 avril 2012). Les travaux étaient achevés au moment où la décision du Tribunal fédéral a été rendue.

74. En revanche, la dernière autorisation de construire a été rendue après l'arrêt 1C_423/2011 du 2 avril 2012. Elle a également été rendue après la votation du 11 mars 2012 concernant l'interdiction des résidences secondaires.

75. Dès lors que cette dernière autorisation a autorisé des modifications à un projet devenu illicite, il importe d'examiner dans quelle mesure les permis de construire délivrés doivent être révoqués.

b) Les règles applicables et la compétence pour statuer sur la révocation

76. Le permis de construire est une décision administrative par laquelle l'autorité compétente constate la conformité d'un projet au droit public et décide, en conséquence, pour celui-ci de lever l'interdiction générale de construire sans autorisation (TSCHANNEN / ZIMMERLI / MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4^e éd., Berne 2014, § 44, no 25). En d'autres termes, nul ne peut bâtir quelque chose sur son bien-fonds, s'il n'est pas au bénéfice d'un permis de construire.

77. Selon la jurisprudence, la nullité absolue ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes et particulièrement reconnaissables. Ce qui la caractérise est son effet rétroactif, en ce sens que dès qu'elle est constatée, l'acte est censé avoir été inexistant dès son origine. La constatation de la nullité ne doit donc pas mettre sérieusement en danger la sécurité du droit ; hormis les cas de nullité expressément prévus par la loi, la nullité ne doit être admise qu'exceptionnellement, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire (arrêt du TF 8C.681/2016 du 17 août 2017, publié in RDAF 2018 I 605, consid. 5.2, p. 610 et les références citées). Des

graves vices de procédure, ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision sont des motifs de nullité (cf. ATF 138 III 501 consid. 3.1 ; 138 III 49, consid. 4.4.3 ; 137 I 273 consid. 3.1

78. Les moyens de faire constater la nullité consistent notamment à saisir l'autorité de recours, ce qui implique de respecter le délai de recours ; ou à saisir l'autorité qui a rendu la décision ou celle qui lui est hiérarchiquement supérieure pour qu'elle constate le vice par une nouvelle décision. Cette dernière solution revient à demander un nouvel examen de la décision prise, demande que l'autorité n'a pas à prendre en considération si le vice ne consiste pas en un cas de nullité ou de révision (MOOR/POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, Berne 2011, ch. 2.3.3.2). La nullité peut être invoquée en tout temps et devant toute autorité (ATF 115 Ia 1).
79. Lorsqu'une décision administrative souffre d'une irrégularité, la sanction ordinaire est l'annulabilité, prononcée par l'autorité de recours saisie dans le délai de recours. Si le délai de recours est échu sans avoir été utilisé, ou dès que l'autorité de dernière instance s'est prononcée en confirmant l'acte, celui-ci entre en force et l'intéressé ne dispose plus d'aucun moyen de droit pour invoquer un vice, à l'exception des cas de révocation. En règle générale, l'annulation ne déploie pas d'effet rétroactif (MOOR/POLTIER, *op. cit.*, ch. 2.3.3.1).
80. La procédure tendant à statuer sur la nullité ou l'annulabilité d'un permis de construire n'est pas l'occasion pour les éventuels tiers opposés au projet de se voir restituer les droits de partie auxquels ils sont réputés avoir renoncé en omettant de faire opposition au projet ou de recourir contre la décision d'octroi du permis (arrêt du TF 1C_128/2015, du 9 novembre 2015, consid. 4).
81. Lorsqu'une décision n'est plus annulable par une voie de droit ordinaire, notamment en raison de l'échéance du délai de recours, suivant les circonstances, il faut encore se demander si la décision est révocable. En effet, une fois entrée en force, une décision administrative peut être révoquée à certaines conditions. Le Tribunal fédéral expose qu'il est dans la nature du droit public qu'un acte administratif contraire au droit puisse être modifié (ATF 94 I 336, consid. 4). Une révocation peut intervenir à la demande d'un administré, en particulier suite à une procédure de révision ou de reconsidération, ou être prononcée d'office par l'autorité.
82. Les principes de la révocation sont fixés par l'art. 32 de la Loi valaisanne du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RS/VS 172.6) dont le texte est le suivant :
1. *Pour autant que des prescriptions légales spéciales, la nature de l'affaire, le principe de la bonne foi ou d'autres principes généraux du droit reconnus ne s'y opposent pas, l'autorité peut d'office ou sur demande:*
 - a. *révoquer une décision viciée lorsque d'importants intérêts publics, qu'il n'est pas possible de préserver autrement, le demandent;*
 - b. *modifier ou annuler une décision correcte lorsque les conditions dont la loi fait dépendre sa validité ne sont plus remplies en raison d'un changement notable de la loi ou des circonstances.*
 2. *Une décision peut être révoquée même si elle est formellement passée en force.*

3. *La partie a droit à une indemnité lorsque la révocation ou la modification entraîne pour elle un dommage dont elle n'a pas à répondre. Les dispositions de la loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents s'appliquent à la mise en œuvre et à la prescription de ce droit.*
83. La révocation est une décision par laquelle une autorité administrative abroge ou modifie les effets d'une décision qu'elle a prise préalablement (DUBEY/ZUFFEREY, *Droit administratif général*, 2014, p. 356, no 1023).
84. Une décision peut se révéler erronée dans différentes situations : Le vice affectant la décision peut exister dès l'origine, ou ne survenir qu'ultérieurement ; dans cette dernière hypothèse, l'irrégularité de la décision est la conséquence d'une modification du cadre juridique ou des circonstances de fait (ATF 99 Ia 453, consid. 2b ; cf. ég. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6^e éd., no 998 p. 221).
85. A teneur de la jurisprudence du Tribunal fédéral faisant référence à la doctrine topique, « l'art. 32 LPJA vise des situations alternatives dont la première exige l'existence d'un vice grave. Dans le cas d'une autorisation de bâtir dont il a déjà été fait usage, l'intérêt public invoqué par l'autorité compétente pour justifier une révocation doit être largement prépondérant par rapport à celui du bénéficiaire de ladite autorisation (Jean-Claude LUGON, *Révocation, reconsidération, révision*, in *ZBl* 1989 p. 425 ss, spéc. 428) » (arrêt du TF 1C_125/2012 et 1C_137/2012 du 30 octobre 2012, consid. 3.1).
86. La jurisprudence a dégagé des principes qui permettent de déterminer si et à quelles conditions une décision administrative ayant acquis force de chose jugée peut être réexaminée à la demande d'un particulier ou être révoquée par l'autorité qui l'a rendue. En principe, l'intérêt à la protection de la confiance l'emporte lorsque l'intéressé a déjà fait usage de l'autorisation de construire qui lui a été délivrée, pour autant que des investissements sensibles aient été consentis et qui ont conduit à la création d'une situation qui ne peut être redressée d'une manière conforme à la nouvelle réglementation que par la destruction d'ouvrages réalisés de bonne foi. Les exigences de la sécurité du droit ne l'emportent sur l'intérêt à une application correcte du droit objectif que si la décision en cause a créé un droit subjectif au profit de l'administré, si celui-ci a déjà fait usage d'une autorisation obtenue ou encore si la décision est le fruit d'une procédure au cours de laquelle les divers intérêts en présence ont fait l'objet d'un examen approfondi (ATF 137 I 69, consid. 2.3 ; 135 V 215, consid. 5.2 ; 127 II 306, consid. 7a, p. 313 ; 121 II 273, consid. 1a p. 276 et les références citées).
87. Cette règle n'est cependant pas absolue et la révocation peut intervenir même dans une des trois hypothèses précitées, le cas échéant moyennant le versement d'une indemnité, lorsqu'elle est commandée par un intérêt public particulièrement important (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *op. cit.*, no 1002 ss, p. 222 ss). C'est par exemple le cas si un droit de rang constitutionnel est violé (par exemple la violation du principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti) ou si un « bien de police », comme la santé, la sécurité ou des motifs relevant de la protection de l'environnement, est mis en péril. Tous les aspects du cas individuel doivent être pris en compte. Le résultat de la mise en balance des intérêts peut notamment dépendre de la durée d'une situation illicite (ATF 144 III 285, consid. 3.5 p. 296 ; 137 I 69, consid. 2.3 p. 71 s. et consid. 2.6. p. 74 ; arrêt 1C_382/2017 du 16 mai 2018, consid. 2.2 chacun avec leurs références citées). A titre d'intérêt public prioritaire, le Tribunal fédéral

cite la protection des eaux et la protection de la santé ou de la sécurité des personnes (arrêt du TF 1C_8/2019 du 20 mai 2019, consid. 4.2).

88. A l'inverse, les exigences de la sécurité du droit peuvent être prioritaires même lorsqu'aucune de ces trois hypothèses n'est réalisée (arrêts 1C_355/2010 du 19 novembre 2010, consid. 5.1 et 2A.737/2004 du 30 mars 2005, consid. 3.4 *in* Pra 2006 n° 26 p. 184).
89. TANQUEREL relève qu'une décision irrégulière dès l'origine, parce que fondée sur un état de fait inexact, peut en principe être révoquée, *"en tout cas lorsque l'administré est responsable de l'erreur ou la connaissait, mais non si l'administration connaissait d'emblée l'inexactitude des faits ou a violé son devoir d'instruction d'office"* (TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, no 946 p. 323 ; dans le même sens : GRISEL, *Traité de droit administratif*, vol. I, Neuchâtel 1984, p. 435).
90. MOOR et POLTIER exposent que dans le cas d'une décision irrégulière dès l'origine suite à une erreur de fait, les causes de l'erreur commise doivent être prises en compte dans la balance des intérêts et peuvent faire obstacle à la modification de la décision (MOOR/POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, 3^e éd., Berne 2011, p. 385).
91. A nouveau, on constate que plusieurs arrêts du Tribunal fédéral vont dans ce sens, en particulier face à des situations dans lesquelles il a été retenu que l'autorité connaissait les faits déterminants lors de la décision initiale ou aurait dû procéder à une instruction plus approfondie avant de rendre sa décision (ATF 102 Ib 97, consid. 3 ; 100 Ib 299, consid. 5 ; récemment 1C_8/2019 du 20 mai 2019, consid. 6). La jurisprudence permet ainsi de retenir que l'origine de l'erreur mérite d'être prise en considération, l'autorité intimée ne pouvant en principe pas révoquer une décision sur la base d'un fait qu'elle connaissait.
92. Ainsi, en règle générale, la confiance dans un permis de construire est en tout cas justifiée dans la mesure où une question de fait ou de droit a fait l'objet d'un examen particulièrement approfondi dans la procédure de délivrance du permis de construire (voir l'affaire 1C_740/2013 du 6 mai 2015, consid. 7.1 avec références ; pour un arrêt récent 1C_8/2019 du 20 mai 2019, consid. 6).
93. Suivant la doctrine et la jurisprudence, les règles de la densité visent à garantir un habitat de qualité.
94. A cet égard, le coefficient d'utilisation du sol a pour fonction essentielle de déterminer la densité constructible des zones. Il fixe la surface de plancher habitable admissible en fonction de la surface de la parcelle. En fixant le coefficient d'utilisation du sol, l'autorité de planification fixe de manière déterminante la densité admissible de la zone et ses caractéristiques essentielles (*cf.* arrêt du TF 1C_381/2007 du 11 janvier 2008 parlant « *d'utilisation rationnelle du territoire dans le sens d'une densification du bâti* »).
95. Le Tribunal fédéral a également précisé à propos du transfert de densité que les indices d'utilisation du sol ne sont toutefois pas les seuls outils à disposition de l'autorité pour atteindre les objectifs de l'aménagement du territoire harmonieux. Les règles sur les distances, sur les dimensions (longueur, largeur, hauteur) et sur l'ordre des constructions (contigu ou non contigu) remplissent en effet des fonctions similaires. Elles peuvent du reste s'appliquer en combinaison avec les indices d'utilisation du sol (arrêt 1C_332/2007 du 13 mars 2008, consid. 4.2). Les règles de densité prises isolément ont des conséquences variables selon la surface de la parcelle, qui peut être très petite ou très grande. La surface

maximale du bâtiment à construire dépend ainsi du facteur tout fortuit de la taille de la parcelle (ATF 101 Ia 289 consid. 3a p. 291).

96. Les objectifs de l'aménagement du territoire susmentionnés doivent donc s'analyser à l'échelle de la zone ou du quartier concerné et non seulement à l'échelle de la parcelle. C'est pour cette raison que l'on admet que le coefficient d'utilisation ou d'occupation du sol peut être transféré à certaines conditions sur une parcelle sise dans la même zone (arrêts 1C_332/2007 du 13 mars 2008, consid. 4.3 ; 1P.459/2004 du 9 février 2005, consid. 4.2.3).
97. Les règles de densité répondent à un intérêt public important. Toutefois, leur non-respect ne porte pas atteinte à un bien de police (HÄNNI, *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*, 6e éd., Berne 2016, p. 313 ss a contrario).
98. Les dispositions prohibitives des résidences secondaires répondent également à un intérêt public pour une commune dont le taux de telle construction excède 20%. A l'instar des principes de maintien de l'aire forestière (art. 77 Cst.), de la protection des eaux ou de l'environnement (art. 74 et 76 Cst.) (cf. Enrico RIVA, in *Commentaire pratique LAT*, vol. I, 2016, no 244 ad art. 5 LAT ; WALDMANN/HÄNNI, *Raumplanungsgesetz*, 2006, no 51 ad art. 5 LAT), la limitation des résidences secondaires déploie des effets sur la définition du contenu de la propriété. Il s'agit en effet d'une mesure de politique d'aménagement d'ordre constitutionnel directement applicable redéfinissant, pour l'ensemble du territoire helvétique, au niveau communal, les possibilités d'ériger des résidences secondaires, consacrant plus particulièrement leur interdiction, même en zone à bâtir, dans les communes ayant atteint ou dépassant le plafond de 20 % (par analogie, cf. WALDMANN/HÄNNI, *op. cit.*, n° 51 ad art. 5 LAT, au sujet de la protection constitutionnelle des marais et sites marécageux de l'art. 78 al. 5 Cst. ; RIVA, *op. cit.*, no 144 ad art. 5 LAT ; cf. ég. arrêt du ATF 144 II 367, consid. 3.2).
99. Selon la jurisprudence, les mesures de politique d'aménagement tendant à favoriser la construction de résidences principales et à limiter celle de résidences secondaires constituent des mesures d'aménagement du territoire car elles tendent, conformément à l'objectif visé à l'art. 75 Cst., à une occupation judicieuse et mesurée du territoire (ATF 135 I 233, consid. 2.7, p. 244 ; 117 Ia 141; 112 Ia 65, consid. 3b; arrêts 1P.415/1998 du 1er juin 1999, RDAT 2000 I n° 23 p. 397; 1P.404/1997 du 9 novembre 1998, RDAT 1999 I n° 20 p. 76). Ces mesures permettent de lutter, dans les régions touristiques, contre la prolifération des résidences secondaires dont les effets sont le gaspillage du territoire à bâtir, la pression sur les prix du terrain au détriment de la population locale et l'exode de cette dernière (ATF 112 Ia 71). Cela permet également d'éviter la création d'infrastructures surdimensionnées et sous-utilisées (ATF 117 Ia 141, consid. 2c ; arrêt 1P.22/1995 du 1er septembre 1995, Pra 1996 n° 164 p. 574). Le but de la loi est donc principalement d'éviter la création de nouvelle résidence secondaire. Accessoirement, elle vise à limiter la surface de celles qui existent.
100. L'intérêt public lié à l'application des règles contre les résidences secondaires n'est toutefois pas « absolu » et souffre d'exception, notamment définie dans LRS.
101. La nouvelle LRS est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016 et est applicable depuis cette date à tout permis non-encore en force à cette date (ATF 144 II 326 ; art. 25 al. 1 LRS). D'après l'art. 25 al. 4 LRS, les autorisations de construire entrées en force avant le 31 décembre 2012 conformément au droit cantonal en matière de procédure restent valables. Suivant l'art. 25 al. 5 LRS, les autorisations de construire entrées en force conformément au droit cantonal en matière de procédure après le 1^{er} janvier 2013 et jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente

loi restent valables, pour autant qu'elles aient été accordées sur la base de l'ordonnance du 22 août 2012 sur les résidences secondaires.

102. Avant l'entrée en vigueur de la LRS, le régime de nullité/annulation des permis était fixé par les dispositions constitutionnelles applicables dès leur acceptation le 11 mars 2012, par l'ordonnance sur les résidences secondaires (aORSec du 22 août 2012) et, enfin, la jurisprudence du Tribunal fédéral.
103. Aux termes de l'art. 197 ch. 9 al. 2 Cst. féd., les permis de construire des résidences secondaires qui auront été délivrés entre le 1er janvier de l'année qui suivra l'acceptation de l'art. 75b Cst. féd. [2013] par le peuple et les cantons et la date d'entrée en vigueur de ses dispositions d'exécution seront nuls.
104. L'aORSec interdisait toute résidence secondaire et agrandissement d'une construction existante. En effet, suivant le système instauré par les dispositions transitoires après la votation du 11 mars 2012, aucune nouvelle résidence secondaire, ni agrandissement d'un logement existant n'était possible. La LRS a introduit cette dernière possibilité à raison de 30% de la SUP existante pour les logements créés sous l'ancien droit, c'est-à-dire au bénéfice de permis de construire en force au jour de la votation (art. 11 LRS).
105. Dans ses arrêts de principe du 22 mai 2013 (ATF 139 II 243, consid. 9 à 11 p. 249 ss. ; 263 consid. 6 et 7 p. 267 ss), le Tribunal fédéral a constaté que l'art. 75b Cst. était directement applicable depuis son entrée en vigueur - soit depuis le 11 mars 2012 - compte tenu de sa clarté et de sa précision. Il a ainsi jugé que, dans les communes où la quote-part de 20 % de résidences secondaires est déjà dépassée, les autorisations de construire délivrées entre le 11 mars 2012 et le 31 décembre 2012 sont annulables. La disposition transitoire de l'art. 197 ch. 9 al. 2 Cst. a simplement imposé, dès le 1er janvier 2013, une conséquence juridique aggravée, c'est-à-dire la nullité en lieu et place de l'annulabilité (ATF 139 II 243, consid. 10 et 11, p. 252 ss ; 263, consid. 7, p. 268).
106. Le système tel qu'établi par la LRS, plus favorable que ne l'était celui qui s'appliquait sous l'empire de l'aORSec, est donc le suivant : un permis de construire une résidence secondaire :
 - entré en force avant le 31 décembre 2012 peut demeurer s'il a été délivré conformément aux réquisits du droit cantonal ;
 - délivré avant le 1^{er} janvier 2013 et entré en force ultérieurement, est annulable ;
 - et,
 - délivré après le 1^{er} janvier 2013, est nul de plein droit.
107. On trouve enfin, dans la jurisprudence l'idée suivant laquelle les intérêts publics qui pourraient justifier une révocation du permis de construire doivent concerner un bien de police (sécurité des personnes et des biens). Tel n'est le cas, ni des règles relatives à la densité, ni des règles contre les résidences secondaires.
108. Lorsque les travaux de gros œuvre et la pose de la charpente sont réalisés, on peut considérer que les constructeurs ont fait usage du permis de construire qui leur a été délivré.
109. Dans tous les cas, l'administré doit être de bonne foi. Ainsi, celui qui a agi dolosivement ou violé ses obligations en induisant l'administration en erreur au moment de demander l'autorisation litigieuse ne saurait en principe s'opposer à la révocation, à moins que cette mesure ne soit contraire au principe de la proportionnalité (ATF 93 I 390, consid. 2, p. 394/395).

110. On notera également que le Tribunal cantonal du Valais a jugé à propos de l'application de la législation contre les résidences secondaires que l'évolution de la jurisprudence n'était pas un motif de révision, de reconsidération ou de révocation d'un jugement entré en force. En d'autres termes, en ce qui concerne une autorisation de construire illégale, son illégalité par rapport à la jurisprudence intervenue ultérieurement ne change rien (ZUFFEREY/BOIDEVIN, *Législation sur les résidences secondaires, jurisprudence 2015-2019*, no 149, p. 58).
111. Très schématiquement (et sous réserve d'une appréciation de détail de la situation en fonction des intérêts en jeu, le système est donc le suivant :
- un permis de construire est nul s'il est affecté d'un grave vice, notamment de compétence de l'autorité qui l'a rendue, s'il viole de manière patente la loi ou s'il porte atteinte à un intérêt public important (biens de police), ou si la loi prévoit expressément sa nullité ; et
 - un permis de construire est annulable s'il viole la loi et que cette violation est invoquée dans le cadre d'une procédure de recours ou, dans des circonstances exceptionnelles dans le cadre d'une procédure de révocation.
112. Par conséquent, hormis dans l'hypothèse où un permis serait d'emblée frappé de nullité immédiate, il faut apprécier s'il y a lieu de le révoquer.
113. Les permis concernés - antérieurs au 1er janvier 2018 - ont été accordés sur la base de la loi sur les constructions du 7 février 1996 et de l'ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996. Ces deux textes légaux sont désormais abrogés et remplacés par la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS / VS 705.1) et l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions (OC ; RS / VS 705.100) – texte que le législateur cantonal a approuvé (cf. art. 67 al. 1 LC) lors de sa session de juin 2017 –entrées en vigueur le 1er janvier 2018.
114. Au titre de « *Adaptations de dispositions et dispositions transitoires* », l'article T1-1 al. 1 de la Loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC ; RS/VS 705.1) dispose que : « *La présente loi s'applique dès son entrée en vigueur. Toute décision prise après son entrée en vigueur doit appliquer la présente loi. Les dispositions spéciales suivantes sont applicables jusqu'à l'implémentation des nouvelles dispositions cantonales dans les RCCZ selon le délai fixé dans le présent article : a) l'indice d'utilisation selon l'ancienne loi est remplacé à l'entrée en vigueur de la présente loi par l'IBUS. Un tableau annexé à l'OC indique les valeurs correspondantes de l'IBUS par rapport à l'ancien indice d'utilisation. Dans tous les cas, aucune réduction de potentiel à bâtir ne doit résulter de ce remplacement d'indice. b) la hauteur totale et celle des façades des constructions sont calculées selon l'ancien droit jusqu'à l'implémentation des dispositions cantonales dans le RCCZ* ».
115. Liée aux principes de sécurité du droit et de prévisibilité, l'interdiction de la rétroactivité des lois résulte du droit à l'égalité de l'art. 8 Cst., de l'interdiction de l'arbitraire et de la protection de la bonne foi garanties par les art. 5 et 9 Cst. L'interdiction de la rétroactivité (proprement dite) fait obstacle à l'application d'une norme à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur, car les personnes concernées ne pouvaient, au moment où ces faits se sont déroulés, connaître les conséquences juridiques découlant de ces faits et se déterminer en connaissance de cause. Une exception à cette règle n'est possible qu'à des conditions strictes, soit en présence d'une base légale suffisamment claire, d'un intérêt public prépondérant, et moyennant le respect de l'égalité de traitement et des droits acquis (ATF 138 I 189, consid. 3.4, p. 193 ; 119 Ia 254, consid. 3b, p. 258 et la jurisprudence citée).

116. Selon la jurisprudence relative au droit applicable en matière d'ordre de remise en état ou de procédure de régularisation, la légalité de la construction s'examine en principe au moment où les travaux ont été effectués. On applique toutefois le droit en vigueur au moment où l'autorité statue si celui-ci est plus favorable au recourant (cf. art. 52 al. 2 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire – OAT ; RS 700.1; ATF 127 II 209, consid. 2b ; 123 II 248, consid. 3a/bb ; 102 Ib 64, consid. 4 ; cf. ég. TF 1C_397/2015 du 9 août 2016, consid. 3.3 ; 1C_486/2015 du 24 mai 2016, consid. 3.2). Tel est le cas de la nouvelle loi sur les constructions.
117. En l'espèce, les permis de construire en cause ont été délivrés avant l'entrée en force de la nouvelle LC et de la votation contre les résidences secondaires. Les travaux sont achevés depuis 2009, sous réserve du changement de revêtement de façade sollicité ultérieurement. L'application de l'indice IUS plutôt que l'IBUS tel que le prévoyait l'ancien droit et qui était d'ailleurs en vigueur au moment des travaux est plus favorable. Cet indice sera donc appliqué. La législation contre les résidences secondaires n'avait pas été votée lorsque les travaux se sont achevés. Au demeurant, la dernière autorisation délivrée en 2012 était conforme à celle-ci puisque les travaux autorisés n'ont pas amené à une augmentation de la surface brute de plancher utile.
118. Il en résulte que la révocation des permis de construire en cause doit être analysée à la lumière de l'ancienne LC. Il n'y a pas lieu d'appliquer la législation contre les résidences secondaires au projet, les travaux étant entièrement achevés sous réserve du changement de revêtement de façade autorisés postérieurement, au moment de la votation du 11 mars 2012. Quoi qu'il en soit la dernière autorisation délivrée en 2012 était conforme à l'aORSec.

c) *Le sort du permis de construire du 31 janvier 2007 et du permis de construire du 19 juin 2007*

119. Par décision du 31 janvier 2007, la Commune de Bagnes a autorisé la construction d'un chalet sur la parcelle no 834 occupant une surface brute de plancher utile totale réelle de 797,7 m². Celle-ci était répartie à raison de 347,5 m² au sous-sol ; 149,3 m² au rez-inférieur ; 223 m² au rez-supérieur et 77,9 m² à l'étage. Celui-ci présentait un important dépassement de la densité admissible de 406.9 m², en tenant compte du transfert de densité existant. Le 19 juin 2007, la Commune de Bagnes a accordé un second permis modificatif en réduction de la surface brute de plancher utile de la construction.
120. Tout d'abord, sous l'angle de la forme, ces deux autorisations ont été rendues à l'issue de procédures complètes de mise à l'enquête publique régulièrement menées.
121. Sous l'angle matériel, ces deux autorisations ont permis la réalisation d'une construction en excès de densité.
122. Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration

persévéra dans l'inobservation de la loi. Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 139 II 49, consid. 7.1 p. 61 et les références citées; plus récemment arrêt 1C_627/2018 du 4 septembre 2019, consid. 4.1). Si l'autorité ne s'exprime pas sur ses intentions futures, le Tribunal fédéral présumera qu'elle se conformera au jugement qu'il aura rendu (cf. ATF 122 II 446, consid. 4a p. 451 s.; 115 la 81 consid. 2 p. 83 et les références citées). En matière d'octroi de permis de construire, le principe de l'égalité dans l'illégalité s'applique de manière limitée tant il est vrai qu'il existe un fort intérêt public à l'application de la loi. La pratique illégale peut ressortir de l'octroi par l'autorité d'autorisations contraires au droit, mais aussi de l'omission par cette dernière de faire respecter le droit (cf. arrêt du TF 1C_330/2013 du 15.10.2013, consid. 4.1). Ainsi, la jurisprudence a admis que le constructeur puisse exiger que la Municipalité s'écarte du texte clair d'une disposition du règlement communal, lorsque cette autorité a instauré une pratique constante contraire (arrêt du TF 1C_482/2010 du 14 avril 2011, consid. 5.2). Relativement à un plan de quartier – mais avec une argumentation transposable au cas où, comme en l'espèce, la Municipalité entend s'écarter du règlement communal sur les constructions –, le Tribunal fédéral a souligné l'importance du principe de la légalité, notamment lorsque les intérêts dignes de protection des voisins sont en cause. Si l'autorité estime, plusieurs années après l'entrée en vigueur de la norme, que celle-ci n'est plus appropriée à l'évolution des circonstances, il lui appartient d'en engager la procédure de révision; ce n'est qu'en cas d'échec de celle-ci que la possibilité d'une pratique contraire à la norme devrait être envisagée, pour des motifs d'égalité (arrêt du TF 1C_482/2010 précité, consid. 5.1 ; 1P.44/2006 du 18 janvier 2007, consid. 2.2).

123. Dogmatiquement, l'égalité dans l'illégalité fonde une exception au principe de la légalité (cf. Jean-François Aubert, « De quelques limites au principe de la primauté des lois », in *Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Nef*, Zurich, 1981, pp. 1-25). Il en résulte qu'une décision rendue au bénéfice de l'égalité dans l'illégalité ne saurait être considérée comme « illicite ».
124. En l'espèce, la contrariété du RCCZ aux dispositions cantonales supérieures relatives au calcul de la densité n'a été établie qu'après l'arrêt du 2 avril 2012 du Tribunal fédéral rendu dans la cause 1C_423/2011. Avant cette date, la Commune de Bagnes appliquait de manière uniforme à l'ensemble des administrés les dispositions de son RCCZ lui permettant d'exclure de la SBPu certaines surfaces – comme en l'espèce des espaces wellness entièrement situé au sous-sol – que le droit cantonal prescrivait de prendre en compte. Il en est résulté une pratique généralisée et constante appliquée à l'ensemble des administrés présentant des demandes de permis de construire contenant de telles surfaces. Il a fallu y mettre un terme au moment de l'arrêt du Tribunal fédéral précité. D'autre part, comme rappelé supra, les règles de densité répondent à un intérêt public important. Toutefois, leur non-respect ne porte pas atteinte à un bien de police. Tout bien pensé un permis de construire présentant un biais en termes de calcul de la densité du fait qu'il a été délivré en application de l'ancienne pratique communale aujourd'hui peut être mis au bénéfice de l'égalité dans l'illégalité et être considéré comme « licite » sous cet angle particulier.
125. Une telle appréciation peut également découler de l'application des règles visant à apprécier les effets rétroactifs d'un revirement de jurisprudence, étant relevé qu'avant l'arrêt du

Tribunal fédéral du 2 avril 2012, il est arrivé que les autorités supérieures cantonales valident de tels permis de construire.

126. S'il est certain que les exigences de la sécurité juridique et de protection de la confiance légitime des justiciables ne consacrent pas de droit acquis à une jurisprudence constante, il n'en demeure pas moins qu'une nouvelle pratique est en règle générale applicable immédiatement à toutes les procédures pendantes et futures. En revanche, elle n'exerce pas d'effet rétroactif direct, au point d'entraîner l'illicéité d'une décision autrefois jugée conforme. Toutefois, s'il est vrai que l'interdiction de la rétroactivité implique qu'une nouvelle jurisprudence ou un changement de celle-ci ne soit pas appliquée à des faits entièrement révolus avant son adoption (rétroactivité proprement dite), ce principe ne s'oppose pas à ce que la nouvelle jurisprudence soit appliquée à des faits ayant pris naissance antérieurement au prononcé judiciaire, mais qui déploient encore des effets postérieurement à ce moment (rétroactivité improprement dite), sous réserve des droits acquis (ATF 140 V 154, consid. 6.3.2 p. 163 et les références). Tel n'est pas le cas par rapport au permis du 31 janvier 2007, mais pourrait l'être par rapport aux autorisations postérieures ayant modifié ce permis. Cette question souffre de demeurer indécise dans la mesure où les deux autorisations modificatives ont diminué la surface habitable de la construction en cause.
127. Force est d'en déduire que les permis de construire du 31 janvier 2007 faisant référence aux plans nos 211.06 portant le sceau communal du 2 août 2006 et du 19 juin 2007 faisant référence aux plans nos 37.07 portant le sceau communal du 27 février 2007 sont « licites » dans le sens où les bénéficiaires peuvent se prévaloir du principe constitutionnel de l'égalité dans l'illégalité.
128. Il en découle que ces permis n'ont pas à être révoqués.
129. Il n'y a pas non plus à leur appliquer la législation contre les résidences secondaires, la votation du 11 mars 2012 étant postérieures à la délivrance de ces autorisations et même à la réalisation des travaux.

d) Le sort du permis de construire du 13 juillet 2012

130. Le permis de construire du 13 juillet 2012 faisant référence aux plans nos 119.12 portant le sceau du 3 juillet 2012 a été rendu en procédure de police des constructions.
131. Cette autorisation n'est pas viciée à la forme. En effet, elle a été délivrée au terme d'une procédure complète de police des constructions régulièrement menée. Celle-ci faisait référence à un dossier de régularisation.
132. Sous l'angle matériel, l'autorisation du 13 juillet 2012 a été rendue après l'arrêt fédéral du 2 avril 2012 ayant jugé le RCCZ communal contraire à la législation cantonale supérieure applicable au calcul de la densité. C'est donc dire qu'au moment où la Commune de Bagnes a délivré cette autorisation, elle n'ignorait plus le caractère « illicite » - bien que couvert par l'égalité dans l'illégalité - de la construction achevée en 2009.
133. Suivant un principe jurisprudentiel bien établi relatif au droit applicable en matière d'ordre de remise en état ou de procédure de régularisation, la légalité de la construction s'examine en principe au moment où les travaux ont été effectués. On applique toutefois le droit en

vigueur au moment où l'autorité statue si celui-ci est plus favorable au recourant (cf. art. 52 al. 2 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire – OAT ; RS 700.1; ATF 127 II 209, consid. 2b ; 123 II 248, consid. 3a/bb ; 102 Ib 64, consid. 4 ; cf. ég. TF 1C_397/2015 du 9 août 2016, consid. 3.3 ; 1C_486/2015 du 24 mai 2016, consid. 3.2). Tel est le cas de la nouvelle loi sur les constructions.

134. D'autre part, suivant la jurisprudence du Tribunal fédéral, une construction illicite ne saurait en aucun cas subir une quelconque modification qui aggraverait son illicéité (arrêt du TF 1C_196/2016 du 13 février 2017, consid. 2.2). Suivant la règle jurisprudentielle, une construction illicite ne peut être ni rénovée, ni transformée partiellement, ni agrandie, ni reconstruite (cf. arrêt 1A.17/2004 du 19 mai 2004 consid. 2 publié in ZBI 106/2005 p. 384 avec une note d'Arnold Marti; arrêt 1C_514/2011 du 6 juin 2012 consid. 5.4; Rudolf MUGGLI, Commentaire LAT, 2010, n. 11 s. ad art. 24c LAT). En revanche, les modifications sans impact sur l'atteinte apportées à de telles constructions sont admissibles.
135. Dans le cas d'espèce, l'autorisation de construire du 13 juillet 2012 a autorisé postérieurement à leur réalisation des travaux d'agrandissement du sous-sol, la modification des façades et la réalisation de deux lucarnes. Ces travaux ont amené à une diminution de la surface habitable de la construction. Selon les plans fournis dans le cadre de la procédure de mise à l'enquête publique en 2012 la surface habitable totale de la construction a légèrement diminué de 401.62 m² à la mesure de 401.57 m². Suivant le dossier de régularisation, il est également apparu que la surface habitable a diminué entre le permis de construire du 19 juin 2007 et l'autorisation du 13 juillet 2012 de 797,7 m² à 704,3 m², pour venir établir le dépassement de la densité à la mesure de 297.4 m² (406.9 m² – 704.3 m²).
136. Sur le vu de la jurisprudence du Tribunal fédéral rappelée *supra* et de la diminution de la surface habitable constatée entre les autorisations 2007 et l'autorisation 2012, il apparaît que l'autorisation du 13 juillet 2012 était admissible.
137. En effet, l'illicéité provenant du dépassement de densité – couverte par l'égalité dans l'illégalité – des deux autorisations délivrées en 2007 a été réduite par l'autorisation délivrée en 2012.
138. Cette autorisation est donc également licite.
139. Le projet ne souffre pas non plus de critique sous l'angle de la législation contre les résidences secondaires puisque les travaux étaient achevés en 2009, soit avant la votation du 11 mars 2012.
140. De surcroît, cette législation devait-elle s'appliquer, la construction serait en diminution de la SBPU, ce qui est conforme à l'aORSec.
141. Tout bien pensé, il n'y a donc pas lieu à révoquer le permis de construire du 13 juillet 2012 tant à raison de la problématique de densité que de celle ressortant de l'application de la législation contre les résidences secondaires.

Par ces motifs :

LE CONSEIL COMMUNAL DÉCIDE :

1. La construction réalisée sur la parcelle no 834 de Val de Bagnes au bénéfice du permis de construire délivré le 31 janvier 2007, faisant référence aux plans no 211.06 portant le sceau du 12 août 2006, tel que modifié par le permis de construire du 19 juin 2007 faisant référence aux plans nos 37.07 portant le sceau communal du 27 février 2007 et par le permis de construire du 13 juillet 2012 faisant référence aux plans nos 119.12 portant le sceau du 3 juillet 2012 présente un dépassement de la SBPu de 297.4 m2 [406.9 m2 – 704.3 m2].
2. Le permis de construire du 31 janvier 2007, faisant référence aux plans no 211.06 portant le sceau du 12 août 2006 et le permis de construire du 19 juin 2007 faisant référence aux plans nos 37.07 portant le sceau communal du 27 février 2007 sont reconnus comme « licites » en application du principe constitutionnel de l'égalité dans l'illégalité.
3. Le permis de construire du 13 juillet 2012 faisant référence aux plans nos 119.12 portant le sceau du 3 juillet 2012 est reconnu comme licite pour avoir réduit la surface habitable de la construction réalisée sur la parcelle no 834 telle qu'autorisée par le permis de construire du 31 janvier 2007, faisant référence aux plans no 211.06 portant le sceau du 12 août 2006 et le permis de construire du 19 juin 2007 faisant référence aux plans nos 37.07 portant le sceau communal du 27 février 2007.
4. Les permis de construire du 31 janvier 2007, faisant référence aux plans no 211.06 portant le sceau du 12 août 2006, du 19 juin 2007 faisant référence aux plans nos 37.07 portant le sceau communal du 27 février 2007 et du 13 juillet 2012 faisant référence aux plans nos 119.2012 portant le sceau du 3 juillet 2012 ne sont pas révoqués.
5. **Les émoluments et frais**, de la présente décision sont laissés à la charge de la Commune de Val de Bagnes :

6. Voies de recours

La présente décision peut faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat dans les 30 jours dès sa notification (art. 52 LC et art. 46 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 / LPJA).

Il sera adressé par écrit en autant de doubles qu'il y a d'intéressés. Le mémoire contiendra un exposé concis des faits, des motifs accompagnés des moyens de preuve, ainsi que des conclusions. Il sera daté et signé par le recourant ou son mandataire. La décision attaquée et les documents servant de moyens de preuve, en possession du recourant, seront joints au mémoire (art. 48 LPJA).

7. Sous réserve du droit des tiers.

8. Notification

La présente décision est notifiée, **par pli recommandé** :

- au requérant, représentés par Me Stéphane Jordan

Commune de Val de Bagnes

Le Conseil Communal



Christophe Maret

Président de Commune



Pierre-Martin Moulin

Secrétaire général