

A1 22 212

ARRÊT DU 14 AVRIL 2023

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

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

en la cause

X _____ et **Y** _____, **A** _____, représentés par Maître Steve Quinodoz, avocat, 1950 Sion, recourants

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, 1950 Sion, autorité attaquée, **CONSEIL COMMUNAL DE Z** _____, **A** _____, autre autorité, **B** _____, **C** _____, représenté par Maître Gaëtan Coutaz, avocat, 1950 Sion, partie concernée

(autorisation de construire)

recours de droit administratif contre la décision du 9 novembre 2022

Faits

A. Classées en zone constructible, les parcelles n° xx1 et n° xx2 du cadastre municipal de Z _____ appartenait, au départ de l'affaire, à B _____. Elles formaient un mas d'un seul tenant, avec l'angle nord-est du n° xx2 en bordure d'une route communale cadastrée sous n° xx3. Une tierce personne, qui n'est pas partie à la procédure, requit le 12 novembre 2012 l'autorisation de construire une maison d'habitation sur le n° xx1. Elle le fit avec l'accord de B _____ qui, ce jour-là, demanda une autorisation pour une autre maison sur le n° xx2.

Une enquête publique fut ouverte au Bulletin officiel (B. O.) n° xxx du xxx (p. xxx) sur ces projets.

Elle ne suscita aucune opposition à la requête concernant le n° xx1. Le Conseil communal l'agréa le 9 février 2017. Cette décision ne fut pas attaquée.

Le 30 juin 2020, B _____ informa le Conseil communal de l'identité des deux nouveaux propriétaires du n° xx1. Il annonça leur arrivée au début 2021 dans le bâtiment à réaliser sur ce terrain et annexa à sa lettre un plan où figurait l'assiette de trois droits réels limités : (a) une servitude de passage à pied, (b) une servitude d'utilisation de deux places de parc (A1 et A2), (c) une servitude de passage à pied et à tous véhicules grevant toutes le n° xx2 en faveur du n° xx1.

B. Entre-temps, le Service communal de l'édilité (SCE) avait invité le 30 novembre 2012 B _____ à s'adresser au Service communal des travaux publics (SCTP) qui préavisait négativement son projet sur le n° xx2, immeuble traversé par un torrent.

Le 21 décembre 2012, l'association D _____ et E _____, copropriétaire du n° xx4 limitrophe du n° xx2, s'opposèrent à l'octroi de l'autorisation que sollicitait B _____ ; celle-là arguait des restrictions de droit public concernant les résidences secondaires ; celui-ci se prévalait d'une servitude d'empiètement.

Le 8 avril 2014, le SCE rappela à B _____ sa lettre du 30 novembre 2012, restée sans réponse, et le pria de lui indiquer s'il maintenait son projet. Le constructeur déclara le 24 avril 2014 que tel était le cas.

Le 1^{er} décembre 2016, le SCTP écrivit au SCE qu'il admettait désormais que le projet de B _____ ne contrevenait pas aux dispositions sur les espaces réservés aux eaux.

Le 13 décembre 2016, le SCE communiqua les oppositions de E _____ et de D _____ à B _____ qui discuta la première le 6 février 2017. Il expliqua que la servitude évoquée par E _____ permettait la construction d'un garage ou d'un couvert enterré à 2 m de la limite commune du n° xx2 et du n° xx4, sans influencer la distance réglementaire entre cette limite et un bâtiment sur le n° xx2. Si elle devait s'interpréter comme arrêtant une distance de droit civil, B _____ acceptait d'adapter son projet en déplaçant vers le sud l'assise du bâtiment, ce qui augmentait de 1 m (6 m au lieu de 5 m) l'écart entre son angle nord-est et la limite du n° xx2 et du n° xx4.

Le 14 février 2017, B _____ contesta l'opposition de D _____ en observant que son projet était celui d'une résidence principale.

Le 23 février 2017, il déposa un plan de situation où « le bâtiment (avait) été pivoté de façon à respecter la distance de 6 m à la parcelle n° xx4 » de E _____.

Le 28 février 2017, le SCE remit à E _____ le plan décrivant ce changement qui tenait « compte de la servitude d'implantation de 2.00 mètres de largeur en faveur de (sa) parcelle n° xx4 ».

Le 14 mars 2017, E _____ refusa de retirer son opposition parce que la réalisation du projet contesté allait nécessiter le déplacement du torrent, sans qu'on sût où serait son nouveau lit et quelle serait sa distance vis-à-vis du n° xx4.

Le 6 avril 2017, le Conseil communal autorisa le projet de B _____ et débouta les opposants. Il retint, en particulier, que le torrent en cause était un exutoire d'eaux de surface, car il ne figurait pas sur le plan de l'espace réservé aux eaux. Son déplacement à l'intérieur du n° xx2 pouvait donc être autorisé, sans empêcher la construction d'un garage sur le n° xx4, ni la rendre légalement ou techniquement plus difficile. Le ch. 4.2 (p. 5) de cette décision astreignait B _____ à aménager « au moins 2 places de parc intérieures ou extérieures sur la parcelle n° xx2 du plan 40 MC, en faveur de la construction autorisée ». Les plans du projet autorisé étaient munis du tampon « Autorisation de construire de la commune de Z _____ le 9 février 2017 ».

Expédié le 3 mai 2017, le permis de bâtir ainsi délivré à B _____ ne suscita aucun recours relatif à son projet de maison sur le n° xx2.

Le 5 juin 2020, F _____, qui coopérait à l'exécution de cet ouvrage signa, avec X _____, copropriétaire à parts égales avec son épouse Y _____, du n° xx5 où ils ont leur maison, une convention d'utilisation, pour l'installation de chantier, d'une portion de cette parcelle adjacente au n° xx2.

C. Le 16 octobre 2020, le Conseil communal publia au B. O. n° xxx de ce jour-là (p. xxx) une requête de B _____ en modification de l'autorisation qu'il avait obtenue le 6 avril 2017 pour une maison sur le n° xx2. Les plans joints à la demande décrivaient une réduction de la hauteur du toit, un agrandissement du balcon, des modifications quant à l'emplacement de la cheminée, aux façades et à l'intérieur de l'habitation.

Le 3 novembre 2020, les époux XY _____ s'opposèrent en affirmant que l'agrandissement du balcon en face de leur n° xx5 allait profiter à la parcelle n° xx1. Or, un couvert à véhicule était prévu sur ce bien-fonds qui, à écouter les opposants, n'était au bénéfice d'aucun droit de passage. De plus, B _____ n'avait pas acquitté des dettes qu'il avait envers eux.

Le 11 novembre 2020, E _____ s'opposa à son tour en reprenant le premier des griefs des époux XY _____, puis se désista le 11 février 2021.

Le 11 mars 2021, le Conseil communal autorisa B _____ à modifier, dans le sens des plans munis du tampon d'approbation de ce jour-là, le projet de construction pour lequel avait été délivré le permis du 6 avril 2017 (cf. ch. 3.1 p. 4). Il rejeta l'opposition des époux XY _____ parce qu'elle tablait sur des motifs irrelevants dans cette procédure, du moment qu'ils étaient essentiellement de droit privé ; de plus les modifications de projet dont il était question étaient « totalement réglementaires » (p. 3 ch. 2.2.4 b).

D. Le 29 avril 2021, les époux XY _____ saisirent le Conseil d'Etat d'une requête d'effet suspensif pour le recours administratif qu'ils interjetèrent le 26 mai 2021, en concluant à l'annulation de la décision communale du 11 avril 2021, postée le 27 avril 2021.

Le 9 novembre 2022, le Conseil d'Etat rejeta ce recours en tant qu'il était recevable et classa la requête d'effet suspensif.

Il retint que les époux XY _____ reprochaient au Conseil communal d'avoir illégalement permis à B _____ d'installer, sur le n° xx2, deux places de stationnement, dont une sous le balcon qu'autorisait la décision attaquée. Ces aires de parcage devaient desservir l'habitation sur le n° xx1, immeuble non raccordé à la route communale n° xx3, parce que dépourvu de droit de passage sur le n° xx4 (de E _____) et sur le n° xx5 des époux XY _____. A leur avis, les droits de passage à pied et à tous véhicules grevant le n° xx2 en faveur du n° xx6 étaient inopérants à cet égard, puisque le débouché de l'accès privé à véhicules sur la route publique n° xx3 n'était pas dans l'axe de la voie de circulation ; en outre, sa largeur était de 2 m 06 au lieu de 3 m, dimension que les recourants calculaient en citant l'art. 214 de la loi du 3 septembre 1965 sur les routes (LR ; RS/VS 725.1) et les normes VSS 40 291a et VSS 40 050 (cf. art. 35 du règlement communal sur la police des constructions - RPC). Les époux XY _____ en inféraient que la décision communale du 11 mars 2021 ne correspondait pas aux règles sur les accès et les places de stationnement ; ils rappelaient à ce sujet que l'autorisation initiale du 6 avril 2017 avait exigé que l'accès à la parcelle soit garanti, avant le début des travaux, par l'inscription au registre foncier d'une servitude de passage.

Ces griefs sortaient du cadre de l'objet du litige qui se restreignait aux points que la décision dont recours traitait ou aurait dû traiter. Cette dernière se bornait à autoriser des modifications que B _____ voulait apporter au projet de construction approuvé lors de l'octroi du permis de bâtir initial du 6 avril 2017. Aucun de ces changements ne se rapportait aux places de stationnement ou à l'accès à la route communale n° xx3. Les plans qui illustraient lesdits changements ne parlaient pas de deux places de stationnement à aménager sur le n° xx2 pour desservir le n° xx7 et la décision communale du 11 mars 2021 n'avait pas autorisé ces aires de parcage.

Il s'ensuivait « que les problématiques de l'accès garanti et des places de stationnement selon l'art. 36 RPC » étaient « hors de propos dans le cadre de l'autorisation de construire dont (était) recours » et « que ces griefs auraient dû être formulés dans la procédure d'autorisation de construire ayant abouti à la décision du 6 avril 2017 ; que cette décision (était) en force et que les époux XY _____ (n'étaient) plus habilités à se plaindre d'un quelconque grief relatif à la conformité du projet déposé, et des plans approuvés par rapport au droit des constructions », étant précisé que le ch. 4.2 du permis du 6 avril 2017 traitait expressément ces deux éléments.

N'ayant pas fait opposition dans cette procédure antérieure, les recourants ne pouvaient davantage se plaindre d'une modification illégale de l'implantation du bâtiment.

E. Le 14 décembre 2022, les époux XY _____ conclurent, par recours de droit administratif, à l'annulation de la décision du 9 novembre 2022 du Conseil d'Etat, reçue le 14 novembre 2022, et de la décision du 11 avril 2021 du Conseil communal, subsidiairement à un renvoi de la cause à l'autorité attaquée.

Le 1^{er} février 2023, le Conseil d'Etat proposa le rejet du recours. Le Conseil communal fit de même le 8 février 2023. Le 28 février 2023, B _____ conclut au rejet du recours.

Les époux XY _____ formulèrent des remarques complémentaires le 23 mars 2023.

Les recourants et l'intimé concluent à l'allocation de dépens.

Considérant en droit

1. Le recours est recevable (art. 72, 77 al. 1 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), sauf dans sa conclusion en annulation de la décision communale du 11 avril 2021 remplacée, en raison de l'effet dévolutif du recours administratif, par le prononcé juridictionnel du Conseil d'Etat (art. 47 et 60 LPJA ; cf. p. ex. ACDP A1 22 111 du 11 avril 2023 cons. 1).

2. Les recourants reprochent au Conseil d'Etat d'avoir inexactement constaté les faits en jugeant que la requête de B _____ en modification de son permis de bâtir du 6 avril 2017 ne concernait pas la réalisation, sur le n° xx2, d'un accès routier privé et de places de parc pour la maison sur le n° xx1.

Ils allèguent, dans ce contexte, que le dossier du projet mis à l'enquête publique au B. O. n° xxx du xxx incluait un plan du 23 juin 2020 où étaient dessinées deux places de parc A1 et A2 situées sur le n° xx2 et « destinées à l'usage exclusif de la parcelle n° xx1 ». Ils soulignent avoir remis, le 14 octobre 2022, au Service cantonal des affaires intérieures et communales (SAIC) qui instruisait leur cause devant le Conseil d'Etat une photo de ce plan qu'avait prise Y _____ durant l'enquête publique ouverte le 16 octobre 2020. Les époux XY _____ se plaignent, d'autre part, de l'absence de ce plan dans le dossier que leur mandataire a consulté auprès de cette autorité d'instruction le 10 novembre 2022, lendemain de la date du rejet de leur recours

administratif. Ils soutiennent enfin que les places de parc A1 / A2 ne sont pas légalement autorisables, faute d'avoir un accès à la route communale n° xx3.

3. Quand elle est précédée d'une enquête publique, la demande de modification d'un permis de bâtir est assujettie aux règles de procédure applicables à la requête d'autorisation d'un nouveau projet (cf. art. 42 al. 3 et 67 de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions - LC ; RS/VS 705.1 ; art. 45 al. 2 et 6 de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions - OC ; RS/VS 705.100).

Le requérant doit donc fournir toutes les indications et tous les documents nécessaires à l'examen des modifications qu'il veut apporter au projet approuvé par l'autorisation antérieure, et faire dresser les plans de ces modifications (art. 39 al. 2 et 40 LC ; 29 ss OC). Si l'autorité les accepte, elle notifie sa décision au requérant et au Secrétariat cantonal des constructions (SeCC) avec un exemplaire des plans autorisés (art. 39 al. 3 OC).

4. A la p. 2 (ch. 9) de son mémoire du 28 février 2023, B _____ énumère les changements de projet que sa demande publiée au B. O. n° 42 du 16 octobre 2020 visait à faire autoriser : (a) une réduction de la hauteur du toit ; (b) un déplacement de la cheminée ; (c) un agrandissement du balcon ; (d) la modification des façades et de l'intérieur du bâtiment. Les plans sur lesquels le Conseil communal a fait apposer son tampon d'approbation le 11 mars 2021 corroborent ces assertions de l'intimé.

Attendu que ces plans sont déterminants quant à la nature et à l'étendue des changements autorisés (cf. art. 39 al. 3 OC), et donc quant à l'objet de la requête de B _____ que le Conseil d'Etat a agréée en dernière instance (art. 72 LPJA), on ne s'attarde pas sur le plan du 23 juin 2020 dont parlent les recourants.

A supposer qu'elle ait figuré parmi les pièces montrées aux administrés venus consulter le dossier durant l'enquête publique, cette pièce n'influencerait de toute façon pas la discussion de la légalité de l'autorisation contestée, étant donné que les plans approuvés le 11 mars 2021 ne font, en réalité, aucune allusion aux places de stationnement A1 et A2 ou à l'accès privé dessinés sur le plan du 23 juin 2020 qui étaye l'argumentation des recourants.

5. Le Conseil d'Etat avait d'autant moins de raison de juger que la décision communale du 11 avril 2021 aurait dû régler l'accès privé et le stationnement des véhicules sur le

n° 3550 et/ou sur le n° xx2 que les permis de bâtir des 9 février et 6 avril 2017 avaient abordé ces deux points dans leurs clauses accessoires. L'une de celles du permis du 9 février 2017 était libellée ainsi « une garantie d'accès et (de) 2 places de parc par servitude devra être constituée et inscrite au registre foncier avant le début des travaux en faveur de la parcelle xx1 » (p. 5). Le permis du 6 avril 2017 exigeait au moins deux places de stationnement sur le n° xx8, sans mentionner l'accès au réseau routier public, sans doute parce que ce fonds borde la route communale n° xx3.

6. En 2017, l'art. 10 al. 1 de l'ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions (aOC), abrogée, sans portée rétroactive, dès le 1^{er} janvier 2018 par l'art. T1-1 OC précisait la notion d'équipement comme réquisit de l'octroi d'un permis de bâtir (cf. art. 22 al. 2 lit. b de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire - LAT ; RS 700).

On y lisait que l'équipement était réputé garanti lorsque (a) toutes les installations requises étaient réalisées ou qu'il était établi qu'elles seraient achevées à la fin des travaux, ou si nécessaire au début de ceux-ci et (b) lorsque les raccordements au réseau routier avaient été autorisés. Selon l'art. 10 al. 2 aOC, si les installations se trouvaient sur un fonds appartenant à un tiers, l'équipement était également réputé garanti lorsqu'il existait un plan liant les propriétaires ou lorsqu'une convention portant sur le droit à l'aménagement et au maintien des installations a été passé avant l'octroi de l'autorisation de construire ; les droits nécessaires devaient être acquis au moment du début des travaux.

7. L'accès privé au réseau des voies publiques est un élément de l'équipement (19 al. 1 et 22 al. 2 lit. b LAT). En décidant, les 9 février et 6 avril 2017, l'octroi des permis de bâtir autorisant deux habitations sur les parcelles n^{os} xx2 et xx1 dont B _____ était alors seul propriétaire, le Conseil communal partait manifestement de l'idée que cet accès serait achevé au plus tard à la fin des travaux (art. 10 al. 1 lit. a aOC) et que si l'un de ces immeubles était aliéné entre-temps, une convention sur la réalisation de l'accès serait aisément passée, de manière à satisfaire aux exigences de l'art. 10 al. 2 aOC.

Vu les art. 211, 213 et 214 LR, il incombait au Conseil communal de résoudre les questions afférentes à l'octroi ou au refus de l'autorisation du raccordement de cet accès à la route municipale n° xx3, sans que les art. 15 et 16 de la loi du 8 février 1996 sur les constructions (aLC), alors en vigueur l'astreignent à le faire en suivant des formalités autres que celles de la procédure usuelle d'autorisation de construire.

Cela étant, il appert de l'ensemble des circonstances, que le Conseil communal a estimé en 2017 que la réalisation de l'accès privé des constructions qu'il autorisait sur les

n^{os} xx2 et xx1 ne faisait pas difficulté et pouvait être autorisé, au moins dans son principe (art. 10 al. 1 lit. b aOC).

8. Le raisonnement vaut pour les places de stationnement. L'art. 26 al. 1 aLC imposait au maître de l'ouvrage d'en fournir un nombre suffisant sur la parcelle à bâtir ou à proximité. A teneur de son al. 3, l'affectation de ces aires de parcage pouvait être garantie par servitude en faveur de la commune.

L'art. 36 lit. a RPC veut que chaque propriétaire assure sur son terrain le parcage des véhicules dans une proportion variant selon la nature des bâtiments. Sa lit. d prévoyait une dispense de l'obligation « d'aménager des parcs sur la parcelle faisant l'objet de la demande de l'autorisation de construire si le bénéficiaire du permis de bâtir atteste en bonne et due forme que des garages-boxes ou places de parc, destinés à l'usage des habitants de la construction autorisée, seront mis à leur disposition par le requérant, à une distance raisonnable et possible ».

En rendant ses décisions des 9 février et 6 avril 2017, le Conseil communal pouvait légalement pronostiquer que B _____ serait en mesure de satisfaire, lors de la construction des deux bâtiments autorisés sur les n^o xx2 et xx6, aux devoirs résultant des dispositions, somme toute assez souples, qui viennent d'être résumées.

9. Les plans des projets qu'autorisaient ces décisions étaient irréguliers parce qu'ils ne renseignaient pas sur les accès privés et les places de parc (art. 34 lit. e et 35 al. 1 lit. d aOC).

Le Conseil d'Etat a toutefois reconnu à juste titre aux permis communaux des 9 février et 6 avril 2017 la nature d'autorisations de bâtir en force (cf. art. 36 LPJA).

La jurisprudence déduite de l'art. 9 Cst féd. protégeant la bonne foi immunise d'ordinaire les droits conférés par de telles autorisations contre des atteintes qui pourraient leur être portées lors de procédures ultérieures. Leur immunisation s'accroît si ces droits ont été obtenus dans une procédure comportant une phase d'opposition et ou de recours ou si leurs titulaires les ont utilisés en commençant à temps les travaux de construction (cf. art. 53 aOC ; art. 51 LC) ; les exceptions à cette règle ne se conçoivent guère que si elles sont nécessaires à la sauvegarde d'importants intérêts publics impossibles à préserver autrement (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_568/2021 du 30 septembre 2022 cons. 4 et les citations).

10. Cette hypothèse ne se vérifie pas ici, du moment que les recourants défendent des intérêts exclusivement privés qu'il leur était loisible de faire valoir en recourant en 2017 contre l'autorisation du projet de B _____

sur le n° xx2, voire en s'opposant à son projet sur le n° xx6 avant d'attaquer son autorisation.

11. Le recours est rejeté, sans administration de preuves en sus de celles déjà au dossier, ni examen de l'ensemble des moyens soulevés de part et d'autre (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1, 60 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

12. Les recourants paieront un émolument de justice de 1500 fr., débours inclus, calculé en fonction des critères légaux codifiant les règles générales d'équivalence et de couverture des frais (art. 3, 11, 13, 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar ; RS/VS 173.8).

Les dépens sont refusés aux recourants ; ils en verseront à B _____, à hauteur de 1800 fr., débours et TVA compris ; leur montant est calculé au tarif légal, compte tenu du volume de travail effectivement nécessaire, pour une défense adéquate de l'intimé par son avocat, et des autres critères usuels (art 91 al. 1 et 2 LPJA ; art. 4, 27, 39 LTar).

Les recourants sont solidairement tenus des frais et des dépens (art. 81, 88 al. 2 LPJA ; art. 106 al. 3 du code de procédure civile du 19 décembre 2008 – RS 272).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Solidairement entre eux, X _____ et Y _____ paieront 1500 fr. de frais de justice et verseront 1800 fr. de dépens aux à B _____.
3. Les dépens sont refusés à X _____ et à Y _____.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Steve Quinodoz, avocat à Sion, pour X _____ et Y _____, à Maître Gaëtan Coutaz, avocat à Sion, pour B _____, au Conseil communal de Z _____, à A _____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 14 avril 2023.