

A1 14 48

ARRÊT DU 22 AOÛT 2014

Tribunal cantonal du Valais

Cour de droit public

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges

en la cause

X _____, demandeur, représenté par Me A _____

contre

COMMUNE DE B _____, défenderesse, représentée par Me C _____

(équipement)

action de droit administratif

Faits

A. La bourgeoisie de D_____ est propriétaire, hors zone constructible, de la parcelle n° xxx1 du cadastre de l'ex-commune municipale homonyme dont le Conseil communal administrait cette autre collectivité publique jusqu'au 1^{er} janvier 2011, date à partir de laquelle ladite commune municipale et plusieurs autres ont été fusionnées dans la commune de B_____ qui leur a succédé, sans que cette fusion ait concerné leurs bourgeoisies dont chacune subsiste et a désormais ses propres autorités (assemblée bourgeoise ; conseil bourgeois).

B. Le 14 juillet 2009, le président de l'ex-commune municipale de D_____ a avisé X_____ qu'un bâtiment, dénommé tantôt grange, tantôt mayen, auquel il s'intéressait sur le n° xxx1 était vide et qu'il pouvait en avoir la clef pour le mesurer en vue d'élaborer un projet de rénovation. Une fois ce projet « conforme », un « contrat de mise à disposition » allait être établi. Dans l'intervalle, X_____ ne devait pas entreprendre de travaux et surtout ne pas toucher à des sources.

C. Le Conseil communal de D_____ a inséré au Bulletin officiel n° xxx du xxx 2009 un avis d'enquête publique sur le projet qu'avait X_____ de transformer en habitation la grange sur le n° xxx1.

Lors de la consultation des services cantonaux, le Service de la protection de l'environnement (SPE) a, le 29 octobre 2009, préavisé négativement ce projet car il était situé dans une zone S2 de protection des eaux souterraines utilisées pour approvisionner en eau potable le territoire de D_____. Ce classement impliquait l'interdiction d'une nouvelle construction, ouvrage auquel il fallait assimiler le projet de X_____ dont la réalisation induisait aussi un risque de pollution. Le SPE en inférait que l'autorisation d'un tel projet nécessitait la preuve, par un rapport hydrogéologique avec essai de traçage, que la zone S2 était surdimensionnée, que ce surdimensionnement pouvait être réduit par une redéfinition de la limite du secteur S2, et qu'enfin ce projet n'était pas une menace pour les eaux souterraines. Le Secrétariat cantonal des constructions (SCC) a communiqué le 13 novembre 2009 ces exigences à X_____.

Le 21 juillet 2010, X_____ a remis au Conseil communal de D_____ un rapport rédigé par Bureau E_____ SA (ci-après E_____ SA) notant que le

projet comportait une adduction d'eau au mayen (p. 2 ch. 2) et que l'essai de traçage démontrait « l'absence de relation hydrogéologique en moins de 30 jours entre le bâtiment à transformer et les captages situés en aval » ; partant, le mayen pouvait être « sorti de la zone de protection des eaux souterraines S2 » et classé en zone S3 (p. 4 ch. 6).

Le 6 août 2010, le SPE écrivit au SCC qu'à la suite de la reclassification du site du projet en zone S3, il fallait encore étudier les impacts de celui-ci quant à la phase de chantier et à la gestion des eaux usées, raison pour laquelle le constructeur devait fournir divers compléments d'information.

Le 12 août 2010, le Conseil communal de D_____ a décidé de prendre en charge les frais de passage de la zone S2 à la zone S3, ainsi que les travaux d'amenée d'eau pour l'alimentation des chalets d'alpage de F_____, jusqu'en zone S3.

Le 29 septembre 2010, le SPE a préavisé favorablement le projet de X_____ en notant, dans une lettre de ce jour-là au SCC, avoir reçu le 14 septembre 2010 les compléments évoqués le 6 août 2010 ; il a assorti ce préavis de plusieurs propositions de charges et de conditions.

Le 7 octobre 2010, la Commission cantonale des constructions (CCC) a autorisé le projet de X_____ en intégrant en particulier à sa décision ces clauses accessoires proposées le 29 septembre 2010.

Le 26 novembre 2010, E_____ SA a facturé 1516 fr. à X_____.

D. X_____ et la bourgeoisie de D_____ ont signé un bail daté du 1^{er} janvier 2011 et d'une durée de 30 ans dont l'art. 2 est libellé « le loyer est gratuit en compensation des travaux de réfections (montant estimé à Fr. 90'000.- par le locataire) et d'entretien régulier du bâtiment et des alentours ».

E. Le 5 août 2011, G_____ SA (ci-après G_____) a devisé à l'intention de X_____ ses honoraires pour la conception de l'alimentation en eau potable du bâtiment dont il était devenu locataire.

Une pièce fournie par X_____ mentionne qu'il a remis, le 22 septembre 2011, ce document au président du Conseil communal de B_____. On y lit que, pendant les travaux de rénovation autorisés le 7 octobre 2010 par la CCC après la décision du 12 août 2010, un manque d'eau avait été constaté. Pour y remédier, G_____ allait étudier une adduction d'eau en deux étapes ; la première devait alimenter le chalet

loué par la bourgeoisie à X_____, la deuxième devait raccorder au réseau d'eau potable un gîte que la commune désirait aménager dans les environs (p. 1). Le texte se terminait sur ce passage « Proposition / demande : (°) confirmation de la prise en charge des frais ou des travaux par la nouvelle commune de B_____ ; (°) travaux attribués au locataire ou à une entreprise ou aux travaux publics de la commune ; (°) dans le cas où le locataire prend en charge les travaux, confirmation du montant qui serait attribué par la commune pour ces travaux ; (°) fin des travaux pour la fin de l'automne pour permettre la fin des travaux intérieurs durant la fin de l'hiver par le locataire ».

Le 15 septembre 2011, G_____ factura ses honoraires (2'608 fr. 20) à X_____ en se référant à l'offre du 5 août 2011 (acceptée, le 22 août 2011).

Le 16 août 2012, le Conseil communal de B_____ porta à la connaissance de X_____ une décision du 10 de ce mois-là qui l'autorisait à raccorder une conduite à une chambre de source du réseau public de la région de F_____. La commune garantissait la qualité de l'eau et le bon fonctionnement des installations de ce réseau. Mais elle refusait toute participation financière aux frais de captage de l'eau, de conduites en fouille et de local technique du chalet de X_____ à qui il était loisible de solliciter une telle contribution de la bourgeoisie de D_____, destinataire d'un double de la lettre du 16 août 2012.

Le 24 août 2012, X_____ objecta que les obligations contractées par la commune de D_____ passaient à la commune de B_____ qui lui succédait par fusion. Cette dernière devait donc honorer les engagements pris le 12 août 2010 par le Conseil communal de D_____. Le 30 août 2012, le Conseil communal de B_____ s'en tint à sa décision du 10 août 2012, nonobstant celle du 12 août 2010 que citait X_____.

Le 2 octobre 2012, X_____ pria le Conseil communal de B_____ de l'autoriser à exécuter des fouilles, notamment sur le domaine public, en vue d'alimenter en eau « les chalets de F_____ ».

Le 31 octobre 2012, le Conseil communal lui envoya cette autorisation, datée du 2 octobre 2012.

L'entrepreneur que X_____ avait chargé de ces travaux les lui a facturés 40'016 fr. 65 le 18 décembre 2013.

Le 20 décembre 2013, X_____ a remémoré au président de la commune de B_____ une conversation qu'ils avaient eue l'été précédent et la décision du 12 août 2010 du Conseil communal de D_____. Il invitait son interlocuteur à lui faire verser le montant de cette facture.

Le 27 décembre 2013, le Conseil communal de B_____ retourna la facture du 19 décembre 2013 à X_____ en lui expliquant avoir décidé, le 23 décembre 2013, d'en rester à son refus d'août 2012.

F. Le 14 février 2014, X_____ a ouvert action de droit administratif contre la commune de B_____ en concluant à la condamnation de celle-ci à lui payer 45'182 fr. 70 avec intérêts à 5% dès le 7 janvier 2014, sous suite de frais et de dépens.

X_____, qui requérait un essai de conciliation, fondait la recevabilité de sa demande sur les art. 82 et 83 lit. b de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6) et arguait de l'existence d'un contrat de droit administratif au sens de la seconde de ces dispositions. L'art. 82 LPJA énonce que le Tribunal cantonal connaît, comme juridiction unique, des actions relatives à des prétentions patrimoniales fondées sur le droit public qui ne peuvent être l'objet d'une décision (art. 41 et 72 LPJA) relevant de sa compétence. L'art. 83 lit. b LPJA dit que cette action est ouverte dans les cas de contestation de nature patrimoniale en relation avec des contrats de droit administratif auxquels une corporation de droit public est partie.

Le 27 février 2014, la commune de B_____ a refusé de se prêter à une conciliation, affirmant que le litige ne ressortissait pas au droit public.

Le 13 mars 2014, X_____ a maintenu son point de vue sur cette question. Il a renoncé à une audience de conciliation et demandé une décision partielle sur la recevabilité des conclusions formulées ceans le 14 février 2014.

Le 17 avril 2014, la commune de B_____ s'est opposée à cette solution parce qu'elle n'était pas prévue dans la LPJA, de sorte qu'il fallait plutôt porter une décision préjudicielle sur la compétence du Tribunal (art. 80 al. 1 lit. e, 85 et 59 LPJA). Elle a avancé divers arguments tendant à établir qu'elle-même n'avait pas à être impliquée dans ce procès, qui aurait dû être intenté à la bourgeoisie de D_____.

Les parties sont demeurées sur leurs positions au fil des mémoires qu'elles ont échangés du 8 mai au 25 juin 2014.

Le 11 août 2014, la Cour de droit public s'est fait confier le dossier de la CCC.

X_____ et la commune de B_____ sollicitent des dépens.

Considérant en droit

1. A écouter X_____, la décision du 12 août 2010 du Conseil communal de D_____ atteste que lui-même et cette collectivité publique avaient passé un accord sur l'équipement du secteur de F_____ et sur son financement par la commune municipale alors existante. La réalité de cet accord serait corroborée par le fait que la facture du 26 novembre 2010 de E_____ SA (1516 fr.) a été acquittée par l'ex-commune de D_____. X_____ estime avoir respecté la bonne foi en informant constamment les autorités de celle-ci, puis les autorités communales de B_____, de l'évolution de son projet, des étapes de sa réalisation et des coûts y afférents. La commune de B_____ serait, en revanche, de mauvaise foi en essayant d'éluder des obligations qu'elle doit assumer parce qu'elle reprend, en raison de la fusion qui lui procure son existence, les droits et les obligations des communes disparues lors de cette fusion. Les prétentions du demandeur sont la somme de la facture du 18 décembre 2013 afférente aux travaux de fouille (40 016 fr. 15), de la facture G_____ du 15 septembre 2011 (2608 fr. 20) et d'une facture du 26 juillet 2013 de H_____ GmbH (2558 fr. 20).

2. A supposer qu'un contrat de droit administratif puisse être convenu autrement que par écrit, comme le prétend X_____, le document qu'il a remis le 22 septembre 2011 au président de la commune de B_____ suffit à montrer qu'au début de l'automne 2011, lui-même n'était nullement persuadé que la décision prise du 12 août 2010 du Conseil communal de D_____ lui conférait un quelconque droit à se faire indemniser de coûts qu'il avancerait pour le raccordement du chalet qu'il loue de la bourgeoisie de D_____ aux réseaux des conduites publiques. La rubrique « proposition/demande » de cette pièce révèle, en effet, qu'en septembre 2011, X_____ ne savait ni si c'était lui qui s'occuperait des travaux nécessaires aux ouvrages d'adduction d'eau, ni quel montant la commune de B_____ allait lui payer s'il les réalisait.

3. A vrai dire, il n'y a aucun indice dénotant que X_____ et l'exécutif d'une des collectivités publiques avec lesquelles il a traité aient, à un moment ou à un autre,

manifesté, réciproquement et de manière concordante, leur volonté de voir l'ex-commune municipale de D_____ ou l'actuelle commune de B_____ payer l'intégralité ou une fraction des montants litigieux. Cet engagement concordant et réciproque caractérise les contrats de droit administratif qui se rapprochent ainsi des contrats civils (cf. art. 1 CO), tandis que les décisions dans l'acception des art. 5, 41, 72 et 82 LPJA sont unilatérales. Un pareil accord doit, en outre, porter sur tous les éléments essentiels de l'affaire que les parties ont à l'esprit. Si ce n'est pas le cas et si, en dépit de l'assertion contraire de la partie qui intente action de droit administratif, la prétention qu'elle fait valoir ne se fonde sur aucun contrat de droit public, ses conclusions sont à rejeter. Dans cette éventualité, la partie déboutée peut, en principe, utiliser les voies de recours usuelles pour défendre ses intérêts (cf. ATF 1C_61/2010 du 2 novembre 2010 cons. 4 à 4.3). Cette solution doit être adoptée ici, attendu que X_____ a, le 14 février 2014, déféré au Conseil d'Etat le refus que le Conseil communal de B_____ lui a signifié le 27 décembre 2013.

4. La cause est jugée par arrêt sommairement motivé, sans plus ample discussion des moyens soulevés de part et d'autre, ni formalités supplémentaires (art. 85 et 59 LPJA).

5. X_____ n'a pas droit aux dépens ; il versera à ce titre 1200 fr. à la commune de B_____ et paiera un émolument de justice de 800 fr. débours compris (art. 89 al. 1 et 91 al. 1 et 2 LPJA ; art. 3, 4, 11, 13, 18, 24, 27, 38 lit. a 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).

Prononce

1. La demande est rejetée dans le sens du cons. 3.
2. X_____ paiera 800 fr. de frais de justice et versera 1200 fr. de dépens à la commune de B_____.
3. Les dépens sont refusés à X_____.
4. Le présent arrêt est communiqué à Me A_____, pour X_____, et à Me C_____, pour la commune de B_____.

Sion, le 22 août 2014.