

A1 22 66

ARRÊT DU 18 AOÛT 2023

Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges ; Ferdinand Vanay, greffier,

en la cause

X _____ **SA**, A _____, recourante, représentée par Maître Frédéric Pitteloud, avocat, 1951 Sion

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, 1950 Sion, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose la recourante à **Y** _____ **et Z** _____, A _____, tiers concernés, représentés par Maître Steve Quinodoz, avocat, 1950 Sion, et au **CONSEIL COMMUNAL DE B** _____, B _____, autre autorité

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 9 mars 2022

Faits

A. La parcelle n° xx1 (ancien état), plan n° xxx, du cadastre communal de B _____ se trouve au lieu dit « E _____ », entre la route du C _____ et la rue du D _____. Bâtie d'une villa dans sa partie est, elle est rangée en zone d'habitations collectives 0.6 selon le plan d'affectation des zones et le règlement communal des constructions et des zones (ci-après : RCCZ) adoptés par l'assemblée primaire de B _____, le xxx 2011, et approuvés par le Conseil d'Etat, le 5 juin 2013.

Selon les pièces au dossier, cette parcelle qui appartenait à une hoirie a été divisée en 2012 en deux biens-fonds, soit le n° xx1 (nouvel état ; ci-après : n° xx1) à l'est et le n° xx2 à l'ouest, qui disposait d'une surface de 1175 m² où était envisagé un projet de construction d'un bâtiment locatif. Une servitude de passage à la charge du n° xx2 et en faveur du n° xx1 a été créée à l'occasion de cette mutation, afin de permettre aux ayants droit d'accéder à pied et à véhicules depuis la rue du D _____. L'assiette de cette servitude large d'environ 3 m 30 passe au milieu d'une bande de terrain qui sert également d'accès au n° xx2 et dont la largeur oscille entre environ 6 m 70 et 7 m 20.

Le n° xx1 a été vendu aux époux Y _____ et Z _____, par acte du 4 septembre 2012.

B. Le 5 juillet 2013, l'autorité communale a fait paraître au Bulletin officiel (B. O.) n° xxx (p. xxx) une demande d'autorisation déposée par la société X _____ SA et portant sur la construction d'un bâtiment d'habitation sur le n° xx2.

Le 19 décembre 2013, le conseil communal de B _____ a délivré l'autorisation sollicitée et a écarté l'opposition que Y _____ et Z _____ avaient déposée contre ce projet.

Par la suite, alors que les travaux avaient débuté, cette autorité a délivré à X _____ SA, respectivement les 23 juin et 2 octobre 2015, deux autorisations de construire qui modifiaient celle précitée. Celles-ci portaient sur la suppression d'un parking souterrain ainsi que sur la modification des appartements, du rez-de-chaussée et des places de parc extérieures. En définitive, selon le plan approuvé le 2 octobre 2015, ces places de parc étaient au nombre de 18. Les places n^{os} 1 à 11 étaient prévues parallèlement les unes aux autres, à l'est du nouveau bâtiment et en bordure de la limite avec la parcelle n° xx1. Les places n^{os} 12 à 15 devaient être aménagées en enfilade, de l'autre côté dudit bâtiment. Enfin, il était prévu d'aménager la place n° 16, plus large que les autres, contre

la façade sud de ce bâtiment et les places n^{os} 17 et 18 derrière la n^o 16, en bordure de propriété.

C. Le 29 août 2016, X _____ SA a déposé auprès de l'autorité communale une nouvelle demande de modification du plan d'aménagement extérieur et de quatre places de stationnement. En réalité, le projet prévoyait de maintenir les places n^{os} 1 à 9 telles quelles, de déplacer les places n^{os} 10 et 11 au nord du bâtiment, de scinder l'ancienne place n^o 16 en deux nouvelles places (n^{os} 12 et 13), de désigner l'ancienne place n^o 18 sous le n^o 14 et de déplacer les quatre dernières places (n^{os} 15 à 18) le long de la servitude de passage.

La parution de cette demande au B. O. n^o xxx du xxx 2016 (p. xxx) a suscité l'opposition, le xxx suivant, de Y _____ et Z _____. Ceux-ci se plaignaient que les places de parc projetées n'étaient pas conformes à l'art. 20 let. c RCCZ et aux lignes directrices de l'association suisse des professionnels de la route et des transports (ci-après : normes VSS). En particulier, ils relevaient que les quatre places (n^{os} 15 à 18) prévues le long de la route d'accès étaient trop étroites pour permettre le stationnement de véhicules sans empiéter sur l'assiette de la servitude.

Le 8 février 2017, le conseil communal a rejeté la demande de X _____ SA, en considérant que les places de parc n^{os} 13 à 18 ne respectaient pas les dimensions prévues par les normes VSS, ce qui contrevenait à l'art. 20 let. c RCCZ.

D. X _____ SA a contesté cette décision devant le Conseil d'Etat, le 8 mars 2017, arguant notamment que les normes précitées n'étaient pas applicables en l'occurrence et que, même si tel avait été le cas, il fallait aussi tenir compte des circonstances qui montraient que l'emplacement et le dimensionnement des places de parc ne posaient pas de problèmes concrets.

Le Conseil d'Etat a rejeté ce recours, le 21 novembre 2018, et ordonné au conseil communal de rendre une décision de remise en état des lieux, dès lors que X _____ SA avait déjà réalisé ce réaménagement extérieur non autorisé. En particulier, il a retenu que l'autorité communale avait examiné à bon droit la demande d'autorisation de construire à l'aune des normes VSS, lesquelles n'étaient en l'espèce pas respectées.

Cette décision n'a pas été attaquée et est entrée en force.

E. Le 30 novembre 2018, X _____ SA a informé l'autorité communale qu'elle avait déposé, le même jour, une requête de conciliation auprès du juge de commune de

B _____, en vue d'obtenir judiciairement un déplacement de la servitude de passage précitée, ceci afin de permettre un redimensionnement des places de parc conforme aux normes VSS. Il invitait donc dite autorité à ajourner la décision de remise en état qu'elle devait rendre, dans l'attente de l'issue de la procédure civile.

Le conseil communal a agréé à cette demande, le 21 décembre suivant, tout en demandant à l'intéressée de l'informer de l'issue de la procédure civile.

Au cours de l'année 2019, l'exécutif communal a plusieurs fois renoncé à mettre en œuvre la procédure de remise en état des lieux, X _____ SA l'ayant informé que des discussions transactionnelles avec Y _____ et Z _____ étaient toujours en cours.

Le 1^{er} décembre 2020, les susnommés ont requis de la part de l'autorité communale, en l'absence de tout accord avec X _____ SA, de reprendre l'instruction de la procédure précitée. Ils se sont formellement opposés, les 4 février et 9 mars 2021, à une proposition de cette société de prolonger la suspension de cette procédure et ont demandé à l'autorité communale de rendre une décision de remise en état des lieux.

Le 25 mars 2021, le conseil communal a ordonné à X _____ SA de supprimer les places de parc n^{os} 15 à 18 et de remettre les lieux dans un état conforme au droit. Il a en outre arrêté à 24 000 fr. la contribution de remplacement pour ces quatre places de parc. Il a aussi précisé que l'exécution de cette décision serait suspendue en cas de dépôt d'une demande d'autorisation de construire pour les quatre places manquantes, à supposer que celles-ci soient réalisables sur la parcelle concernée.

F. Le 18 juin 2021, X _____ SA a porté cette décision devant le Conseil d'Etat, en arguant qu'une remise en état des lieux ne s'imposait pas du moment qu'elle avait entrepris les démarches civiles en vue d'un déplacement de la servitude. A la suivre, à l'issue de cette procédure, elle serait en mesure de solliciter une autorisation de construire pour des places de parc conformes aux normes VSS.

Le conseil communal de B _____ a indiqué qu'il renonçait à se déterminer, le 16 juillet suivant.

Dix jours plus tard, Y _____ et Z _____ ont proposé de rejeter le recours.

Le 10 septembre 2021, X _____ SA a sollicité la suspension de la procédure de recours administratif jusqu'à droit connu sur le sort de la procédure civile qu'elle avait ouverte devant le Tribunal des districts d'Hérens et Conthey. Elle a joint à son envoi les

copies du mémoire-demande qu'elle avait déposé devant cette juridiction, le 7 septembre précédent, ainsi que de certaines pièces produites à cette occasion, notamment deux nouveaux plans relatifs respectivement à la servitude de passage et à l'aménagement de six places de parc.

Après avoir entendu les deux parties, le Service des affaires intérieures et communales, organe d'instruction du Conseil d'Etat, a décidé, le 16 décembre 2021, de disjoindre la problématique de la contribution de remplacement de celle relative à la remise en état des lieux.

Les 16 et 18 février 2022, les parties ont rappelé leurs positions respectives quant à une suspension de la procédure de recours relative à la question de la remise en état des lieux.

Le 9 mars suivant, le Conseil d'Etat a rejeté la demande de suspension de la procédure ainsi que le recours au fond. Il a considéré, d'une part, que l'ordre de remise en état était conforme aux principes de la bonne foi et de la proportionnalité et, d'autre part, qu'il n'y avait pas lieu d'en différer plus longtemps la mise en œuvre par le biais d'une suspension de la procédure, dès lors que le marquage réalisé était matériellement illégal et qu'il devait être supprimé quelle que soit l'issue des démarches civiles engagées par X _____ SA.

G. Le 7 avril 2022, X _____ SA a conclu céans, sous suite de frais et de dépens, à l'annulation de cette décision. Elle a motivé son point de vue en maintenant qu'il était contraire aux principes de la bonne foi et de la proportionnalité d'exiger une remise en état dans l'immédiat. A cet égard, elle a rappelé qu'elle avait entrepris les démarches civiles en vue d'un déplacement de l'assiette de la servitude, ce qui devait lui permettre, par la suite, de solliciter une autorisation de construire pour des places de parc conformes aux normes VSS. A titre de moyen de preuve, elle a requis l'édition du dossier complet de la cause.

Le Conseil d'Etat a déposé ledit dossier, le 11 mai 2022, et a proposé de rejeter le recours.

Le 25 mai suivant, Y _____ et Z _____ ont fait la même proposition et ont requis des dépens.

Le conseil communal de B _____ ne s'est pas déterminé.

A la demande de X _____ SA, l'instruction de la procédure de recours a été suspendue, le 14 juin 2022.

Le 13 juin 2023, sans nouvelles des parties, le juge chargé de l'instruction leur a indiqué que la procédure de recours reprendrait automatiquement son cours le 16 août suivant, sauf si une solution conventionnelle devait intervenir avant cette date.

Le lendemain, X _____ SA a indiqué qu'à son avis, il convenait de maintenir la suspension de la cause jusqu'à droit connu sur le sort de la procédure civile pendante devant le Tribunal de district d'Hérens et Conthey.

Y _____ et Z _____ ont indiqué, le 20 juin 2023, qu'ils s'opposaient au maintien de la suspension de la procédure.

Considérant en droit

1.1 Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). X _____ SA est particulièrement touchée par le prononcé du Conseil d'Etat qui rejette son recours administratif et qui confirme l'ordre de remise en état des lieux que lui a adressé le conseil communal de B _____. Elle dispose en outre d'un intérêt digne de protection à obtenir un contrôle juridictionnel du prononcé cantonal (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 LPJA). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

1.2 La recourante a sollicité ceans l'édition du dossier complet de la cause. Cette demande est satisfaite, puisque le Conseil d'Etat a déposé ledit dossier, y compris le dossier communal, le 11 mai 2022.

1.3 La demande de la recourante visant à maintenir la suspension de la cause est rejetée. En effet, Y _____ et Z _____ ont confirmé ceans qu'aucune démarche transactionnelle entre les parties n'avait abouti et ils ont requis que l'affaire soit jugée. De plus, le procès civil introduit en parallèle – qui oppose la recourante aux susnommés et qui vise à faire déplacer l'assiette de la servitude afin de permettre l'aménagement de places de parc conformes aux normes en vigueur – ne constitue pas un motif justifiant de suspendre plus longtemps la présente procédure de recours de droit administratif. Il n'est en effet pas possible de pronostiquer une issue de la procédure civile à brève ou moyenne échéance, celle-là pouvant faire l'objet de recours jusqu'au Tribunal fédéral.

En outre, quelle que soit l'issue définitive de cette procédure et en l'absence de tout accord avec la partie adverse, la recourante devra déposer une nouvelle demande de permis de construire pour les places de stationnement qu'elle doit modifier ou qu'elle souhaite créer, demande qui pourra, elle aussi, faire l'objet d'une opposition et de recours successifs. Il s'ensuit qu'en toutes hypothèses, il n'apparaît pas que la présente affaire, qui concerne la remise en état des places de parc aménagées sans droit, pourrait devenir sans objet dans un délai relativement bref. Dans ces conditions et afin de respecter le principe de célérité (ATF 143 IV 373 consid. 1.3.1, cité p. ex. *in* : arrêt du Tribunal fédéral 1C_630/2022 du 25 juillet 2023 consid. 6.1), la Cour doit trancher le litige.

2. L'affaire concerne un ordre de remise en état des lieux qui porte sur les places de parc n^{os} 15 à 18 tracées sur la parcelle n^o xx2, ordre dont le Conseil d'Etat a confirmé la légalité.

3.1 Aux termes de l'article 57 de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1), lorsqu'un projet est exécuté sans autorisation de construire ou contrairement à l'autorisation délivrée, ou que lors de l'exécution d'un projet autorisé des dispositions sont violées, l'autorité compétente fixe un délai convenable au perturbateur (par situation et/ou par comportement) pour se déterminer sur les travaux exécutés (al. 1). Si une régularisation n'est pas d'emblée exclue, l'autorité impartit un délai convenable pour déposer une demande d'autorisation de construire en vue de la régularisation des travaux effectués (al. 2). Dans le cas contraire, l'autorité compétente rend une décision de remise en état des lieux conforme au droit. Cette décision doit indiquer la mesure exacte à prendre pour rétablir une situation conforme au droit, le délai d'exécution, la menace d'exécution d'office en cas de non-respect de la mesure ordonnée et les voies de recours (al. 3). Dix ans après le jour où l'état de fait contraire au droit était reconnaissable, la remise en état des lieux ne peut être exigée que si elle est commandée par des intérêts publics impératifs. La prescription absolue est de 20 ans dès l'achèvement des travaux (al. 4).

Les autorités de police des constructions ordonnent la remise en état des lieux conforme au droit en cas d'exécution illicite des travaux ou lorsque des dispositions en matière de construction ou des conditions et charges ne sont pas respectées ; elles tiennent compte des principes de la proportionnalité et de la protection de la bonne foi (art. 46 al. 2 de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions – OC ; RS/VS 705.100).

3.2 Selon la jurisprudence, l'autorité peut renoncer à un ordre de démolition, conformément au principe de la proportionnalité, si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit (ATF 132 II précité consid. 6). Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a).

3.3 En l'espèce, la recourante argue que la décision lui imposant de remettre les lieux en état dans l'immédiat est contraire aux principes de la bonne et de la proportionnalité, car elle sera en mesure, après le déplacement de la servitude, de solliciter une autorisation de construire pour des places de parc conformes aux normes VSS.

La Cour ne voit pas en quoi – et la recourante ne l'explique pas – l'ordre de remise en état serait contraire au principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 et art. 9 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 – Cst. ; RS 101), étant rappelé que les places de parc litigieuses ont été délimitées avant même que le conseil communal se prononce sur la demande d'autorisation de construire y relative. L'intéressée a donc mis les autorités devant le fait accompli, de sorte qu'elle ne peut invoquer sa bonne foi.

Quant au principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.), l'autorité précédente a exposé les motifs pour lesquels l'ordre de remise en état le respectait (cf. décision attaquée p. 5). Elle a considéré à juste titre que le moyen choisi était apte à atteindre le but visé, que celui-ci ne pouvait pas être atteint par une mesure moins incisive et que la mesure restait dans un rapport raisonnable entre l'intérêt privé de la recourante, d'une part, et les intérêts publics et de tiers, d'autre part. Elle a notamment expliqué que la mesure n'avait pas un coût démesuré, puisqu'il s'agissait d'effacer un marquage au sol. Céans, la recourante ne formule aucune critique topique contre cette argumentation. Le fait qu'elle pourrait, au terme de la procédure civile, trouver une autre solution pour les places de parc litigieuses n'est pas déterminant. En effet, comme déjà dit, l'issue du procès civil ne remettra pas en question la validité de l'ordre de remise en état des lieux, lequel devra quoi qu'il en soit être exécuté dès lors que, telles qu'elles ont été délimitées, les places de parc en question n'ont jamais été autorisées et ne respectent pas les dimensions recommandées par les normes VSS. En définitive, le seul intérêt de la recourante est de pouvoir fournir aux habitants de l'immeuble sis sur le n° xx2 suffisamment d'emplacements pour y parquer leurs véhicules. Cet intérêt, de nature pratique et

économique, n'est cependant pas prépondérant par rapport à l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit et à la suppression d'un avantage obtenu illégalement ainsi qu'à l'intérêt privé des propriétaires voisins d'exercer leur droit de passage de manière conforme à la servitude inscrite au registre foncier.

C'est donc à bon droit que l'autorité précédente a retenu que l'ordre de remise en état des lieux était conforme au droit, notamment aux principes de la bonne foi et de la proportionnalité. Les critiques formulées par la recourante sont écartées.

4.1 Attendu ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

4.2 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge de la recourante (art. 89 al. 1 LPJA), qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

Eu égard aux principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 1 et 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), l'émolument de justice est fixé à 1500 fr., débours compris (art. 11 LTar).

4.3 Dès lors qu'ils ont pris une conclusion en ce sens et qu'ils obtiennent gain de cause, Y _____ et Z _____ ont droit à des dépens à la charge de la recourante (art. 91 al. 1 LPJA).

Le montant de cette indemnité de dépens est fixé à 1000 fr. (débours et TVA inclus). Il tient compte du travail effectué par le mandataire des susnommés qui a consisté principalement en la rédaction d'un mémoire-réponse de 4 pages et d'une détermination subséquente de 2 pages (art. 4, 27 et 39 LTar).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. La demande visant à maintenir la suspension de la cause est rejetée.
2. Le recours est rejeté.
3. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X _____ SA.
4. X _____ SA versera 1000 fr. à Y _____ et Z _____ pour leur dépens.
5. Le présent arrêt est communiqué à Maître Frédéric Pitteloud, avocat à Sion, pour la recourante, à Maître Steve Quinodoz, avocat à Sion, pour Y _____ et Z _____, au conseil communal de B _____, à B _____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 18 août 2023.