

*Jurisprudence de la Cour de droit public et de la
Commission de recours en matière fiscale
Rechtsprechung der öffentlichrechtlichen Abteilung
und der Steuerrekurskommission*

**Constructions
Bauwesen**

TCVS A1 07 133

ACDP du 18 janvier 2008, dame Y. c. CE

Police des constructions; qualité pour recourir du voisin; aménagements extérieurs; ordre des constructions

- Le voisin a qualité pour requérir des mesures de police des constructions contre un constructeur et pour recourir contre la décision prise sur sa requête (consid. 1a).
- Rejet d'offres de preuves (appréciation anticipée; consid. 1b).
- Examen des étapes de la réalisation d'aménagements extérieurs et de leur conformité au permis délivré au constructeur (consid. 3a).
- Quand ces aménagements comportent des remblais, ces derniers ne sont en principe pas assujettis aux règles sur les distances à la limite lorsqu'ils sont étayés par des murs enterrés (consid. 3b).
- Portée des indications figurant, au sujet du terrain naturel et du terrain aménagé, dans les plans du projet autorisé (consid. 4a).
- Ordre contigu et ordre dispersé (consid. 4b).

Baupolizei; Beschwerdelegitimation des Nachbarn; Aussenanlagen; Bauweise

- Der Nachbar kann baupolizeiliche Massnahmen gegen einen Bauherrn verlangen und den diesbezüglichen Entscheid anfechten (E. 1a).
- Ablehnung von Beweismitteln (anzitzierte Beweiswürdigung; E. 1b).
- Kontrolle der Bauarbeiten bei Aussenanlagen auf ihre Übereinstimmung mit der dem Bauherrn erteilten Baubewilligung (E. 3a).
- Erfordern diese Anlagen Erdaufschüttungen, unterliegen letztere grundsätzlich nicht den Grenzabstandsvorschriften, wenn sie von eingegrabenen Mauern gestützt werden (E. 3b).
- Tragweite der Angaben betreffend gewachsenen und bearbeiteten Boden in den Plänen eines bewilligten Projekts (E. 4a).
- Geschlossene und offene Bauweise (E. 4b).

Faits

A. X. SA est propriétaire de la parcelle n° 2740, terrain de 1943 m² acquis en 2001 que le règlement communal des constructions de Z (RCC), range dans la zone touristique T4 destinée à la construction de résidences secondaires (art. 97c et 108).

A la suite d'une demande du 28 janvier 2002 publiée au Bulletin officiel (B.O.), dite SA a obtenu l'autorisation de construire deux chalets A et B sur le haut de la parcelle, la partie sud comportant une rampe souterraine longue de 20 m reliant la route communale sur le n° 1986 et le parking de 8 places sous les chalets. Le permis délivré le 7 juin 2002 sous n° 031.02 fait référence à des plans qui portent le sceau d'approbation du 26 février 2002.

Le 25 septembre 2004, X. SA a sollicité une modification du projet publié en 2002; les plans nos 316.04 portant le sceau du 2 novembre 2004 remanient le projet au nord en un chalet de deux appartements avec piscine couverte à l'est et ajoutent un chalet au sud, que le prospectus de vente intitule chalet A. Le plan de situation donne une dimension de 5 m de large et 12 m de long à ce bâtiment, à une distance de 4 m 85 de la limite est, et signale en traitillé une emprise supplémentaire en sous-sol de 2 m 50 sur le côté est; le garage/buanderie occupe le niveau -2, une cave le niveau -1, dont la dalle sert d'entrée au chalet sur le niveau 0. Le plan de ce niveau prévoit trois enrochements sur le côté est, ce que reporte aussi le plan de la façade est du chalet A. La publication au B.O. n'a pas soulevé d'opposition et le conseil communal a approuvé cette modification le 22 mars 2005.

En date du 18 juin 2005, X. SA a finalement sollicité l'élargissement de 80 cm du chalet autorisé le 22 mars 2005, la demande requérant expressément une dérogation touchant à la distance au fond voisin. Les plans du dossier n° 221.05, portant les dates des 13 juillet et 23 août 2005 signalent la nouvelle largeur de 5 m 80, un local technique au niveau -1, un couloir d'accès enterré au parking au nord (niveau 0 et coupe D-D) sans changement dans l'emprise souterraine ni dans les aménagements extérieurs prévus en façade est. Etait joint à la demande un acte du 15 mars 2005 par lequel X. SA et dame Y, cette dernière propriétaire du n° 4993 à l'est acquis à fin 2000 et sur lequel elle a édifié son chalet, convenaient, par la voie d'une servitude de non-construire, d'une réduction de la distance de 5 m prévue par le RCC admettant une construction à la distance de 4 m à la limite commune pour le n° 2740 et à 3 m 40 pour le n° 4933 ou à 7 m 40 de façade à façade. La publication de cette demande avec la mention de la

dérogation au B.O. n'a pas suscité de remarques et le conseil communal a décidé d'accorder l'autorisation de construire y relative le 2 septembre 2005.

B. Dès le 21 juillet 2006, dame Y. est intervenue auprès de l'administration communale pour lui signaler des points qui, dans la réalisation des travaux du chalet aval, ne respectaient pas selon elle les prescriptions de distance, les modalités de construction en sous-sol et le plan qui avait servi à la constitution de la servitude, joignant à ses interventions des relevés de terrain ou de cotes altimétriques du bureau G SA.

Le 10 novembre 2006, dame Y. interjeta un recours administratif auprès du Conseil d'Etat contre X. SA et la commune dans lequel elle requérait l'arrêt des travaux, le constat que les autorisations délivrées sur la parcelle n° 2740 étaient viciées ou violaient le droit des constructions du point de vue de la densité ou de la longueur des immeubles construits; elle demandait aussi que soient prises toutes mesures visant à l'élimination des illégalités et à la sauvegarde des intérêts des voisins et le droit des constructions en général. A la demande de l'organe d'instruction de ce recours, la commune produisit ses dossiers ainsi qu'un rapport de conformité des travaux réalisés, daté du 25 janvier 2007, auquel elle a joint des photographies des chalets en cours de finition; elle y relève que seule une fenêtre non autorisée de 40 x 40 a été réalisée en façade est du chalet aval.

Par décision du 20 juin 2007, le Conseil d'Etat déclara irrecevable ce recours en tant qu'il s'en prenait à X. SA et qu'il remettait en cause les trois permis de bâtir décidés par le conseil communal et le rejeta pour le surplus. Cette autorité retient que les enquêtes publiques n'étaient pas critiquables au point de vicier les autorisations subséquentes, les points discutés par dame Y. étant vérifiables à la simple lecture des dossiers déposés pour enquête; faute d'opposition la recourante n'était donc plus recevable à mettre en cause les décisions d'approbation de plans de construction. S'agissant du contrôle de l'exécution, il a jugé que les griefs liés aux aménagements extérieurs étaient prématurés, ces travaux n'étant pas encore achevés; pour les divergences relatives à la façade sud du chalet amont, il a pris acte que le constructeur ne les contestait pas, ce qui devait conduire à une procédure de régularisation que la commune voulait introduire : au-delà de ce point, toute demande de mesures relatives à des travaux illégaux devait être rejetée.

C. Le 27 août 2007, dame Y. a recouru céans contre cette décision qui lui a été notifiée sous pli du 25 juin 2007. Elle concluait à son annu-

lation, principalement à ce qu'ordre soit donné à la commune d'introduire une procédure de régularisation accompagnée d'un ordre d'arrêter tous travaux illégaux, subsidiairement de renvoyer le dossier à l'autorité attaquée pour nouvelle décision.

Abandonnant les griefs d'illégalité qu'elle adressait antérieurement aux divers permis de bâtir, la recourante invoque, à l'appui de ces conclusions, une constatation inexacte des faits par le Conseil d'Etat qui s'est fondé, pour rejeter le recours, sur un rapport de conformité communal muet sur les points où elle invoquait de graves irrégularités de réalisation par rapport aux plans. Ses critiques de fond ne concernent plus que le chalet aval dont certaines parties dépassent le sol naturel, contrairement aux plans approuvés qui les proposaient entièrement en sous-sol, et qui se trouvent à 2 m 25 de la limite alors qu'elles devraient se tenir à 4 m 05 de la limite commune entre les deux parcelles. Observant que le constructeur n'avait jamais présenté de demande pour réaliser des aménagements extérieurs, la recourante soutient que les travaux que se propose d'effectuer le promoteur pour cacher des parties émergentes (escalier et dalle inclinée à l'est - couloir de liaison au nord) sont contraires aux plans et ne respectent pas les prescriptions sur le terrain naturel de sorte qu'ils doivent suivre une procédure de régularisation. La réalisation d'importants éléments visibles de liaison entre les chalets tels que des tunnels apparaît enfin contraire à l'exigence imposant un ordre dispersé des constructions dans la zone T4, prescription qui ne saurait être contournée par des aménagements extérieurs liés à une importante modification du sol naturel.

En sus de l'édition des dossiers complets par les autorités communale et cantonale, la recourante, qui joint à son mémoire un imposant stock de photographies et de plans qu'elle a annotés, propose une expertise tendant à déterminer les modifications du projet réalisé par rapport aux plans mis à l'enquête et autorisés, ainsi qu'une inspection des lieux.

Le Conseil d'Etat a produit son dossier le 19 septembre 2007, lequel comporte les trois dossiers de construction originaux de la commune, et conclut au rejet du recours. La commune a déclaré se rallier aux considérants contenus dans la décision de l'autorité de recours administratif, y compris pour ce qui avait trait à la procédure de remise en état des lieux, et propose le rejet du recours le 17 octobre 2007.

Se fondant sur le constat que les critiques de dame Y. reposaient toutes sur des plans auxquels elle ne s'est pas opposée, X. SA conclut principalement à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son

rejet, le rapport de conformité non contesté à l'époque établissant que la construction correspondait aux plans déposés. Sa réponse du 17 octobre 2007 insiste sur la connaissance qu'avait la recourante des aménagements extérieurs par le plan signé lors de la constitution de la servitude.

Droit

1. a) Dame Y. est recevable à attaquer cécans la décision de dernière instance administrative rendue le 20 juin 2007 (art. 73 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives - LPJA; RS/VS 172.6) dès lors que celle-ci rejette des griefs d'irrégularités qu'elle avait signalées en sa qualité de voisine immédiate de la construction où elles se produisaient (ACDP X. du 19 octobre 2007 cons. 1). Son recours satisfait au surplus aux exigences des articles 80 al. 1 let. b et c, 44, 46 et 48 LPJA de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

La conclusion contraire de X. SA tirée de l'absence d'opposition de la propriétaire du n° 4993 durant les trois enquêtes qui ont précédé la notification des permis de bâtir par le conseil communal tombe présentement à faux, le Conseil d'Etat ayant justement déduit de cette inaction l'irrecevabilité du recours dont il était saisi contre les trois autorisations de construire et la recourante ne remettant expressément pas en cause ce point.

b) Les dossiers produits correspondent à ceux dont dame Y. a demandé l'édition et aucun fait allégué ne permet de penser qu'ils ne seraient pas complets. Ils comportent tous les plans utiles à la compréhension des griefs exposés et la recourante a elle-même dressé nombre de relevés et déposé des reproductions des plans accompagnées de ses commentaires sur les irrégularités dont elle plaint. Elle a encore versé au dossier avec son recours différentes photographies aux stades successifs des travaux qui permettent de trancher les questions litigieuses. Par conséquent, la Cour renonce à aménager l'inspection des lieux proposée comme moyen de preuve (art. 80 al. 1 let. d, 56 et 17 al. 2 LPJA; ACDP BCV du 9 novembre 2007 cons. 2). Il en va de même pour la demande d'expertise, l'objet de la présente portant sur la censure de la décision prise en instance précédente au vu des motifs invoqués (art. 78 let. a, 72 et 47 al. 2 LPJA), non pas sur tous les aspects sur lesquels peut porter une procédure de police des constructions découlant des articles 49 ss de la loi du 8 février 1996 sur les constructions (LC; RS/VS 705.1) ou 58 de l'ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions (OC; RS/VS 705.100).

2. Le recours du 27 août 2007 renonce à toute discussion des autorisations délivrées et en cours d'exécution à laquelle dame Y. aurait pu prétendre en sa qualité d'opposante, se bornant à soutenir, en tant que voisine dénonciatrice, sur la base de la jurisprudence de la Cour de céans qu'il reproduit (ACDP du 23 novembre 2005 publié in RDAF 2006 p. 405), que X. SA réalise des travaux qui ne correspondraient d'ores et déjà pas aux plans accompagnant les permis octroyés, points à propos desquels le Conseil d'Etat ne pouvait se fonder sur le rapport de conformité du 25 janvier 2007, ni renvoyer le voisin à la fin des travaux pour constater si les aménagements extérieurs en cours permettront de faire coïncider la réalisation avec les documents approuvés. Qu'en est-il des trois points précis que soulève dame Y. et à propos desquels ni la commune ni le constructeur n'apportent de précisions dans leurs réponses ?

3. a) L'article 83 RCC définit les distances que prévoit cette législation et dispose que la distance à la limite se mesure horizontalement entre la façade de la construction et la limite de propriété (let. a), la distance minimale se calculant pour tous les points de chaque façade (let. b); des dérogations aux distances minimales peuvent être convenues par la constitution d'une servitude (art. 85 RCC). Le droit cantonal comporte des dispositions semblables à cet égard en l'article 22 al. 1 et 5 LC.

b) Dame Y. tire de la mesure de G SA du 28 juin 2006 (44 A 4) et de ses propres calculs (44 A 10 et 13) qu'un mur des niveaux -1 et 0 sur le côté est du chalet émergera du sol naturel sur une hauteur de 185 à 188 cm à une distance de 222 à 225 cm de la limite de propriété, alors que le plan de situation du 22 février 2005 indique par des traitillés que cette partie serait enterrée et que la distance de la construction à la limite serait de 4 m 05. Au 28 octobre 2006 (pièce 45 B 7 ou 13), il est exact qu'une émergence de ce type était visible, ce qui n'était plus le cas au 2 août 2007 (pièce 44 A 16) lorsque les excavations de la phase chantier étaient remblayées et les aménagements extérieurs, dont l'enrochement de soutènement de l'entrée rez-de-chaussée à la cote 1719,15, étaient réalisés.

Il en résulte que la partie de construction évoquée est effectivement enterrée, comme le prévoit le plan de situation 221.05 approuvé le 23 août 2005 et que les aménagements extérieurs correspondent au plan de façade est du petit chalet, portant les mêmes dates, lequel ne signale aucune partie de construction latérale qui émergerait du sol fini

tel que cette pièce le représentait pour en être puis approbation. Un tel résultat découlait d'ailleurs déjà du plan de façade en force inclus dans le dossier 316.04 approuvé par le conseil communal le 2 novembre 2004. L'enrochement de l'entrée et la construction en sous-sol à l'est ressortent aussi très clairement du plan signé lors du contrat de servitude.

La réalisation des travaux est ainsi sur ces points conforme aux plans approuvés; elle ne contrevient pas aux prescriptions sur les distances puisque, du fait de sa construction en sous-sol, le dégagement au niveau -1 ne comporte pas de façade qui impliquerait une discussion sur le calcul d'une norme à cet effet. Pour ce même motif, il n'apparaît pas comme un empiètement (cf. ce vocable dans le Glossaire annexé à l'OC) en façade est dont il devrait observer une distance pour lui-même. Il est enfin conforme à l'article 87 let. c RCC en ce qu'à aucun endroit il ne dépasse, en limite de propriété, le terrain naturel du n° 4993, ce que démontre la pièce 45 B 17. La recourante s'en prend aux aménagements extérieurs qui permettent la réalisation conforme aux plans; elle ne cite cependant pas de disposition qui prescrirait quelque distance à l'aune de laquelle ces mouvements de terre auraient dû être examinés: il convient donc de s'en tenir à la règle selon laquelle les remblais ne sont pas assujettis à une prescription de distance à la limite (cf. RVJ 2006 p. 8 et 10).

4. a) Le deuxième grief tient à l'inobservation du terrain naturel par le niveau -1 discuté ci-dessus, par la rampe d'accès au garage et le tunnel de liaison entre les deux chalets, éléments qui ont été autorisés comme enterrés sur le plan de situation qui les signale en traitillé, alors qu'ils auraient été réalisés comme parties émergentes.

Les photographies déposées sous pièces 20 et 45 B 14 illustrent certes des constructions émergeant du sol naturel, mais elles ont été prises durant la phase de chantier de l'été 2006. A fin juillet 2007, les clichés produits par dame Y. montrent que le niveau -1 ainsi que les deux passages à l'arrière du petit chalet sont enterrés (cf. pièce 45 B 9) et qu'ils respectent aussi bien l'indication donnée en traitillé sur le plan de situation que celles qui ressortent pour ces trois points du plan des façades est, ouest et nord du petit chalet.

Contrairement à ce que semble prétendre la recourante, les traitillés du plan de situation ne se rapportent pas à un sol naturel intangible, mais indiquent simplement l'emprise d'un bâtiment au sol avec des parties émergentes et des parties souterraines. Celles-ci peuvent se référer au sol naturel ou à du terrain aménagé en dessus ou en dessous

du sol naturel, point que doivent illustrer les plans du projet (art. 35 al. 1 let. b - d OC; art. 12 let. b - d RCC). Le seul fait qu'une réalisation n'observe pas le terrain naturel voisin ne signifie donc pas qu'elle ne respecte pas des plans dont le caractère enterré provient d'une autorisation qui indiquait précisément les aménagements extérieurs qui résultaient de la demande.

b) Arguant de la réalisation de tunnels de liaison et de locaux communs qui sortent de terre et relient le petit chalet au grand chalet, dame Y. se plaint d'une violation de l'ordre dispersé prévu par l'article 97c RCC pour la zone T4.

Comme vu ci-dessus, les éléments que cite la recourante et qu'elle documente par les photographies 46 C 6 et 7 pour la phase de construction, sont enterrés comme le laisse entrevoir la photographie 45 B 9. Ils ne donnent de ce fait nullement l'impression que le petit chalet, dont la faîtière se trouve à la cote 1724, 92, et le grand chalet dont la façade sud se trouve en retrait de plus de 10 m à la cote 1725 (cf. plan du grand chalet niveau 1), seraient des bâtiments érigés côte à côte, ce qui est le propre de l'ordre contigu (cf. ce vocable dans le glossaire OC; A. Bonnard et al., Droit fédéral et vaudois de la construction, p. 478). Sur ce dernier aspect aussi, les documents produits permettent de noter que les constructions réalisées respectent le plan de situation approuvé et n'aboutissent pas en réalité à l'édification de constructions contraires à l'ordre voulu dans la zone T4.

Partant, dans le cadre restreint délimité au considérant 2, aucun des griefs de la recourante n'est parvenu à démontrer l'illégalité du prononcé entrepris ni à établir que celui serait fondé sur des constatations inexactes ou incomplètes des faits pertinents.