

A1 21 271

ARRÊT DU 12 MAI 2022

Tribunal cantonal du Valais

Cour de droit public

Composition : Christophe Joris, président, Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ;

en la cause

X _____, représentée par Maître Alain Viscolo, avocat, 3963 Crans-Montana, recourante

contre

Y _____ **et Z** _____, représentés par Maître Nabil Charaf, avocat à Montreux, parties concernées, et le **Conseil d'Etat du Valais**, à Sion, autorité attaquée, et **CONSEIL COMMUNAL DE A** _____, représenté par Maître Laurent Schmidt, avocat, 1951 Sion, autre autorité

(autorisation de bâtir)

recours de droit administratif contre la décision du 1^{er} décembre 2021

Faits

A. Le 12 décembre 2017, le Conseil communal de A _____ autorisa les époux Y-Z _____ à transformer et à agrandir un chalet sur la parcelle n° xx1 du cadastre municipal, en zone 2A de l'ordre dispersé (densité 0.40 ; art. 35.1 à 35.4 du règlement intercommunal sur les constructions, voté en assemblée primaire le 8 février 1998 et approuvé le 19 août 1998 en Conseil d'Etat - RIC).

Expédié le 26 février 2018 et resté inattaqué, ce permis de bâtir (17-137.0) notait, sous cons. C, que les deux opposants à son octroi pronostiquaient à tort que les matériaux de construction allaient transiter par un garage collectif souterrain ; en réalité, un chemin d'accès était prévu pour cela.

B. Publiée au Bulletin officiel n° xxx du xxx 2020, une requête des constructeurs en modification du permis qu'ils avaient ainsi obtenu suscita, entre autres oppositions, celle du 3 avril 2020 de X _____, membre de la CPPE du bâtiment « Les époux Y-Z _____ » sur la parcelle n° xx2, limitrophe à l'est du n° xx1. Elle arguait de la violation de l'art. 26 al. 1 de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions (OC ; RS/VS 705.100) énonçant que la demande d'autorisation de bâtir doit indiquer l'accès à la parcelle depuis la voie publique la plus proche. Le n° xx1 ne se reliait au réseau routier que par un passage à pied non carrossable ; les requérants avaient vainement tenté d'obtenir de leurs voisins un accord sur « la question de l'accès au chantier » par des véhicules ; le permis de 17.137.0 ne pouvait être modifié sans que cette question ait été résolue.

Le 23 juin 2020, le Conseil communal débouta les opposants au motif que le bâtiment existant datait des années 1960 ou 1970 ; il était au bénéfice de droits acquis au sens de l'art. 5 de la loi du 15 décembre 2017 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1) et pouvait, selon son al. 1, être transformé ou agrandi, même s'il n'était plus conforme aux instruments d'aménagement ou à la législation actuels. Les époux Y-Z _____ furent ainsi autorisés à réaliser leur projet tel que décrit dans les plans joints à leur requête du 6 mars 2020 (permis 20-103).

C. Le 31 août 2020, trois CPPE du voisinage et des membres de ces dernières, dont X _____, interjetèrent recours administratif contre cette décision municipale du 23 juin 2020, communiquée le 29 juillet 2021.

Le 1^{er} décembre 2021, le Conseil d'Etat les débouta.

Il retint que le n° xx1 bénéficiait de servitudes de passage à pied sur des fonds voisins. L'une grevait les immeubles concernés par le garage souterrain des trois CPPE recourantes. Cet accès était suffisant au vu des critères de l'art. 22 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) et de l'art. 4 al. 1 OC, sans qu'on dût s'attendre à ce qu'il en irait différemment une fois le permis 20 -103 utilisé (cons. 2 citant ACDP A1 21 36 du 12 août 2021 cons. 5.1).

Les griefs des recourants se rapportaient aux inconvénients résultant pour eux de la réalisation des travaux autorisés par ce permis, notamment de la circulation des véhicules opérant sur le chantier et de l'endroit par où il devait y arriver.

Ce point ne dépendait pas de la LC et de l'OC, mais de l'art. 155, intitulé « échelage », de la loi d'application du 24 mars 1998 du code civil suisse (LACC ; RS/VS 211.1). On lisait à son al. 1 que « si la reconstruction, la restauration ou l'agrandissement d'un bâtiment (...) obligent absolument celui qui les fait à pénétrer sur le fonds voisin ou à l'emprunter temporairement pour y placer des matériaux ou des échafaudages, le voisin est tenu de le tolérer ». Aux termes de l'al. 2, le propriétaire qui exerce un tel droit doit en aviser son voisin suffisamment tôt. D'après l'al. 3, les al. 1 et 2 ne valent pour de nouveaux bâtiments ou la pose d'ancrages temporaires « que moyennant paiement d'une indemnité préalable à l'exercice du droit et, sur requête du voisin, dépôt d'une garantie suffisante pour la réparation d'éventuels dommages ».

Il avait été jugé que le droit (de nature civile) institué à l'art. 155 LACC pouvait s'exercer après l'obtention d'un permis de bâtir, sans que cette décision administrative ait à le prévoir (cf. RVJ 2014 p. 142 ss cons. 2.2.2). Les recourants estimaient à tort que cette dernière n'était valable que si le constructeur s'était préalablement procuré un tel droit.

Cette solution dispensait de statuer sur leurs griefs de violation de l'art. 5 LC, même si le Conseil communal avait préféré à tort s'appuyer sur ce texte plutôt que sur des motifs déduits de l'art. 155 LACC (cons. 2 et 3).

D. Le 16 décembre 2021, X _____ conclut céans à l'annulation du prononcé du 1^{er} décembre 2021 du Conseil d'Etat et à l'allocation de dépens ; elle sollicita un effet suspensif.

Le Conseil communal proposa, le 18 janvier 2022, le rejet du recours, à l'instar du Conseil d'Etat qui le fit le 19 janvier 2022, date à laquelle les époux Y-Z _____ conclurent dans le même sens et exigèrent des dépens.

X _____ a avancé le 3 février 2022 d'ultimes remarques. Les époux Y-Z _____ se sont déterminés à leur sujet le 2 mars 2022.

Considérant en droit

1. Le recours est recevable (art. 72, 78 lit. a, 80 al. 1 lit. a-c, 44 al. 1 lit. a, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6).

2. A la p. 8 de son mémoire du 16 décembre 2021, la recourante reproche au Conseil d'Etat de ne pas avoir traité son grief de violation de l'art. 9 al. 1 lit. c la loi fédérale du sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE ; RS 211.412.41) et de l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance fédérale y relative du 1^{er} octobre 1984 (OAIE ; RS 211.412.411). X _____ infère de ces textes limitant la surface nette de plancher habitable des résidences secondaires acquises par des étrangers que ce réquisit est à examiner au stade de l'autorisation de bâtir. Le silence gardé à cet égard par l'autorité attaquée ratifierait indûment le procédé du Conseil communal renvoyant l'examen de ces réquisits à des autorisations spéciales, dans l'acceptation de l'art. 40 OC.

3. L'art. 9 al. 1 lit. c et l'art. 10 al. 2 OAIE valent pour l'acquisition, par des personnes à l'étrangers, de résidences secondaires, sans distinguer celles déjà autorisées par des permis de bâtir de celles qui doivent encore l'être. L'art. 15 al. 1 lit. a LFAIE impose aux cantons de désigner une ou plusieurs autorités de première instance chargées de statuer sur l'assujettissement au régime de l'autorisation, sur l'octroi de l'autorisation ainsi que sur la révocation d'une autorisation ou d'une charge. L'art. 2 al. 1 du règlement du 21 mars 2012 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (RAIE ; RS/VS 211.410) confie ces trois attributions à une seule autorité cantonale, aujourd'hui dénommée l'Office juridique du Service du registre foncier.

A suivre la recourante, la vérification du critère de la surface nette de plancher habitable ressortirait à cette autorité cantonale si une personne à l'étranger acquiert une résidence secondaire déjà construite (art. 2 al. 1 RAIE), tandis qu'elle incomberait également aux conseils communaux ou à la Commission cantonale des constructions si cette résidence secondaire doit encore être autorisée par un permis de bâtir (cf. art. 2 LC). Une pareille opinion n'est pas convaincante, car elle s'écarte sans nécessité du droit positif.

Le Conseil d'Etat a donc correctement jugé, sous cons. 5, que la LFAIE et l'OAIE n'interféraient pas sur les procédures régies par la LC et l'OC et que leur application n'avait pas à être coordonnée à l'octroi ou au refus d'autorisation de construire, mais devait être assurée « de manière indépendante par le service cantonal compétent » (v. aussi ACDP A1 21 105 du 7 février 2022 cons. 6 ; A1 21 38 du 23 novembre 2021 cons. 12.2 ; A1 16 237 du 10 mars 2017 cons. 2.2).

4. Les art. 10 à 12 de la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS ; RS 702) composent la section 1 (modification de logements dans les communes comptant une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %) de son chapitre 5.

L'art. 10 définit comme étant un logement créé selon l'ancien droit celui qui a été « créé de manière conforme au droit en vigueur avant le 11 mars 2012 ou était au bénéfice d'une autorisation définitive à cette date ».

L'art. 11 al. 1 déclare le mode d'utilisation de ces logements libre, sauf exceptions irrelevantes ici. Aux termes de l'al. 3, de tels logements peuvent, dans les limites des surfaces utiles principales, être rénovés, transformés ou reconstruits. Lorsque des logements supplémentaires en résultent, ceux-ci peuvent être autorisés sans restriction d'utilisation selon l'art. 7 al. 1. (...) ». L'al. 3 plafonne l'agrandissement, en zone à bâtir, des logements créés selon l'ancien droit à 30 % des surfaces utiles principales qui existaient le 11 mars 2012 dans la mesure où il n'en résulte aucun logement supplémentaire. A teneur de l'al. 4, les agrandissements dépassant le plafond fixé à l'al. 3 peuvent être autorisés pour autant que le logement soit déclaré en tant que résidence principale au sens de l'art. 7 al. 1 lit. a, ou en tant que logement affecté à l'hébergement touristique (art. 7 al. 1 lit. b et 7 al. 2 let. a ou b).

Non pertinent en l'espèce, l'art. 12 s'intitule « abus et évolutions indésirables ».

5. Soulignant, ce que nul ne conteste, que la proportion des résidences secondaires franchit, dans la commune de A _____, la barre des 20 %, X _____ prétend

que l'art. 11 LRS imposait au Conseil d'Etat de s'assurer de « l'affectation précise de la construction projetée », expression reprise de l'art. 26 al. 1 lit. c OC prescrivant que cette affectation doit être mentionnée dans la demande d'autorisation.

La critique tombe à faux : le permis 10-103 a été délivré au vu d'une formule de requête complétée le 25 février 2020 par les intimés. La rubrique « statistiques » de sa p. 2 précisait que la demande se rapportait à un bâtiment abritant, une fois l'ouvrage terminé, un seul logement, comme à la date de cette demande. Les surfaces à agrandir ressortaient des plans du projet, qui ne contredisaient pas cette indication de la formule.

Un de ces plans chiffrait un agrandissement de 25 %, colorié en rouge (p. 324 du dossier communal) et comprenant uniquement des surfaces utiles principales telles que définies dans le Message sur le projet de LRS (« surfaces sur un niveau de plancher qui correspondent à l'affectation et à l'utilisation principale (au sens strict) du bâtiment (par exemple les pièces habitables, la cuisine, la salle de bains et les WC » (FF 2014 p. 2225), mais non les buanderies, les greniers, les caves, les débarras, les garages, les abris de protection civile, les locaux à poubelles, voire les murs extérieurs, les isolations extérieures etc., F. Bianchi, La loi sur les résidences secondaires : une première approche, RNRF 2015 p. 303).

La recourante ne s'en prend pas à l'exactitude desdits plan et calcul. Son moyen de tiré de l'art. 11 LRS n'a pas à être agréé.

6. L'art. 26 al. 1 lit. i OC veut que la demande d'autorisation indique « l'accès à la parcelle depuis la voie publique la plus proche et la garantie de l'accès en cas d'utilisation d'une parcelle appartenant à un tiers ». L'un des tirets de l'art. 5.9 RIC est une norme analogue.

L'art. 28 lit. e OC commande de décrire dans les accès existants ou futurs.

La recourante interprète ces textes comme astreignant les époux Y-Z _____ à aplanir, avant que le permis 20-130.0 puisse leur être légalement délivré, les difficultés liées à l'absence de possibilité d'accès routier à l'air libre au n° xx1 avec des engins de chantier. En somme, l'obtention d'un droit d'échelage (art. 155 LACCS) devrait être chose faite au stade de la demande d'autorisation.

7. C'est oublier que ni l'art. 22 LAT, ni la plupart des actes législatifs cantonaux qui s'en inspirent, dont la LC et l'OC, ne rangent les chantiers dans les constructions ou installations assujetties à autorisation de bâtir (cf. J. Alig, In Praxis Fachhandbuch öffentliches Baurecht, Zurich 2016, N 3726 ss).

Il s'ensuit que art. 26 al. 1 lit. 1 et 28 lit. e OC visent à garantir que l'accès à l'ouvrage à autoriser via le permis que demande le requérant soit un accès adapté à l'utilisation prévue au sens de l'art. 19 al. 1 LAT (cf. art. 22 al. 1 lit. a), par quoi il faut entendre une voie d'accès qui puisse absorber tout le trafic de la zone, une fois réalisé le projet du constructeur (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_341/2020 du 18 février 2022 cons. 3.1).

Le Conseil d'Etat a, dès lors, jugé à bon droit ne pas avoir à se saisir du contentieux entre les époux Y-Z _____ et leurs voisins sur la façon dont les véhicules et les matériaux de chantier devaient arriver sur le n° xx1 pendant la transformation du bâtiment des intimés. Ce point relevait de la juridiction civile (art. 695 CC ; art. 155 LACCS ; art. 4 et 5 de la loi d'application du 11 février 2009 du code de procédure civile suisse - RS/VS 270.1). Partant, X _____ ne pouvait le soulever utilement ni devant l'autorité attaquée (art. 43al. 1 LPJA), ni dans son opposition devant le Conseil communal (art. 45 LC).

8. Le recours est rejeté, sans administration de preuves plus amples que celles ressortant du dossier (art. 80 al. 1 lit. d et e, 17 al. 2, 56 et 60 LPJA). On peut préciser que les parties ont eu loisir de s'exprimer à plusieurs reprises par écrit alors que les nombreux plans figurant au dossier orientent suffisamment la Cour de céans sur la situation locale, ce qui rend superflu la mise en œuvre d'une vision locale.

La demande d'effet suspensif est classée, sauf à remarquer qu'elle était sans objet, le Conseil d'Etat n'ayant décidé aucun retrait de cette conséquence procédurale du dépôt du recours (art. 51 al. 2 ss et 80 al. 1 lit. d LPJA).

9. La recourante paiera un émolument de justice de 1500 fr. fixé, débours inclus, en application des paramètres usuels de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations. Les dépens lui sont refusés ; elle versera à ce titre 1800 fr. aux époux Y-Z _____, le montant (TVA comprise) de cette indemnité étant fonction du travail nécessaire à une défense adéquate d'une cause de difficulté courante (art. 89 al. 1, 91 al. 1 et 2 LPJA ; art. 3 al. 3, 4, 11, 13 al. 1, 25, 27, 39 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).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté.
2. La demande d'effet suspensif est classée.
3. X _____ paiera 1500 fr. de frais de justice ; les dépens lui sont refusés ; elle versera par contre 1800 fr. de dépens à Y _____ et Z _____.
4. Le présent arrêt est communiqué à Me Alain Viscolo, à Crans-Montana, à Me Nabil Charaf, à Montreux, à Me Laurent Schmidt, à Sion, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 12 mai 2022